CEPS WORKING DOCUMENT
Thinking ahead for Europe

Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes

Miroslav Beblavý, Daniel Gros, Ilaria Maselli

No. 401 / January 2015

Abstract

This study is a contribution to the debate around the creation of an unemployment insurance scheme for the EU/euro area by proposing an alternative mechanism to the Europeanisation of national insurance schemes. The authors make the case for a *reinsurance* mechanism and show that such a system delivers, for a small average contribution, large shock-absorption capacities. At the same time, due to a threshold issue, it is not suitable for EU-level absorption of small national shocks. It is rather meant to deliver a large punch once activated, which should occur only in case of *MAJOR* events for the labour market. Had such a scheme been in place in the EU during the period 2000-2012, it would have been triggered 40 times.

This study has been prepared at the request of the European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion DG. VT/2013/133

CEPS Working Documents are intended to give an indication of work being conducted within CEPS' research programmes and to stimulate reactions from other experts in the field. The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the authors and do not necessarily represent the official position of the European Commission or of CEPS.

ISBN 978-94-6138-438-6
Available for free downloading from the CEPS website (http://www.ceps.eu)
© CEPS 2015

Contents

1. Introduction 1
2. The Swiss and US models 1
   2.1 The Swiss system 2
   2.2 The US system 4
   2.3 Lessons from the two (con)federations 7
3. A fiscal shock absorber for the eurozone? Lessons from the economics of insurance 8
   3.1 Insurance and convexity 9
   3.2 Insurance with deductible first best 9
   3.3 An illustration: Normally distributed shocks 10
   3.4 Conclusions 12
4. The reinsurance in practice 12
   4.1 The trigger 13
   4.2 The claim 15
   4.3 The deductible 16
   4.4 The pay-out 17
   4.5 The pay-in 18
   4.6 The EUI balance for the EU and for selected countries 20
   4.7 The stabilisation impact of the reinsurance 23
5. Summary of results and recommendations 27
References 30

List of Boxes, Figures and Tables

Box 1. Short-term vs. total unemployment rate 15
Box 2. Technical aspects of the simulation 19
Box 3. Review of the literature on the multiplier effect of unemployment benefits 24

Figure 1. Ratio of people registered as unemployed to canton population, December 2010 3
Figure 2. Yearly unemployment benefit payments as a percentage of canton GDP, average 2008-11 4
Figure 3. Correlation by state between unemployment rates and unemployment payments as a percentage of state GDP, average 2000-13 6
Figure 4. Total unemployment insurance benefits paid by month and type of programme in the United States, 2007-10 7
Figure 5. Welfare loss with a (partial) shock absorber vs. insurance with deductible 10
Figure 6. Difference between social losses with a proportional shock absorber and an insurance mechanism with a deductible 11
Figure 7. Number of cases had the reinsurance been in place since 2000 14
Figure 8. Correlation between the number of cases and unemployment rates and standard deviation 14
Figure 9. Maximum duration of unemployment benefits in Europe 17
Figure 10. Cumulative payout, 2008-12 18
Figure 11. Average annual pay-in as a percentage of GDP, 2000-10 19
Figure 12. Fund yearly balance 20
Figure 13. Fund cumulative balance 21
Figure 14. Fund balance in selected countries for 'stormy days' (SD = 1) 22

Table 1. Example of stabilisation effect of the reinsurance during the Great Recession in selected countries (percentage of GDP) 25
Table 2. Comparison of actual GDP evolution and GDP growth with EUI 26

Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes

Miroslav Beblavý, Daniel Gros and Ilaria Maselli*

CEPS Working Document No. 401 / January 2015

1. Introduction

This short study analyses theoretical and practical aspects of introducing an EU-wide reinsurance scheme for national unemployment insurance systems. The objective of the study is to elaborate on the welfare gains of such a setup, and to flesh out what such a scheme could look like from a practical point of view and thus provide policy-makers and the wider public with a 'tangible' example they can examine.

The study has four sections in addition to this brief introduction.

In Section 2, we review existing reinsurance schemes in the United States and Switzerland. Although both schemes are very different from our proposal for Europe, they provide inspiration for particular aspects of the proposal.

In Section 3, we assess reinsurance schemes from a theoretical point of view, outlining the rationale for such schemes, in principle, and their welfare benefits.

In Section 4, we discuss possible key characteristics of the scheme, namely contributions (including their macroeconomic impact and the possibility to differentiate rates/premiums according to country risks), pay-outs (with or without earmarking) and the size of the scheme, issues regarding the potential triggering of the pay-out and possible threshold effects, and stabilisation effects. We do this by presenting a detailed scheme design as well as a simple retrospective simulation of how the scheme would have operated in the period 2000-12, had it been in existence.

In Section 5, we summarise our findings in an accessible and clear way.

2. The Swiss and US models

We start this study by looking for inspiration in two (con)federations: the United States and Switzerland. Despite their different sizes, the two case studies shed light on how federal states manage unemployment insurance (UI) schemes and their estimation of the best level at which to organise such schemes. The decision to centralise UI at the highest level has not only produced different systems but also seems to have been determined by different needs.

For each of the two cases, we sketch answers to the following questions:

- How is unemployment insurance organised?
- What do the data say?
- Why is the case interesting?

* Miroslav Beblavý is a Member of the Slovak Parliament (since 2010) and a Senior Research Fellow at CEPS. Daniel Gros is Director of CEPS. Ilaria Maselli is a researcher in the Economics and Social Welfare Policies unit at CEPS.

The authors are grateful to Amin Bahrami for his diligent research assistance.

2.1 The Swiss system

How does it work?

For wages up to 10,500 Swiss francs (€8,588) per month, the replacement rate of unemployment insurance in the Swiss system is 70% of the worker's average wage over the last six to twelve months of his/her employment. The rate goes up to 80% for workers with dependent children. The unemployment allowance is granted on a daily basis (five allowances a week). The maximum duration of the allowance is 260 daily allowances if the insured person can demonstrate a contribution period of 12 months in total, and 400 daily allowances if the insured person proves a contribution period of 18 months in total.

The main organisation responsible for unemployment benefits is the State Secretariat for Economic Affairs (SECO), but cantons and communes play a very important role in the administration of the process, especially in light of the very close link established by the Swiss system between active and passive labour market policies. The unemployment scheme in Switzerland is rather generous, but it is conditional on the participation of the unemployed person in the active labour market programmes, under the supervision of the regional unemployment office, as stipulated by the federal law.

Battaglini and Giraud (2003) argue that different cantons use different "policy styles" in their approach to labour market policies: some cantons primarily use ALMP instruments aimed at improving the reintegration of unemployed persons into the labour market, while others are more intent on preventing unemployment benefit abuse. The authors argue that "policy styles influenced by interventionist traditions and more leftist political forces are more prone to use job-seeker reintegration instruments. On the contrary, policy styles influenced by more liberal traditions and conservative political forces give preference to control instruments or the simultaneous use of both types of instruments". According to Battaglini and Giraud, another factor that explains how the same federal law is applied locally in different ways is the regional diversity that results from language or religious segmentations.

Unemployment insurance is compulsory for all non-self-employed employees and is financed both by employers and employees. Contributions are collected along with other social insurance schemes and are split equally between the employer and employee. The contribution rate is set at 2.2% (i.e. 1.1% each for the employer and employee) of insured earnings, up to a maximum gross salary of 126,000 francs (€103,051) per year. Workers earning higher wages pay an additional solidarity contribution.[1]

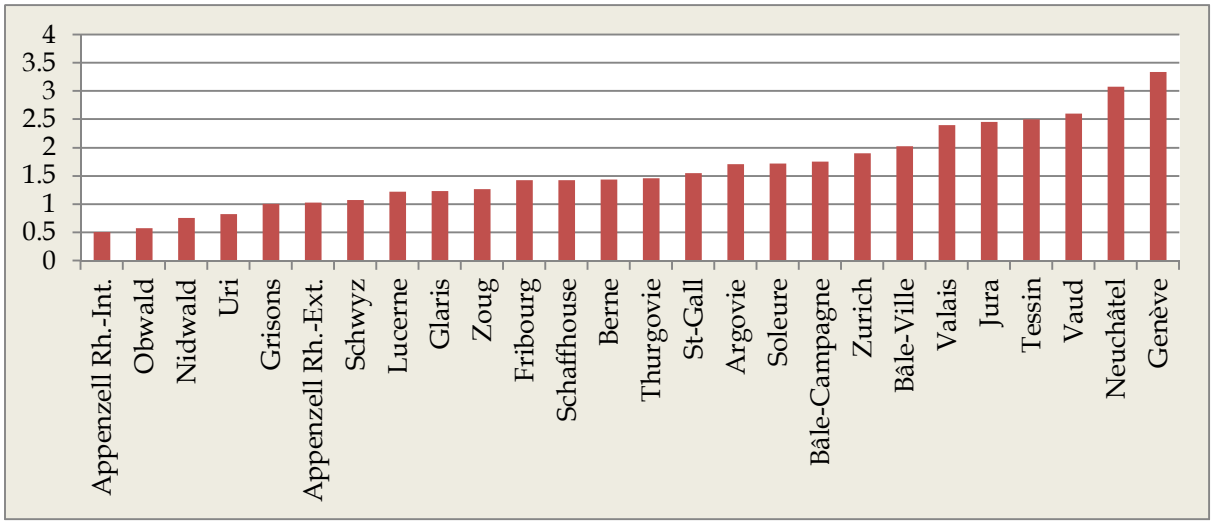
Both the Confederation and the cantons support the financing of the unemployment insurance. The Confederation contributes to the costs of the employment service and of the active labour market programmes at the rate of 0.159% of the total amount of salaries subject to contributions, while the share of the cantons is 0.053%. The payments from all over Switzerland are gathered in a single fund at the federal level and the unemployment benefits are paid out of this same fund. This Unemployment Insurance Compensation Fund also derives revenue from returns on its assets. In case the means described above are not sufficient to cover the costs of insurance, the federal government grants short-term cash loans according to market conditions. To ensure long-term stability of the fund, the Federal Council can, at the end of the year, raise or lower the contribution rate.

[1] Solidarity of 1% (employee: 0.5%; employer: 0.5%) is levied on pay bands between 126,000 francs (€103,051) and 315,000 francs (€257,627).

Some data

The performance of the Swiss labour market is the envy of many advanced economies. According to data provided by the Swiss Federal Office of Statistics, the average rate of unemployment of Swiss nationals over the decade 2003-13 was 3%.[2] Despite the low levels, however, there are relatively strong disparities between cantons. For instance, the unemployment ratio observed in Geneva in December 2010 was more than six times larger than that observed in Obwald in the same month (Figure 1).

Figure 1. Ratio of people registered as unemployed to canton population, December 2010

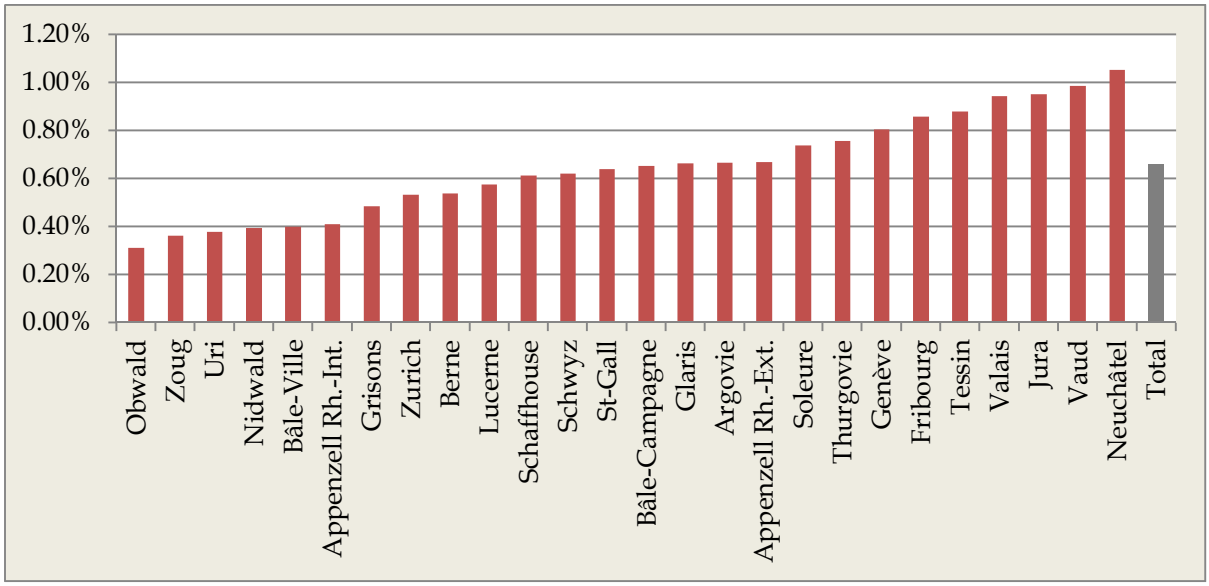


Source: Office fédéral de la statistique, Switzerland.

According to a study carried out by the Swiss State Secretariat for Economic Affairs (Flückiger et al., 2006), cantonal differences are sensitive to the business cycle in such a way that they increase during upswings and decrease during downturns. When the situation deteriorates, all cantons are affected by the decrease in economic activity that results in an increase in unemployment inflows proportional to the size of the labour force. However, when the economy improves, the rate of unemployment falls more in some cantons than others, which show more pronounced exit rates from unemployment. One could infer that the divergence in recovery patterns is due to structural differences between the small entities. As a result, different cantons spend different shares of their GDP on income protection measures (Figure 2).

[2] The Swiss Federal Office of Statistics also calculates a separate rate for foreigners. The average over the same period is 8.1%, but they constitute a small share of the population.

Figure 2. Yearly unemployment benefit payments as a percentage of canton GDP, average 2008-11



Source: Office fédéral de la statistique, Switzerland.

Why is the Swiss case interesting?

The Swiss Confederation gives large powers to its 26 cantons and 2,396 communes in the organisation of policies. Yet, unemployment insurance (as well as disability and ageing insurance) is organised at the federal level. The question is therefore: Why is income protection against unemployment a federal rather than a local policy, despite the divergences observed among the local labour markets?

A review of the literature and official reports suggest two main reasons. The first is a 'solidarity element'; the second is dictated by the 'law of large numbers'. For the fund to be balanced, a large number of contributors is needed. Given the small size of the cantons and of the country itself, the optimal level to organise an unemployment insurance scheme can therefore only be the federal one.

2.2 The US system

How does it work?

The US federal unemployment compensation (UC) programme provides income support to workers who lose their jobs for up to a maximum of 26 weeks in most states. Approximately 130 million jobs are covered by the programme. As at the end of the week of 17 August 2013, 2.9 million unemployed workers were receiving unemployment compensation with an average weekly compensation of $307. Estimated expenditure on regular unemployment benefits in 2014 amounts to $40.5 billion (Whittaker and Isaacs, 2013).

In case of severe recessions and consequent high unemployment in a state, extended benefits can be launched, funded 50% by the state and 50% by the federal government (and exceptionally, 100% by the federal government in the 2009 stimulus package).

The US system constitutes an obvious point of comparison for the potential European system, given that the UC programme centralises part of the organisation but still allows each state the possibility to tailor certain features and requirements.

UC in the United States in fact is administered by a joint federal-state programme financed by federal taxes under the Federal Unemployment Tax Act (FUTA) and by state payroll taxes

under the State Unemployment Tax Acts (SUTA). The FUTA tax rate for employers is 6% of labour costs, but a credit of 5.4% is granted for employers in states that have a national system in place, which is the case today for all US states. The provision served in the past as an incentive for all states to create an insurance scheme, as it constituted a minimum floor for employers in every state.

Most businesses are subject to state and federal unemployment taxes. An estimated $6.7 billion in federal unemployment taxes (FUTA) and $44.47 billion in state unemployment taxes (SUTA) should have been collected in the financial year 2011-12 (Whittaker and Isaacs, 2011). Part of the former is used by each state to cover the administrative costs of its system, and the latter part finances the extended benefits when needed.

Unlike in most European countries, the US version of an unemployment insurance scheme is fully financed by employers. The mechanism is based on the principle that those that fire more also need to contribute more to the fund. For the firms' side of the labour market, the system is organised as insurance: companies need to insure themselves against the risk of firing a certain number of workers. The same is not true for employees, who do not contribute to the fund. From their point of view, therefore, the benefits qualify instead as social assistance in the form of income protection.[3]

The system is administered by the US Department of Labor (DOL). Federal law sets broad rules that the state programmes must follow, including the broad categories of workers that must be covered by the programme, the method for triggering the Extended Benefit (EB) and Emergency Unemployment Compensation 2008 programmes, the highest state unemployment tax rate to be imposed on employers (5.4%), and how the states will repay Unemployment Trust Fund (UTF) loans. If the states do not follow these rules, their employers may lose a portion of their state unemployment tax credit when their federal income tax is calculated. The federal tax pays for both federal and state administrative costs, the federal share of the EB programme, loans to insolvent state UC accounts, and state employment services (Whittaker and Isaacs, 2011).

Maximum benefit levels vary enormously, from $133 per week in Puerto Rico to $625 in Massachusetts.[4] States can obtain loans from the Federal Unemployment Account should they run low on funds, but the deficit needs to be cleared in the long run.

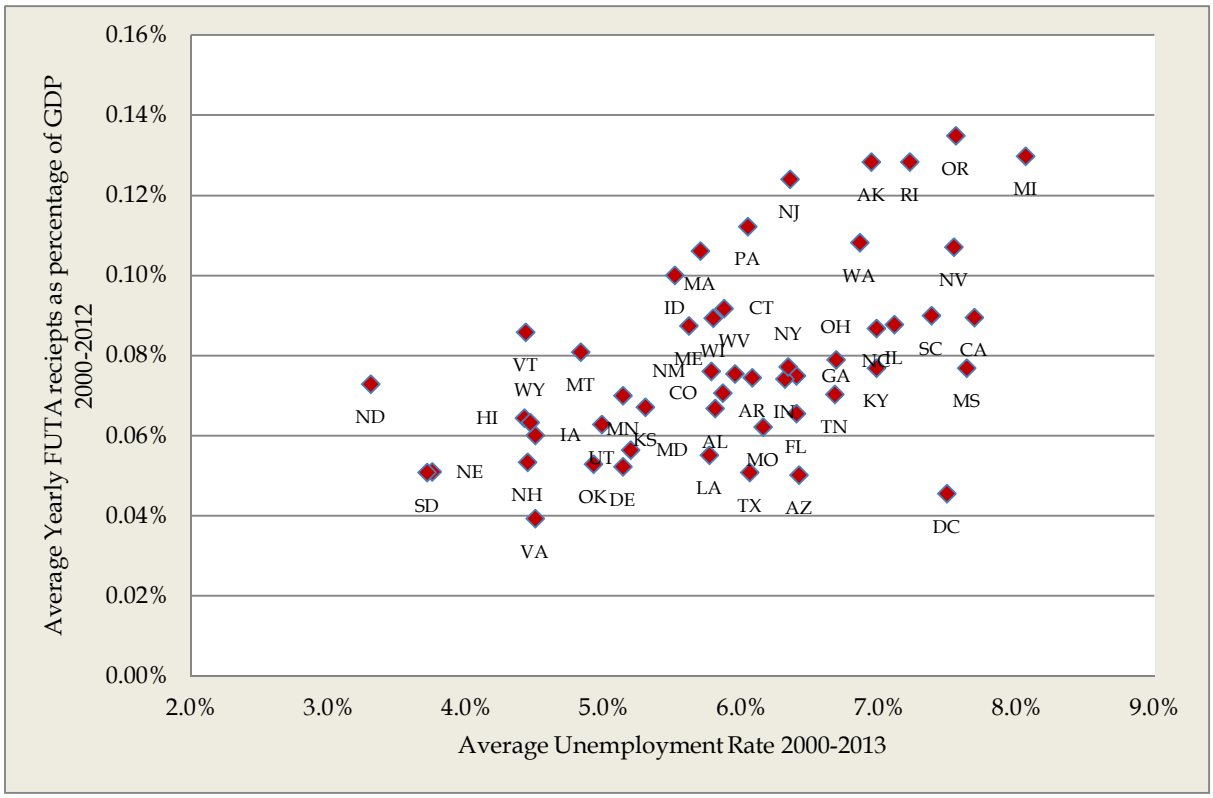
Some data

A certain level of dispersion around the average national unemployment rate also exists in the United States. For example, at the height of the financial crisis in 2009-10, the rate of unemployment in Michigan was three times higher than that of North Dakota. According to the long-term average, unemployment in California is more than two times higher than in North or South Dakota. As shown in Figure 3, States with higher unemployment rates spend a higher portion of their budgets on unemployment benefits.

[3] This is due to the fact that it is not the workers that insure themselves against the risk of unemployment, since the contribution is paid by employers. Workers simply receive the benefit in case of job loss.

[4] 2011 data.

Figure 3. Correlation by state between unemployment rates and unemployment payments as a percentage of state GDP, average 2000-13



Source: Bureau of Labor Statistics, US Department of Labor.

Why is the US case interesting?

The US case is worth studying not only due to the size of the labour market, which is comparable to the European one, but also for three additional reasons:

- the reason why the UC system was brought in at the federal level – i.e. to avoid social dumping;
- the experience rating at state level; and
- the additionality in case of severe recessions.

The origin of the system dates back to the mid-1930s. The Great Depression had made it clear that an income support mechanism was necessary, and a number of states started to investigate and make proposals in this direction. The main obstacle, however, remained employers' fears of losing competitiveness vis-à-vis neighbouring states. This made intervention at the federal level necessary. Witte (1936) explains:

> Throughout the history of the unemployment compensation provisions of the Social Security Act, there was general agreement regarding the necessity for federal legislation. It was recognized by everyone who believed in the desirability of unemployment insurance that little headway could be made unless employers in all states would be subject to the same (or substantially the same) costs, whether their respective states enacted unemployment insurance laws or not.

As a result, the creation of a common minimum standard was not expressed in terms of the level of protection, but in terms of employers' contributions necessary in order to finance the policy.

The experience rating at state level

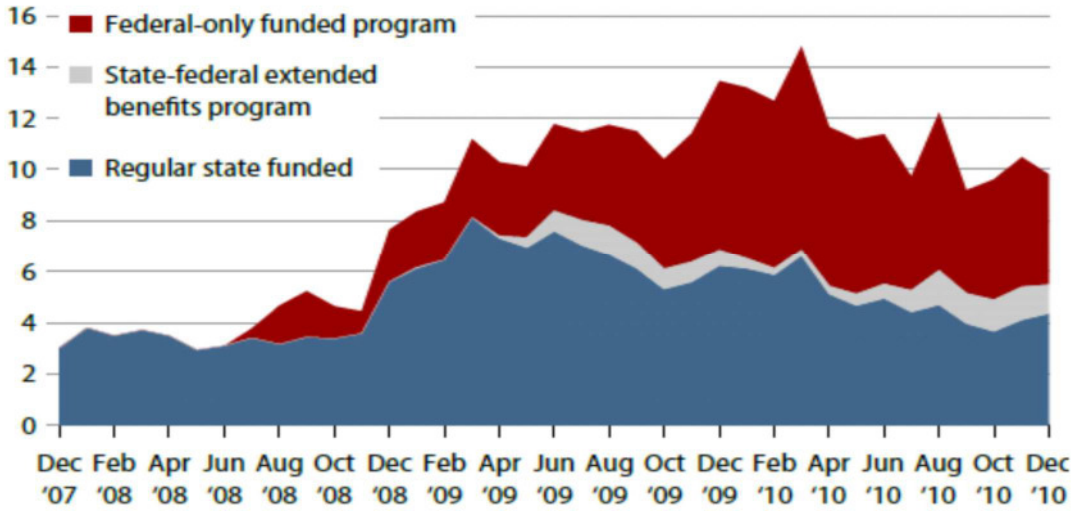
In case of a lack of liquidity, a state can borrow from federal funds, with interest charged on loans that are not repaid by the end of the fiscal year in which they were obtained. States facing troubles in financing their own insurance can therefore ask for help from the federal fund, but only in the form of a loan that needs to be repaid based on an agreement with the US Secretary of Labor. If the state fails to restore the balance between revenues and expenditure of national funds in the medium run, the federal authority raises the firms' contribution.[5]

A less remarked upon, but interesting aspect of the US system is its capacity to strike a balance vis-à-vis individual states over the cycle. Each state can indeed borrow from the federal cash pot in hard times, but these remain loans and as such need to be returned. This in principle ensures that the objective of stabilising income when most needed is not missed, but at the same time avoids free-riding. If a state is unable to repay the loan, the employers' contribution is raised by the federal authority, as happened recently in California, for example, where the fund currently runs a deficit of almost $10 billion (Employment Development Department, 2013).

Additionality in case of severe recessions

One of the added values of the federal system lies in the possibility to extend benefits in exceptional cases of severe recessions in one or more states, i.e. when the stabilisation tool is most needed. This takes place via the extended and emergency benefits, with the former partially and the latter completely financed at the federal level. Extended benefits are the geographically redistributive part of the system.

Figure 4. Total unemployment insurance benefits paid by month and type of programme in the United States, 2007-10



Source: Boushey and Eizenga (2011).

2.3 Lessons from the two (con)federations

This section raises two main questions:

[5] "For calendar year 2013, employers in 13 states and the Virgin Islands face an increased net federal unemployment tax (FUTA) because the state UC program had borrowed funds from the federal UTF loan account for two consecutive years" (Whittaker and Isaacs, 2014).

- What are the reasons behind the decision to make income stabilisation via unemployment benefits a federal policy in the United States and in Switzerland?
- Can the EU learn anything from the way in which the two (con)federations organised their policy?

In response to the first question, according to our review, the reasons behind the two countries' decisions are:

- a solidarity principle;
- a problem with the size of the federal entities in Switzerland; and
- the need to create an income stabilisation tool in case of recession, without generating a competitive disadvantage for national firms, which is able to absorb even severe blows.

The extent of solidary is essentially a political issue. Most EU member countries are at least as big as Switzerland, so the size issue is not very relevant. Therefore, the key issue is the need to create an income stabilisation tool in case of recession.

On the one hand, unlike in the United States in the 1930s, national unemployment benefits systems have been in place in European countries for approximately a century, albeit with different levels of generosity and taxation. However, different systems in Europe clearly have very different stabilisation capacities.[6] The experience of the recent years has also shown that severe recessions can overcome the ability of some national systems to cope and can lead to pro-cyclical policies.

The US case also offers inspiration in two ways. One is additionality at the highest level – in case of a severe recession, unemployment benefits can be extended, paid by the federal budget. The possibility to top up national systems whenever there is no sign of recovery in the economy is certainly an interesting feature. Such decisions, however, can be taken in the United States relatively quickly. For additionality to be implemented in the EU, automated decision-making would be necessary given the intrinsic slow nature of decision-making at the European level. The experience rating is also an element worth examining. Each US state can receive funds from the federal pot, but the deficit needs to be cleared in the long run. These two principles will factor in our proposal for how to organise a European Unemployment Insurance (EUI).

3. A fiscal shock absorber for the eurozone? Lessons from the economics of insurance

Even before the euro crisis started, it had been widely argued that the eurozone needed a mechanism to help countries overcome idiosyncratic shocks. The experience of the crisis itself seemed to make an overwhelming case for this argument, and throughout the EU institutions it is now taken for granted that the eurozone needs a system of fiscal shock absorbers. For example, a 2012 Report of the President of the European Council calls for: "Stage 3 (post-2014): establish a well-defined and limited fiscal capacity to improve shock absorption capacities, through an insurance system set up at the central level…" (Van Rompuy, 2012, p. 5).

Following this line of thought, a number of shock-absorber mechanisms have been proposed recently. These mechanisms usually stipulate that a certain percentage of each upswing or downturn in the economy should be offset by payments to a central fund (e.g. Dullien, 2013; Enderlein et al., 2013). But this approach neglects a key insight from the economics of insurance.

[6] For a discussion, see Dolls et al. (2012).

3.1 Insurance and convexity

Insurance is particularly useful when the cost of unpredictable events is convex, i.e. when a shock of twice the magnitude of another one causes more than twice as much damage, because if this is the case the expected value of the cost of being hit by a shock is not simply a linear function of the disturbance. The standard case for insurance at the microeconomic level is simply that utility functions are assumed to be concave (and hence the cost of losing income is also convex). In macroeconomic terms, this means that the political and economic cost of a recession with an increase of unemployment by 4 percentage points is not simply twice that of a recession which is half as strong in terms of unemployment (i.e. with a 2 percentage point increase). The euro crisis has vividly illustrated that the costs of large shocks can be disproportionately large, especially when the shock impairs access to financial markets. In this case, consumption smoothing is no longer possible, or is very expensive. The case of Greece has also shown that the social cost of very large, 'catastrophic' shocks can be extremely severe, because a shock that leads to insolvency creates other problems, including widespread bankruptcy costs. By contrast, the small shocks that were prevalent during the Great Moderation did not involve large costs, as temporary shocks to output or income can be smoothed at a low cost via savings or borrowing in capital markets.[7]

There are thus good reasons why social loss functions are assumed to be convex. Most optimal control models simply assume a special form of convexity, namely that the social loss function is quadratic in output (or in output compared to its equilibrium level; see Blanchard and Fischer, 1989).[8]

3.2 Insurance with deductible first best

A widespread practice in the insurance industry is to offer clients full coverage only above a certain deductible or threshold. This approach should be applied to the discussion about the need for a shock absorber for the eurozone as well.

The basic idea behind insurance with a deductible can be illustrated easily. Figure 5 shows the usual quadratic social loss function (blue lines) as the square of the shock that is hitting the economy (e.g. the increase in unemployment or the fall in GDP) on the horizontal axis. This is what the economy would be subject to in the absence of an insurance mechanism.

With a (partial) shock absorber that offsets a certain percentage of the shock (as proposed by Enderlein et al., 2013), the welfare impact of all shocks is lower, as indicated by the red line.

An alternative to a shock absorber is to introduce a deductible, but to fully compensate all shocks above that threshold. The resulting welfare loss as a function of the shock is indicated by the green line (where the threshold was set at 1).

The actuarially fair price for both insurance policies will of course depend on the parameters of the probability density function of the shocks, the percentage of the shock absorbed and the deductible.

---

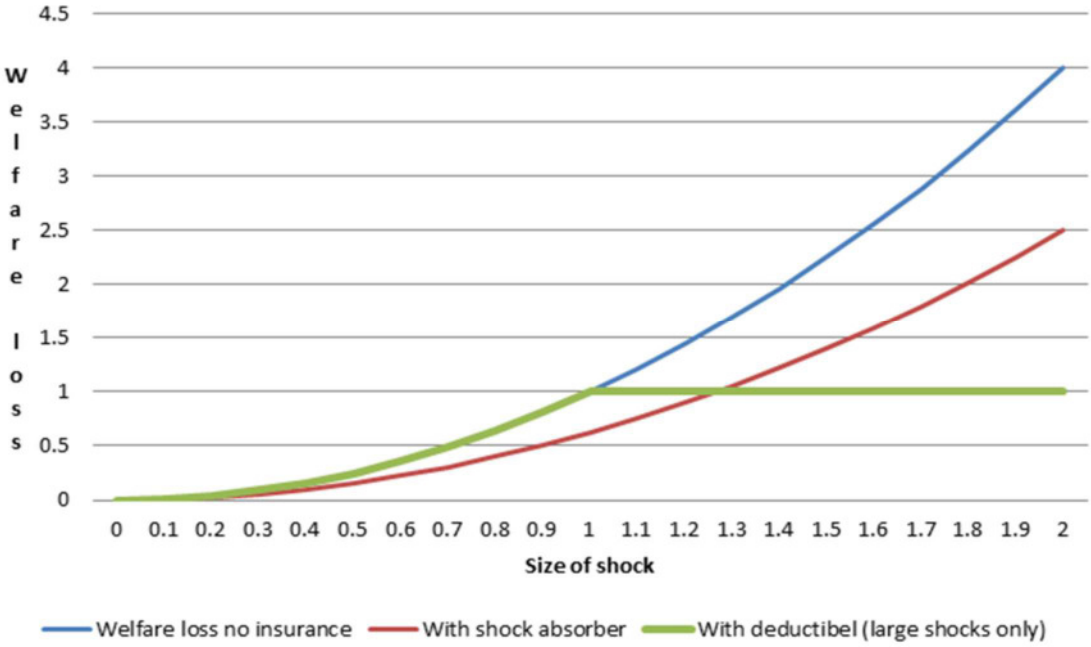
[7] There is some confusion in the literature on the purpose of shock absorbers. In principle, the ultimate motive for insurance should be to smooth consumption over time. But most empirical analysis concentrates on the variability of income (GDP). Asdrubali et al. (1996) are among the few to analyse how variations in income are transmitted to variations in consumption. Furcieri and Zdzienicka (2013) build their proposal on this approach.

[8] Benigno and Woodford (2004) derive this functional form somewhat more generally. For a critique, see Mayer (2002).

In Figure 5, the difference between the welfare losses under the two approaches can be determined as the difference between the areas between the green and the red lines to the left and to the right of the point where they meet. In the example drawn here, the area to the right is much larger, but the two areas must be weighted by the probability of these shocks occurring. It thus seems that, a priori, it is not possible to say whether a shock absorber or an insurance contract with a deductible is superior.[9]

However, there exists a general theorem that insurance with a deductible is superior. Arrow (1974) proved that "if we stay within the class of contracts with the same expected loss, EU [expected utility] maximisers prefer a contract with full (100%) insurance above a fixed deductible".[10]

Figure 5. Welfare loss with a (partial) shock absorber vs. insurance with deductible



Source: Own calculations.

3.3 An illustration: Normally distributed shocks

The advantage of insurance with a deductible over a shock absorber (with the same premium) can be illustrated graphically using the most widely used functional form concerning the distribution of the shocks, namely a normal distribution. This is often a convenient assumption to solve linear quadratic problems, but has the disadvantage that, for the normal (Gaussian) distribution (or probability density function) of the shock, one can

[9] Formally, the cost of a shock absorber under which a fraction alpha of any shock, x, is absorbed by the insurer is given by alpha*E(x). If welfare losses are a quadratic function of the shock, one can calculate the following expected losses: 1) No shock absorber. In this case, the welfare loss would be proportional to the variance of the shock, i.e. E(x2). 2) Shock absorber: In this case, the welfare loss would be proportional to the variance of the shock attenuated by the fraction alpha, or (1-alpha)2*E(x2). 3) Insurance with deductible: In this case, the welfare loss would be given by the sum of two elements. For a shock smaller than the deductible (indicated by gamma), one has to take the expected value of x2, but for larger shocks (i.e. x>gamma) the welfare loss will be just equal to gamma2 (which has to be multiplied by the probability that x>gamma).

[10] See Russel (2004). See also Gollier and Schlesinger (1996) for a more general version of the theorem about the optimality of full insurance above some fixed deductible.

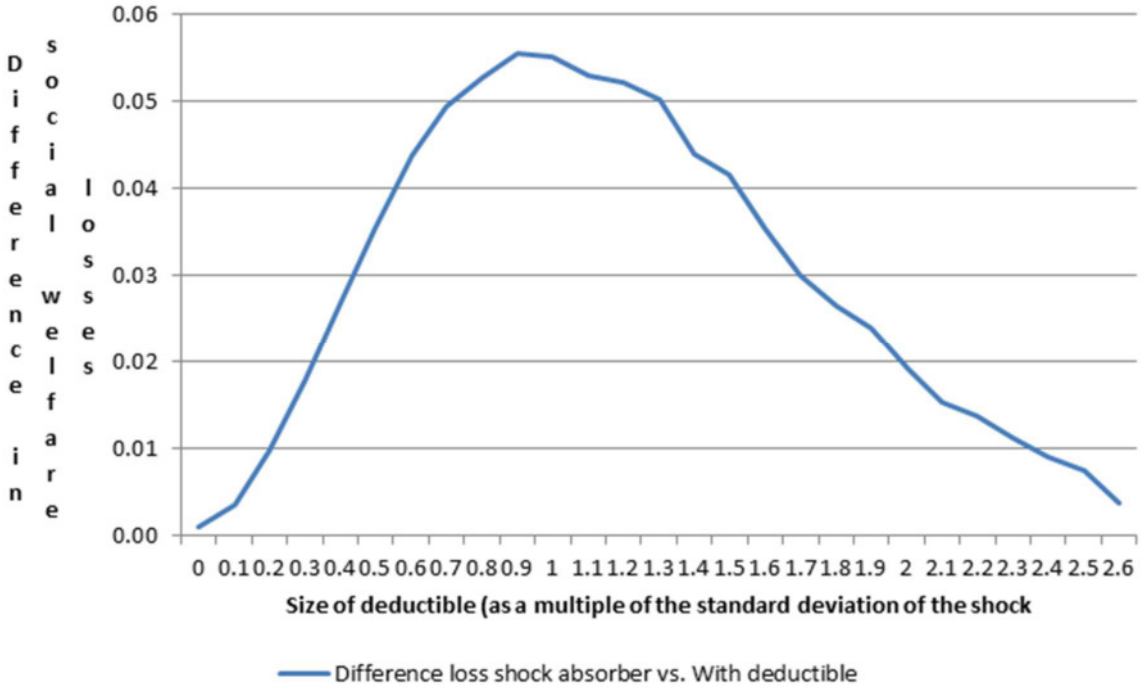
only calculate numerically the truncated variances and expected values that one needs to evaluate the welfare losses and the actuarially fair cost of providing either a shock absorber or insurance with a deductible. Another drawback of the normal distribution is that reality has 'fat tails', i.e. large events occur more often than one would expect if the distribution were normal.

Figure 6 shows the difference between the welfare loss under a shock absorber and under insurance with a deductible as a function of the deductible in terms of the standard deviation of the distribution of the shock. The size of the shock absorber was adjusted in all cases so that the actuarially fair price of both contracts was the same.

It is apparent from Figure 6 that the welfare loss is always lower under an insurance contract with a deductible, as proven more generally by Arrow (1974).

Figure 6 also shows a general property of insurance with a deductible: the value of such an insurance contract depends on the size of the deductible. If the deductible is zero, the contract provides full insurance, whereas if it is infinity, there is no insurance at all. This also implies that the difference between a shock absorber and insurance with a deductible must approach zero as the deductible approaches zero (in this case, the shocks absorber will have to approach full shock absorption); and it must also approach zero as the deductible approaches infinity, since at that point there will be little difference between the two types of insurance.

Figure 6. Difference between social losses with a proportional shock absorber and an insurance mechanism with a deductible



Source: Own calculations, based on data provided by Claudius Gros.

Figure 6 depicts the case of the shock having a standardised Gaussian distribution. In this case, the difference in social welfare losses (a positive value means that the loss is greater under a proportional shock absorber without a deductible) reaches a maximum if the deductible is equal to one (one standard deviation). In other words, a deductible equal to one standard deviation of the shock is the situation under which the advantage of this type of contract is largest.

3.4 Conclusions

Many observers and policy-makers now argue that the eurozone needs a system of fiscal shock absorbers similar to that of the US.

Recent studies by the IMF (2013a, 2013b) find that about 20% of shocks to state income are offset by the US federal fiscal system. But such a system would have been of limited value in the euro crisis. Offering a country whose output falls by 1% (relative to the eurozone average) a transfer of 0.2% of GDP would be of limited use, as explained below.

A country hit by a very large shock, say 5% of GDP (like Portugal or Ireland), would of course receive a larger transfer, but the problems would not be substantially different (a fall of income by 4% instead of 5%). By contrast, in a system of insurance with a deductible of, say, 1% of GDP, the country hit by a small shock would receive nothing. But most of the large shock – everything above the 1% deductible – could then be fully offset, safeguarding financial stability.

The overall conclusion that emerges from these considerations is that in the face of large shocks, a system that offsets all shocks by some small fraction is of limited use. What would really be needed is a system that protects against those shocks that are rare, but potentially catastrophic. The many minor cyclical shocks that do not impair the functioning of financial markets can then be dealt with via borrowing at the national level.

It is clear that any such scheme would raise a number of important issues, such as threshold effects and potentially also moral hazard problems, as one could argue that coverage of 100% of costs (above the threshold) might lead to less self-insurance. All of these problems exist of course in the insurance industry as well. At the macroeconomic level, one can argue that the political cost of a deep recession will be large even if transfers from the European level limit the damage to the economy. The incentive to take measures against such shocks (for example, through national macro-prudential measures) should thus remain. The practical problems in defining thresholds and pay-outs will be discussed in detail below.

It is also clear that a scheme that covers rare events implies a high probability that, ex post, a few countries (those hit by the rare shocks) will have received large transfers, and all those that have not been hit by such a shock during the period of observation will have made a (small) loss.

As an aside, we would argue that the European Stability Mechanism – the eurozone's rescue mechanism – does not provide the needed insurance function because it only provides loans, which have to be repaid with interest, rather than a transfer when a shock materialises.

One practical way to create an insurance mechanism with a deductible would be to create a system of reinsurance for national unemployment insurance systems, under which the national systems would pay regular premiums to a central eurozone fund. This fund would then support the national system in countries where the unemployment rate has increased suddenly above a certain threshold. This is the type of absorption capacity that the decision-makers of the EU should be considering – not merely copying the way the US federal fiscal system appears to offset a small proportion of all shocks. The remainder of this study benchmarks this approach against others.

4. The reinsurance in practice

The main conclusion from the previous theoretical section is that a system of fiscal insurance with a fixed deductible would be preferable to a fiscal shock absorber that offsets a certain percentage of all fiscal shocks. Our task is far from being concluded at this point; moving

from theory to the actual design of the policy is not only a tricky job, it also requires taking a number of decisions. What is, for example, the reference unemployment indicator? And which type of shock should be insured? What is the optimal set of countries to subscribe to this system? We describe in detail in this section every element of the insurance we propose: the trigger, the claim, the deductible, the pay-in and the pay-out. We also present the results of our Excel-based simulations of how the European unemployment reinsurance system would work.[11]

4.1 The trigger

In our model, what triggers the mechanism that starts the policy is a certain type of unemployment shock. In order to be eligible for help, the unemployment rate in the country hit by a recession must be higher than a certain threshold. Which unemployment rate and which threshold?

For the former, we consider the short-term unemployment rate, whereby the number of workers unemployed for less than 12 months and willing to work is divided by the active population (employed and unemployed aged 15 to 64). Among several ways to measure unemployment, this is the one that is affected most by the cycle; the total unemployment rate also includes the long-term unemployed whose condition is more structural than cyclical.

The threshold we consider for country *i* at time *t* is equal to

$$stUR_{it} > \overline{stUR_i} + \gamma\sigma_{stUR_i}$$

Where $\overline{stUR_i}$ stands for the 10-year moving average of the short-term unemployment rate and σ for the 10-year moving standard deviation of the short-term unemployment rate. In less technical terms, the scheme is triggered when actual short-term unemployment exceeds the sum of the 10-year average and a multiple of the standard deviation of the short-term unemployment rate.

We multiply the standard deviation by several values of γ to test different triggers, closer or larger to the average: 0.1, 1 and 2, which we call respectively 'Brussels rain', a 'storm' and a 'tornado'.

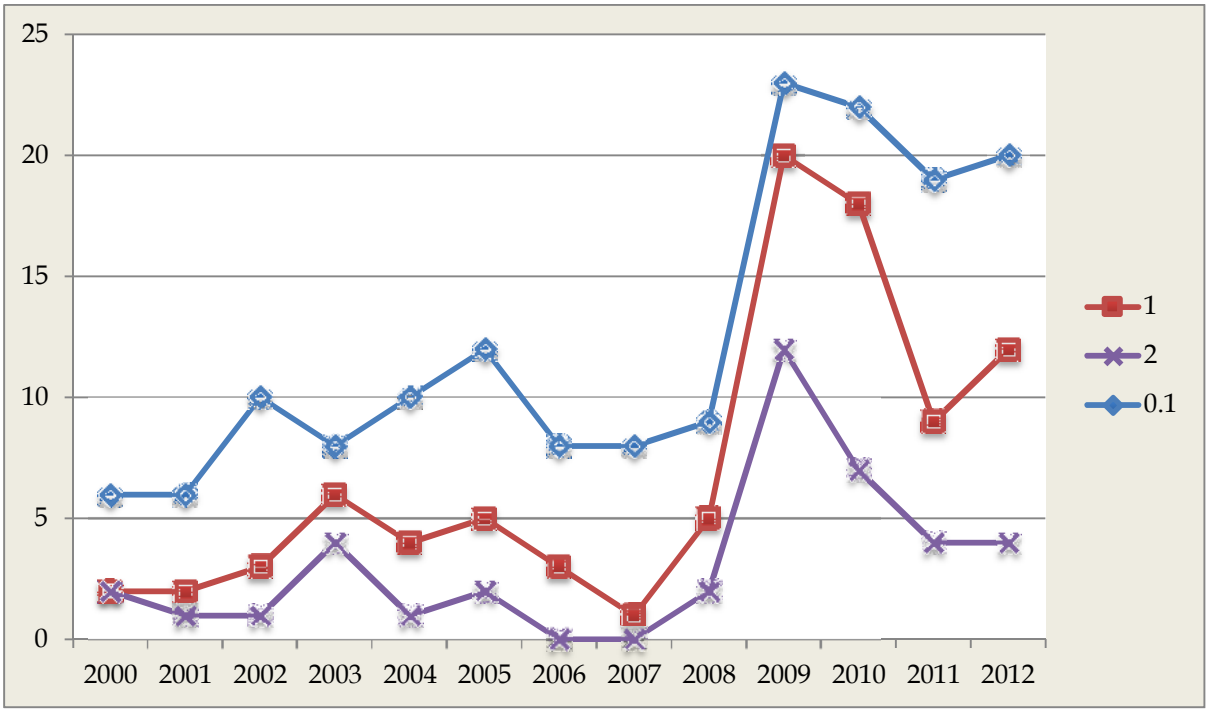
We chose ten years as the reference to calculate the moving averages and standard deviations because such a period is long enough to include a complete cycle, but at the same time not too long to make changes in structural unemployment remarkable.

As can be seen in Figure 7, based on such a mechanism, had the policy been in place in the period 2000-12, it would have intervened:

- 161 times in case of Brussels rain (standard deviation equal to 0.1);
- 90 times in case of storms (standard deviation equal to 1); and
- 40 times in case of tornados (standard deviation equal to 2).

[11] From a methodological point of view, it should be emphasised that Excel-based simulation has advantages and limitations. The key advantage is that we can quickly simulate a variety of options at both the EU and country level with limited resources. It is suitable for the calculation of revenues and expenditures and to give a flavour of how important the system would be compared to the existing national stabilisers. On the other hand, it is not a general or partial equilibrium model that would show dynamic effects of such a system on the member states, or on the EU economy as a whole. Nevertheless, the results that emerge from the simulation suggest that the size of the stimulus would not in any case be large enough to have material second-order effects.

Figure 7. Number of cases had the reinsurance been in place since 2000

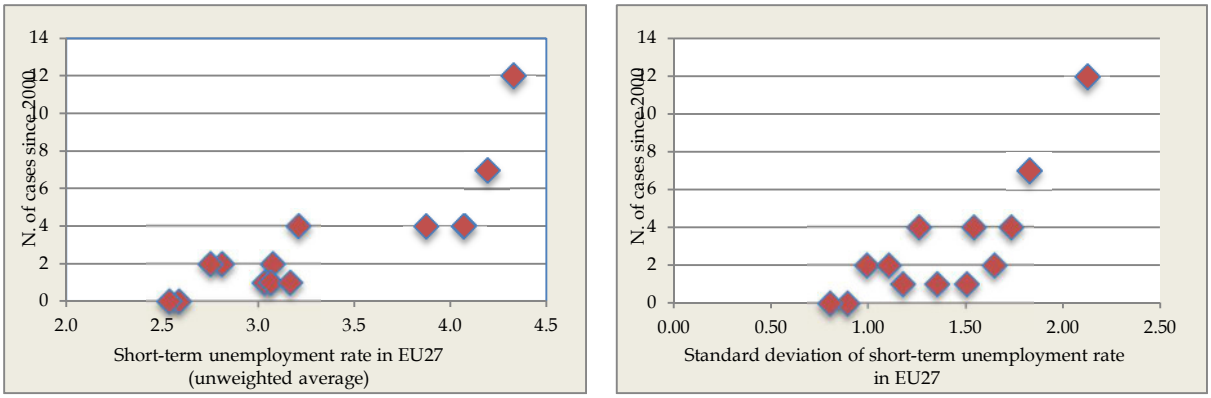


Sources: Authors' elaboration based on Eurostat and AMECO data.

For larger values of γ, the country is eligible for funding if it is hit by a shock of a magnitude that goes beyond 'business as usual'. The underlying assumption is that national social policies, in many countries in place for more than 100 years, are well equipped to deal with a normal crisis. The added value of such a supra-national mechanism is that it would provide assistance in case of major downturns, where countries will most likely have to face not only the unemployment surge, but also financial pressure.

As can be seen from Figure 8, the number of interventions increases not only with higher unemployment rates, but also with higher deviations from it. This means that the policy is triggered more often in case of asymmetric shocks.

Figure 8. Correlation between the number of cases[12] *and unemployment rates and standard deviation*



Sources: Authors' elaboration based on Eurostat and AMECO data.

[12] For SD = 2, the tornado cases.

Box 1. Short-term vs. total unemployment rate

The unemployment rate would be *prima facie* the most natural choice of indicator, because it is indeed meant for the assessment of employment policies. In addition, it is a solid indicator, given that it is based on a headcount.[13] Nevertheless, it presents some issues.

First, an old debate exists among labour economists on the solidity of this indicator, which is considered by many experts to be inappropriate for measuring the temperature of the labour market. The reason is that the unemployment rate does not measure the share of people who do not have work in the population, but the share of those in the labour force who do not have a job and are also actively looking for one. Therefore, those who are available to work but are not actively job-seeking are not recorded by the unemployment statistics collected following the standard ILO definition.[14]

Second, it is important to note that a significant part of the unemployment rate is unrelated to short-term shocks and is of a structural nature. The group of unemployed which it measures is made up of two main sub-groups: those whose unemployment duration is a small natural transition from one job to another, and those with a longer unemployment duration due to the fact that their skills do not match existing vacancies. The former has a short-term nature, whereas the latter is much more persistent and requires enormous effort to be curbed. A policy that does not take structural differences into account would, as a consequence, give rise to a rather unbalanced flow of funds over time. This is a problem if one focuses on the redistribution rationale rather than on one aimed at cushioning shocks.

Since the cushioning rationale appears to be among the key arguments for the creation of an EUI, we do not recommend using a headline unemployment rate. For this reason, we propose considering not the overall unemployment rate, but the short-term rate. This would be consistent with the fact that unemployment benefits generally do not cover the entire unemployment spell, but instead have a maximum length of eligibility.[15] An unlimited duration constitutes a disincentive to look for a job, especially if the income subsidy is generous.

The EU short-term unemployment rate, defined as less than 12 months of unemployment, was on average 4% during the period 2003-12.

4.2 The claim

The claim is the materialised utility of insurance, i.e. what the insured is entitled to receive based on the agreement with the insurer. We base the claim on the same reference indicator as the trigger: short-term unemployment. We argue that the amount required by a country to face a crisis without the need to cut unemployment benefits when they are needed the most is based on the following formula:

$$C_{it} = 0.4NCE_{it}\ x\ 12months_{it}\ x\ 0.8stU_{it}$$

[13] The headcount is not based on the entire working population – only a small share of the population is interviewed for the Labour Force Survey. However, the methodology is solid and agreed at the EU level via Eurostat.

[14] Further explanation can be found on the Eurostat website at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Underemployment_and_potential_additional_labour_force_statistics.

[15] Belgium, where unemployment benefits are provided until the worker finds a new occupation, is an exception. In all countries during the past two decades, systems have become less and less generous in order to create the incentive to reduce the length of the work-to-work transition.

The claim for country *i* at time *t* is equal to 12 months of benefits, equal to 40% of the national average compensation of employees (NCE), paid to 80% of short-term unemployed workers (stU).

The figures "0.4, 12 and 0.8" are discretionary parameters. Our choice is justified by the compromise between a sound policy and the need to ensure a strong stabilising effect. More specifically, we design the insurance in such a way that:

- It covers as many unemployed workers as possible, but not all because it is unlikely that all qualify for unemployment benefits, which in all countries are linked to a contribution for a certain number of months (ranging from 6 months of contribution over the previous 24 in the UK to 12 months over the previous 18 in Belgium).
- It is characterised by a relatively generous replacement rate.[16]
- It lasts long enough to secure an income for unemployed workers in times with few employment opportunities, but not too long to discourage them from finding another job.

In this proposal, no conditionality is applied to how the funds are spent.

4.3 The deductible

In Section 2, we explain how "if we stay within the class of contracts with the same expected loss, EU [expected utility] maximizers prefer a contract with full (100%) insurance above a fixed deductible" (Arrow, 1974). This is based on the assumption that the insurance is useful when the cost of unpredictable events is convex, i.e. when a shock of twice the magnitude of another one causes more than twice as much damage. The deductible can also be considered a form of additionality, a principle often applied to EU funds (i.e. the EU should only contribute in addition to what the national government is normally spending, not replace the national expenditure). From another perspective, this magnifies the stabilisation function of the expenditure for a given size of the EUI system.

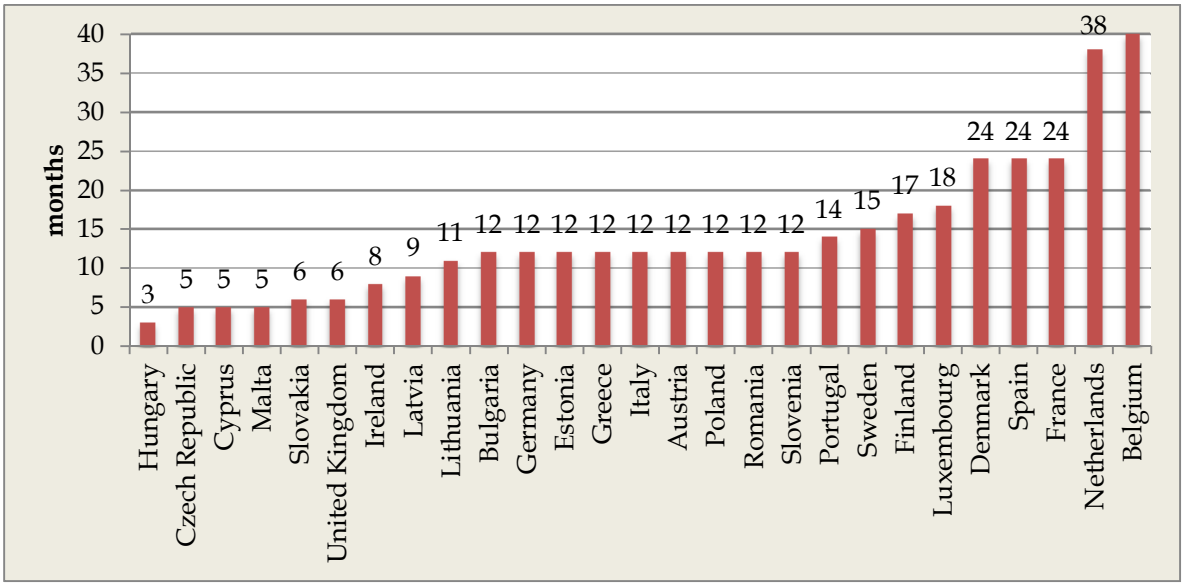
What should the deductible look like? We base the calculation on the expenditure on passive labour market policies. However, for countries that have unemployment benefits for unemployed for extended periods (more than 12 months), we cannot include all such expenditure. The reason is that the EUI needs to contribute to the part of the expenditure that is related to short-term unemployment and not to the structural/long-term component. The longer the duration of unemployment benefits in a certain country, the smaller the percentage of passive labour market policies (PLMP) that is counted, since larger portions of the expenditure go to non-short-term unemployed.

Eurostat collects data from EU countries on what portion of their public budgets is dedicated to labour market policies, broken down in great detail by type of expenditure. Employment subsidies, for instance, are distinguished from early-retirement schemes. However, it is not possible to derive the share of expenditure by duration of the unemployment spell. For this reason, we rely on a formula that is based on the assumption that countries that grant unemployment benefits for a longer period spend a lower share of their budget on newly unemployed. Our calculation is only an approximation, but if the EUI were to be implemented, it would be fairly easy to collect such data on a precise basis.

As can be seen in Figure 9, there is high heterogeneity in Europe when it comes to the maximum duration of unemployment benefits (UB), from three months in Hungary to essentially unlimited in Belgium.

[16] Only in four countries in the eurozone is the gross replacement rate below 40%: Malta, Ireland, Austria and Germany.

Figure 9. Maximum duration of unemployment benefits in Europe



Sources: Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) database.

For this reason and based on the formula below, we design a larger deductible for those countries that grant unemployment benefits for a longer duration.

The deductible is equal to the smaller of the following values:

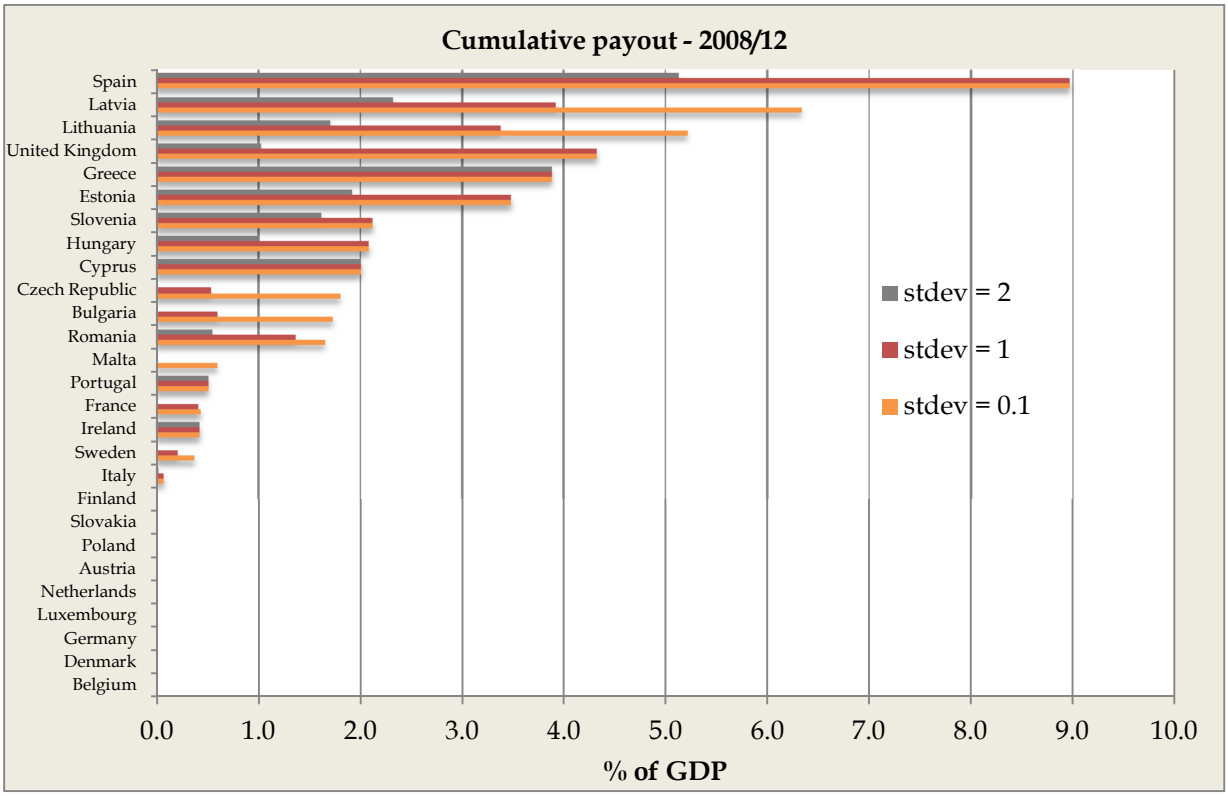
- *1/(1+1/2*(length on UB provision in months -12)/12)*
- *1*

The deductible is applied to the 10-year average expenditure on PLMP. Based on the above coefficient, a country such as the Netherlands, with long provision of unemployment benefits, will be applied a deductible equal to half of its expenditure on PLMP for that year.

4.4 The pay-out

The actual pay-out of the fund boils down to the difference between the claim and the deductible for every short-term unemployment rate higher than $\overline{stUR_i} + \gamma\sigma_{stUR_i}$. Had the EUI been in place since the beginning of the Great Recession, depending on the trigger chosen and assuming it was more or less sensible, it would have disbursed on average between 0.5% and 1.3% of GDP in each country between 2008 and 2012 (details by country in Figure 10).

Figure 10. Cumulative payout, 2008-12



Sources: Authors' elaboration based on Eurostat and AMECO data.

In the most stringent version – i.e. standard deviation equal to 2 – 12 countries would have benefited from the reinsurance for at least one year: Spain, Greece, Latvia, Estonia, the UK, Cyprus, Hungary, Ireland, Slovenia, Romania, Portugal and Lithuania. Only in the first three countries would the total pay-out have been higher than 2% of GDP over the period 2008-12.

4.5 The pay-in

How is the system financed? A basic contribution of 0.1% of GDP is paid annually until 0.5% of EU GDP is accumulated. Contributions would then stop and would be restarted if the fund fell to below 0.5% of EU output. In practice, if the trigger is really low (for example, standard deviation of 0.1), the pay-in is continuous. If the triggers are higher, it becomes a start-stop mechanism.

The basic contribution is multiplied by a form of 'experience rating'[17] that reflects the country balance with the fund over the last ten years. Technically:

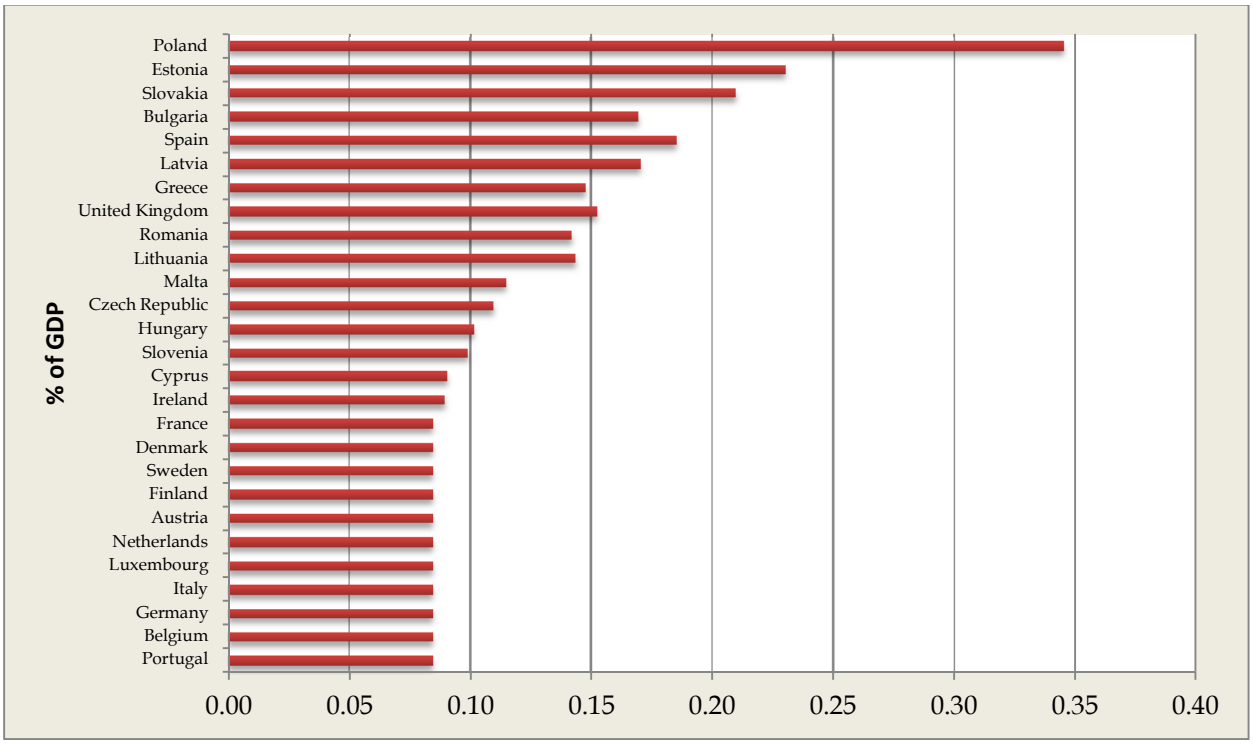
- The coefficient equals the sum of 10 annual coefficients.
- The annual coefficient is 0.1 if the country balance in a given year is positive or negative, but less than 0.1% of GDP.
- But if the country balance in a given year is negative and equal to or higher than 0.1% of GDP, then the annual coefficient is equal to the balance.

As a result, countries that draw heavily on the fund gradually start paying in more, but with a delay of several years until this becomes noticeable so that the net stabilisation effect of the reinsurance is strong even for a pronounced recession. In Figure 11, we can see that a heavy

[17] Also called 'claw-back' in the jargon of this debate. The main objective is to adjust the contributions to the fund in such a way as to avoid large and permanent transfers between member states.

use of funds by Poland, the Baltic states and Slovakia in the early 2000s due to the post-1998 recession, combined with renewed utilisation in the post-2008 recession, would result in high pay-in during the period we show. Extremely heavy use of the funds by Spain at the end of the 2000s would not yet translate into a cumulatively very high pay-in by 2012, but Spain would continue to have high contributions for years to come.

Figure 11. Average annual pay-in as a percentage of GDP, 2000-10



Sources: Authors' elaboration based on Eurostat and AMECO data.

Note: Figures refer to SD = 0.1. Differences are very small when SD=1 and SD=2 are considered.

Box 2. Technical aspects of the simulation

The simulation is based on historical data from 2000 to 2012, which gives a 13-year period. Thus, the simulation shows how the reinsurance would have worked if these mechanisms had existed at the time. Since it is an intellectual exercise, it includes countries that joined in the 2004 and 2007 waves as if they had been EU members at the time. The point is to show the potential effects of the EUI based on historical data as a counterfactual, not to simulate history. The decision to start in 2000 was based on data availability, particularly for the new member states.

The main data we use are: GDP, unemployment and short-term unemployment rates, passive labour market policies expenditure, nominal compensation per employee, and duration of unemployment benefits. As a source of data, we use AMECO, the annual macroeconomic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs and Eurostat.

We start our simulation in the year 2000, which means we start the time series from the year 1990 to construct the 10-year moving averages. This means that for the early years, we resort to simulations to fill the gaps of missing data. This concerns, in particular, detailed information on unemployment by duration. Given that the short-term unemployment rate is a vital variable for this simulation, to fill the gaps, we use the complete series to determine a linear

relationship between short-term unemployment and output growth, a sort of short-term Okun coefficient. We produce one coefficient per country and, based on output data, we use the coefficient to estimate what the short-term unemployment would have been in that year. In some cases like France, Italy and Slovakia, the relationship is strong (R-squared higher than 0.5); in some others, like Poland and Austria, it is much weaker. Yet, this remains a fictitious problem – if the EUI were to be set up tomorrow in the way we propose, all the necessary data would be available for all countries.

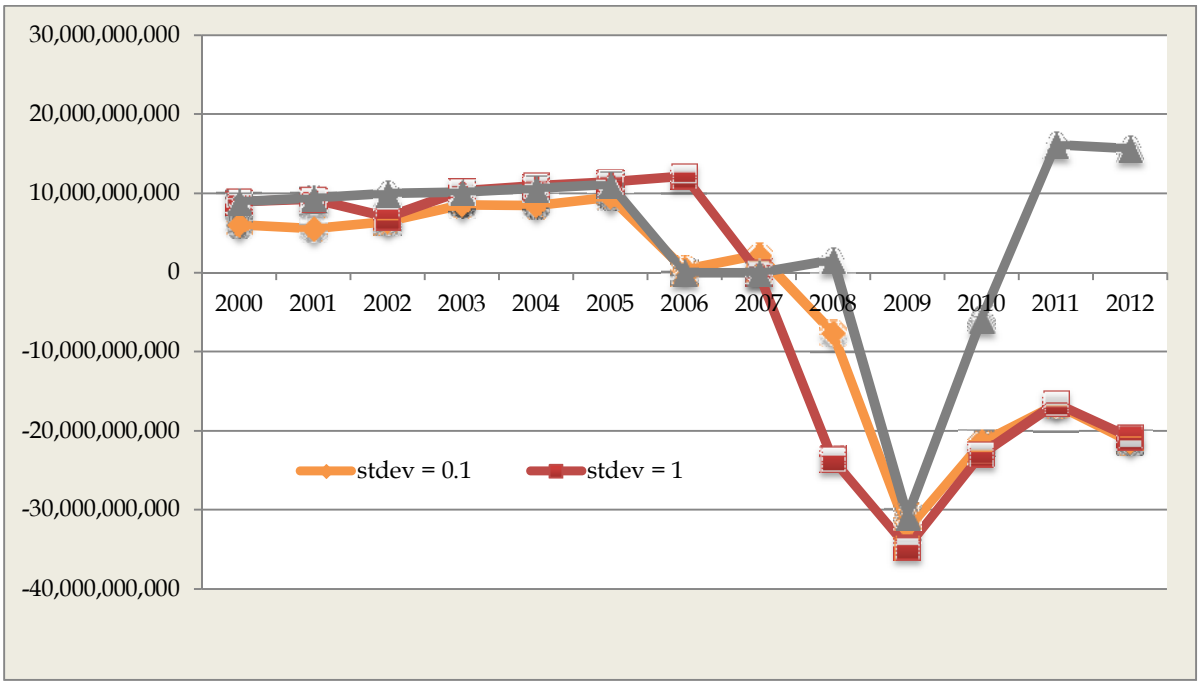
We also used 10-year average expenditure on passive labour market policies (PLMP) in each country. The information is used to calculate the deductible applicable to the insurance. The time series starts in 1998 for older EU member states, and in the mid-2000s for the remaining ones. To fill in the gaps for the earlier years, we simply refer to the long-term average. This may not be an optimal solution, as it does not take into account variations determined by the business cycle, but such variations are not as large as one would imagine given that only a portion of the expenditure goes to the newly unemployed workers.

4.6 The EUI balance for the EU and for selected countries

Based on the selected parameters, we compute the balance of the fund over the entire period as the difference between the pay-in and the pay-out. Whether the yearly or cumulative balance is considered, three observations need to be made:

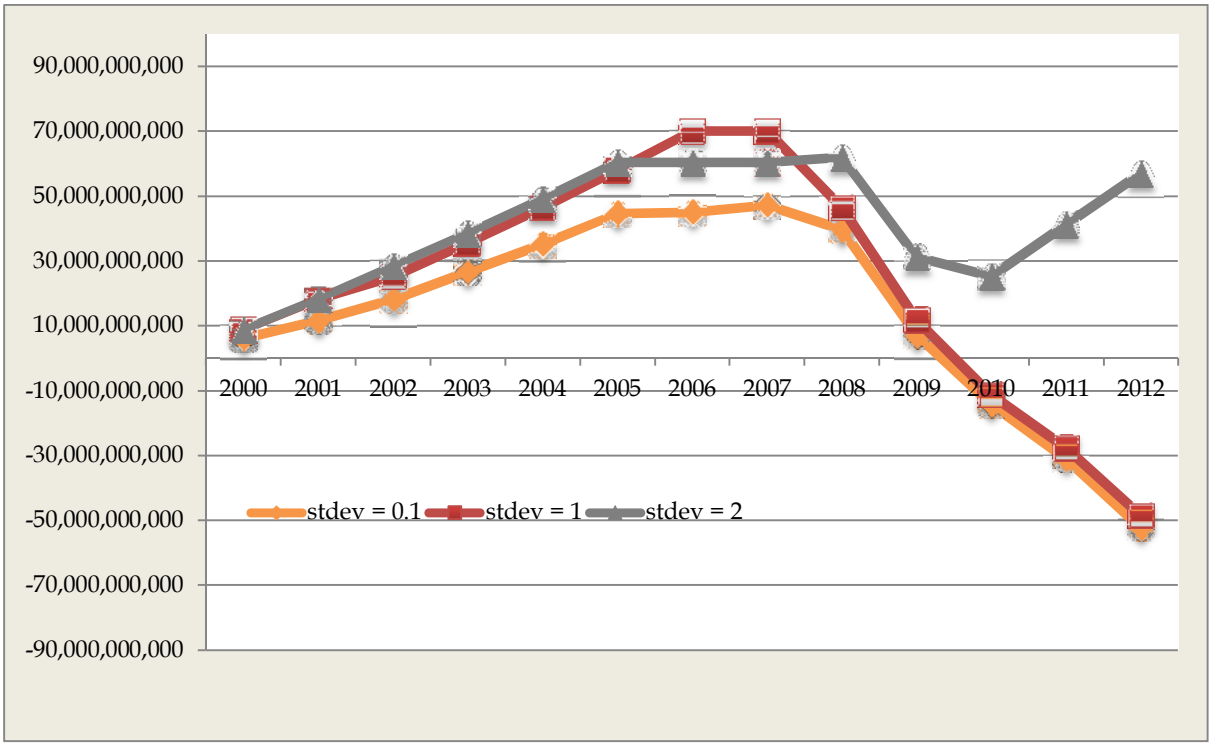
- The balance remains largely positive until the Great Recession. Then, because of the magnitude of the crisis, it passes from almost +€20 billion to less than -€20 billion.
- The difference between Brussels rain or a storm versus the tornado emerges clearly. In the latter case, in fact, the balance returns to positive very quickly after 2010 (Figure 12).
- Expressed in terms of a percentage of EU output, the highest annual contribution of the fund to crisis countries (-€30 billion) is 0.3% in 2009.

Figure 12. Fund yearly balance



Sources: Authors' elaboration based on Eurostat and AMECO data.

Figure 13. Fund cumulative balance



Sources: Authors' elaboration based on Eurostat and AMECO data.

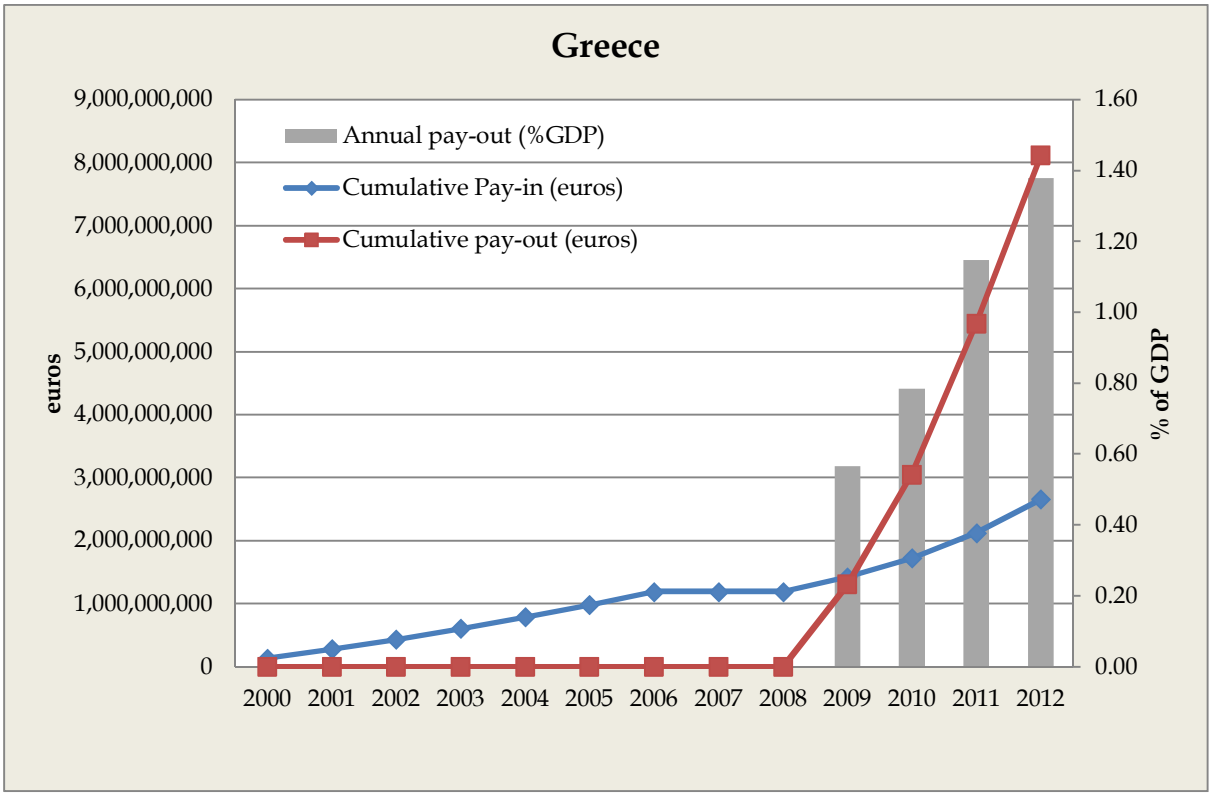
In Figure 14, detailed data are provided for selected countries for 'stormy times'. In the case of Greece and Spain, the net balance of the fund remains positive until the outbreak of the Great Recession, which impacts on labour markets first in Spain (by 2008) and then in Greece (in 2009). The annual contribution received by the fund is in the range of 0.6% to 2.2% of GDP. In 2008 in Spain and in 2010 in Greece, the balance of the fund turns from positive to negative: the pay-out peaks rapidly due to the severe downturn, while the pay-in also increases but more slowly. Both Spain and Greece are hit heavily by the Great Recession, but in Spain the absolute numbers are much larger. The difference comes not only from short-term unemployment, in the range of 3 million workers in Spain, but also the nominal compensation per employee, which is 30% higher in Spain, influencing the size of the claim.[18]

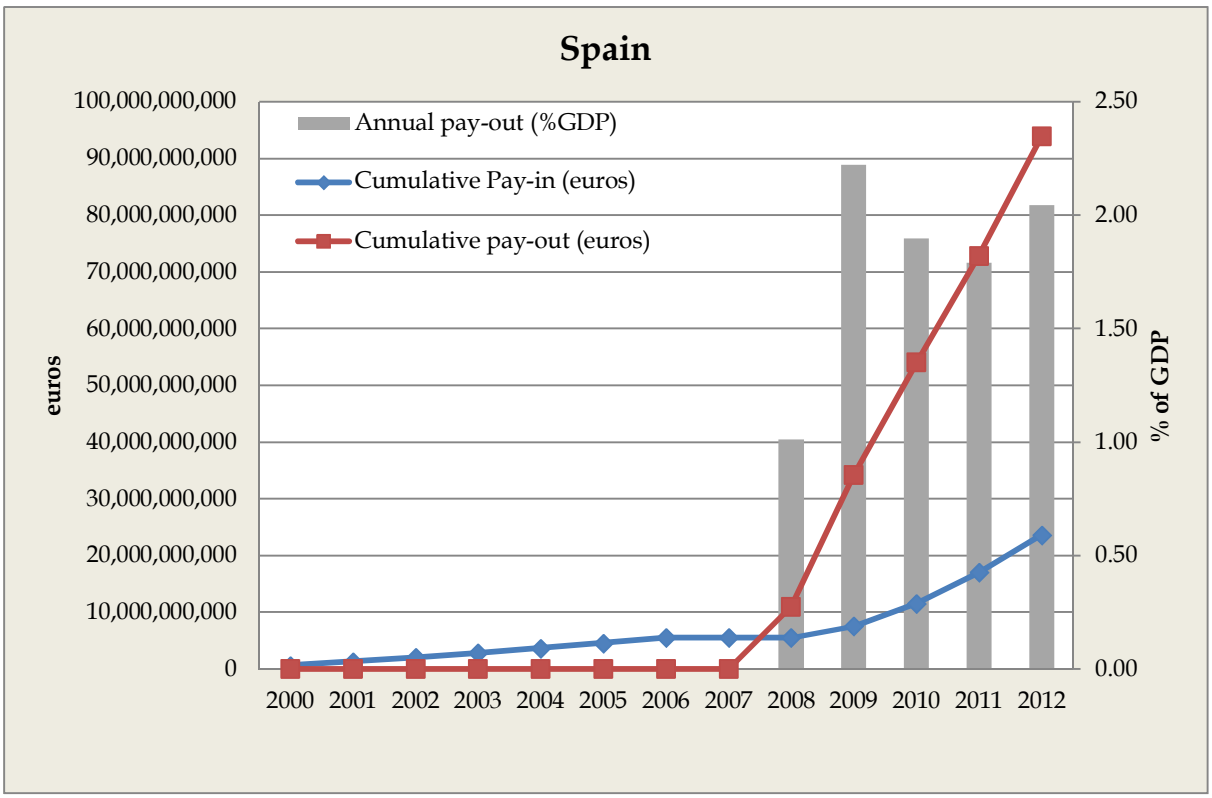
Estonia benefits from the fund during the Great Recession, but also qualifies for benefits earlier in 2000 and 2003. Germany does not qualify for help during the period analysed (2000-2012), and therefore remains a net contributor.

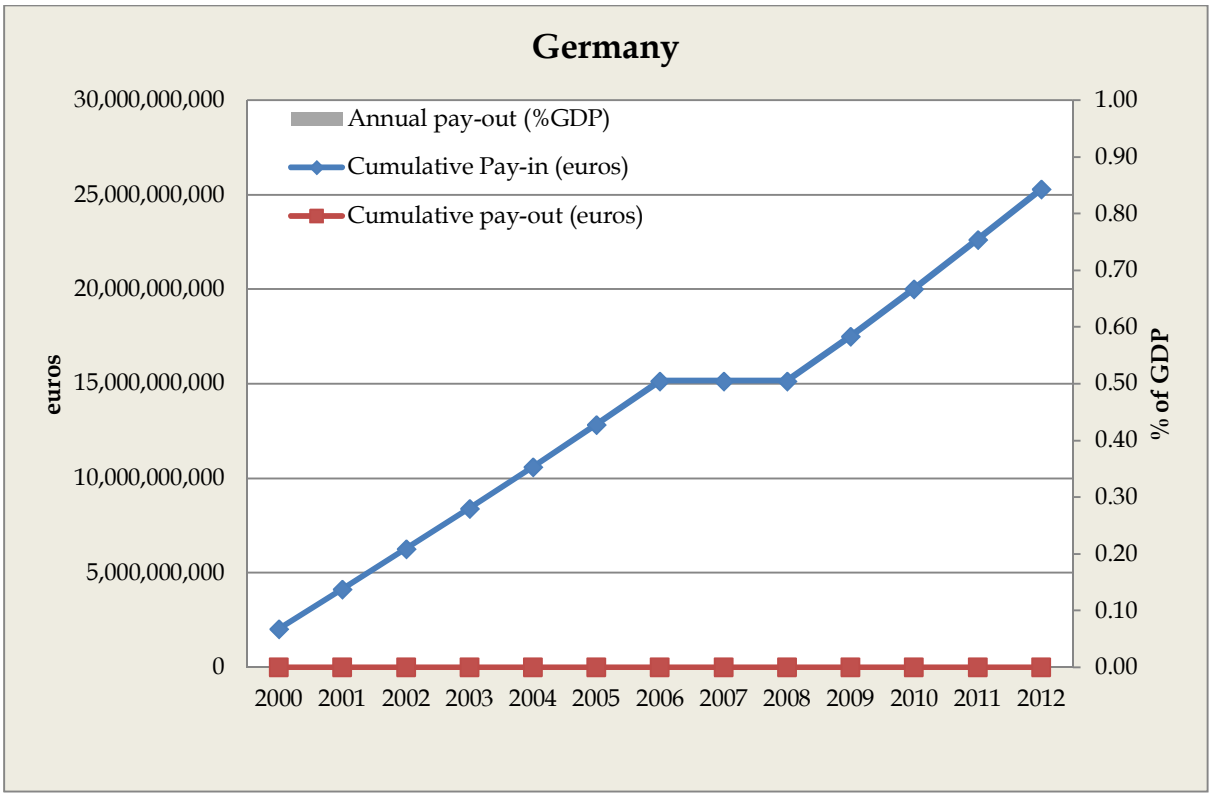
[18] Spain and Greece compared in 2009.

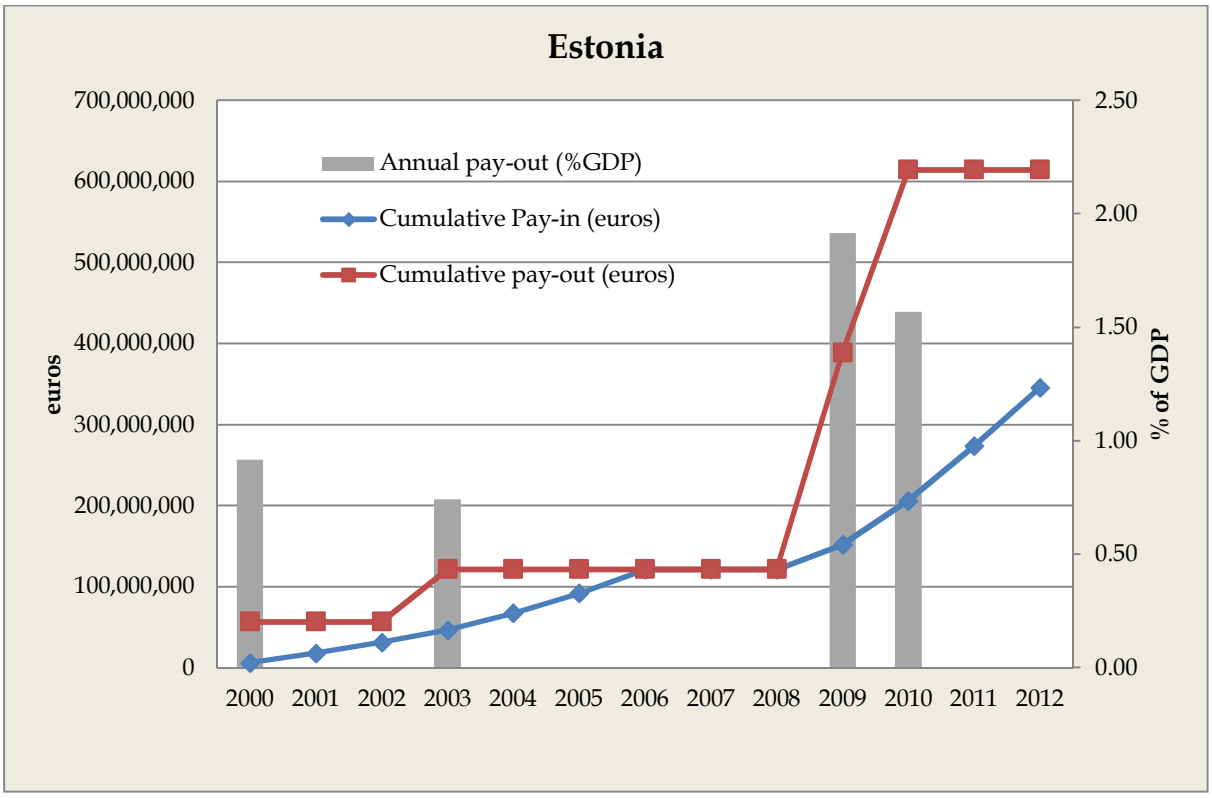
	Spain	**Greece**
Short-term unemployed (1,000)	3,100	274
Short-term unemployment rate	9.9%	3.6%
Claim (billion euros)	34	2.3
Deductible (% of GDP)	1.03	0.44%
Nominal compensation of employees (euros)	33,600	26,600

Figure 14. Fund balance in selected countries for 'stormy days' (SD = 1).









Sources: Authors' elaboration based on Eurostat and AMECO data.

4.7 The stabilisation impact of the reinsurance

This section presents a range of estimates of stabilisation effects of the European unemployment insurance system. We use a simple estimate of the stabilisation effect: every

year starting from 2008, we multiply the net inflow coming from the EUI fund by a multiplier.

The rationale is that this allows us to calculate the value added of the European mechanism had it existed at the time. We propose calculations only for major shocks, which means that only certain countries are considered. Our underlying argument is that the cost of 'non-Europe' is disproportionately high in case of large downturns. Economic policies that have existed in European countries for a century are more than able to cope on their own with small output fluctuations. This does not exclude other rationales for creating a EUI even for minor shocks (as presented by the 'Brussels rain' option with standard deviation equal to 0.1).

Deciding on the multiplier is a non-trivial and somewhat subjective exercise. As shown in Box 3, estimations provided by the literature on this issue vary between $0.7 and $3 for every $1 spent on unemployment insurance. The issue is further complicated by the fact that estimates vary not only according to the methodology chosen, but also by country. An additional obstacle is the fact that most studies analyse the US example, which, while it is the closest among advanced economies to the European one in terms of size, cannot be considered identical due to the fact that the US economy is structurally different. We therefore need to make a choice.

Despite such complications, we consider a multiplier of 1.5 to be safe, which is a conservative estimate close to that from four of the five studies selected (see Box 3). We apply this multiplier to the net inflow from the EUI funds for the period 2008-12 to six countries (those that suffered most during the Great Recession) as an illustration.

Box 3. Review of the literature on the multiplier effect of unemployment benefits

Among the different categories of public expenditure, unemployment benefits emerge with the most virtues. First, they kick in automatically, as soon as unemployment starts soaring and workers who have lost their jobs apply for them. A second important virtue is that this type of expenditure goes where it is most needed: to support the consumption capacity of households whose labour income has suddenly vanished.

Since Keynes' times, economists have believed that public expenditure generates an input to growth that is higher than the expenditure itself due to a multiplier effect. The multiplier varies according to both the type of expenditure and the characteristics of the economy (IMF, 2009).

Quantifying this multiplier is extremely challenging, as witnessed by the fact that studies do not agree on a common number. Different methodologies lead to different results, even when the same case is analysed (IMF, 2009). Zandi (2008) calculates that in the United States, a $1 increase in unemployment benefits generates an estimated $1.64 in near-term GDP. Vroman (2010) believes this impact to be larger: every $1 spent on unemployment insurance increases economic activity by $2. An older study by the US Department of Labor estimates that on average (over six periods defined between 1972 and 2001), $1 of unemployment insurance benefit generated GDP growth of $2.15, with the multiplier effects of each of these six periods ranging between $1.54 and $3.07. Monacelli et al. (2010) estimate that "in response to an increase in government spending normalised to 1% of GDP, we estimate an output multiplier well above one, in the range of 1.2-1.5 (at one-year and two-year horizon respectively)".

A recent estimate by the US Congressional Budget Office (2010) is less precise: increasing aid to the unemployed by $1 is estimated to have increased GDP by between $0.7 and $1.9 during the period 2010-15.

As already explained, we look at episodes of major distress, where the value added of the EUI is most relevant. Calculations are shown in Table 1.

Table 1. Example of stabilisation effect of the reinsurance during the Great Recession in selected countries (percentage of GDP)[19]

Stdev = 0.1						
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**SUM**
Estonia		2.49	1.74	0.00		4.22
Greece		0.58	0.86	1.34	1.60	4.38
Ireland		0.48				0.48
Latvia	1.07	3.25	1.85	0.50	0.42	7.08
Lithuania		2.42	2.13	0.91	0.62	6.08
Spain	1.37	3.06	2.28	1.91	2.12	10.74
Portugal				0.03	0.43	0.46
Stdev = 1						
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**SUM**
Estonia		2.55	1.79			4.33
Greece		0.70	0.97	1.44	1.65	4.76
Ireland		0.48				0.48
Latvia		3.34	1.93			5.27
Lithuania		2.42	2.13			4.54
Spain	1.52	3.05	2.27	1.90	2.11	10.84
Portugal				0.03	0.43	0.46
Stdev = 2						
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**SUM**
Estonia		2.62				2.62
Greece		0.70	0.97	1.44	1.65	4.76
Ireland		0.48				0.48
Latvia		3.34				3.34
Lithuania		2.42				2.42
Spain	1.37	3.06	2.28			6.71
Portugal				0.03	0.43	0.46

Sources: Authors' calculations based on Eurostat and AMECO data.

We start with the Spanish case, which is in the limelight during the current crisis due to skyrocketing unemployment figures. The net inflow, multiplied by the fiscal multiplier of unemployment benefits, generates an additional output equal to between 6.7% and 10.8% of GDP over the 2008-2012 period. Another interesting case is that of the Baltic countries, where the combined effect of the EUI funds and their (assumed) multiplier is no less than 2.4% of GDP in 2009. However, it declines faster than in Spain due to the faster recovery of the three

[19]The reader may notice that these numbers are different from those in Figure 10. The reason is that they show different things: in Figure 10 the cumulative payout is presented, while Table 1 shows the fund balance multiplied by the multiplier of 1.5.

economies. In Greece, the European mechanism kicks in from 2009. The total impact on the economy is around 4.7% of GDP over the entire period, for any standard deviation considered. Finally, in Ireland, EUI funds are provided in 2009 and, combined with their multiplier effect, generate an additional output equal to 0.5% of GDP.

In Table 2 we compare the actual evolution of GDP growth with that estimated in Table 1, that is, if the EUI had been in place. It is important to note that the exercise is as speculative as it is interesting, since second-round general equilibrium effects are completely ignored in the calculation due to the fact that it is not based on general equilibrium model. Yet, it shows how a supranational stabiliser could provide partial relief to a crisis country. In the cases of Spain, Estonia and Lithuania, a European fund would have turned negative growth positive. In the remaining cases, it would have reduced the negative impact of the crisis.

It is worth noting that the differences between the contribution triggered by a standard deviation of 0.1, 1 or 2 are not huge, meaning that similar results can be achieved via a fund that is triggered only by 'catastrophic' unemployment events.

Table 2. Comparison of actual GDP evolution and GDP growth with EUI

Stdev = 0.1		
	Actual GDP growth	**Actual GDP growth + EUI fund * multiplier**
Estonia	-2.2	2.0
Greece	-22.4	-18.0
Ireland	-7.3	-6.8
Latvia	-11.3	-4.2
Lithuania	-0.6	5.4
Spain	-4.7	6.0
Portugal	-5.5	-5.0
Stdev = 1		
	Actual GDP growth	**Actual GDP growth + EUI fund * multiplier**
Estonia	-2.2	2.1
Greece	-22.4	-17.6
Ireland	-7.3	-6.8
Latvia	-11.3	-6.0
Lithuania	-0.6	3.9
Spain	-4.7	6.1
Portugal	-5.5	-5.0
Stdev = 2		
	Actual GDP growth	**Actual GDP growth + EUI fund * multiplier**
Estonia	-2.2	0.4
Greece	-22.4	-17.6
Ireland	-7.3	-6.8
Latvia	-11.3	-7.9
Lithuania	-0.6	1.8
Spain	-4.7	2.0
Portugal	-5.5	-5.0

Sources: Authors' calculations based on Eurostat and AMECO data.

5. Summary of results and recommendations

In this section, we summarise our results and offer recommendations. Since the paper itself is relatively brief, this final summary does not rehash all the data and conclusions, but focuses on key messages and conclusions.

Why reinsurance?

The primary motivation for designing the reinsurance proposal was to discover whether a national shock absorption mechanism for the EU (eurozone) can be designed that can deliver relevance in terms of size/fiscal stabilisation effects for individual countries and, at the same time, be politically realistic in terms of contributions/costs. This study has shown that the reinsurance proposal delivers, for a small average contribution, large shock absorption capacities. At the same time, due to a threshold issue, it is not suitable for EU-level absorption of small national shocks (because it delivers a large punch once activated, low thresholds lead to fairly arbitrary results). The design that we have presented is not the only possible one, but we believe it presents a balanced package delivering on our aim to devise a scheme that is economically and politically feasible.

What should be the trigger for assistance?

In the analysis we included triggers of various sizes, all based on deviation of short-term unemployment from its long-term average. We calculated triggers of 0.1, 1 and 2 standard deviations from the long-term average, which we call 'Brussels rain', a 'storm' and a 'tornado', respectively.

Based on this analysis, our view is that the optimal trigger is between 1 and 2 standard deviations of short-term unemployment (i.e. between a storm and a tornado), since a trigger in this range is sufficiently high to be activated only in situations of severe shock, but sufficiently low to react to such situations.

Where to place the trigger within this range is a matter of political preference. We calculated that, had the policy been in place in the period 2000-12, it would have intervened:

- 90 times in case of storms (standard deviation equal to 1), and
- 40 times in case of tornados (standard deviation equal to 2).

The key difference between a standard deviation of 1 and 2 was *not* in calmer times, but during the height of the financial and economic crisis. A standard deviation of 2 led to approximately half of the countries drawing on reinsurance during the height of the crisis, while a standard deviation of of 1 led to nearly all of the member states drawing on assistance at the height of the crisis.

How much should the reinsurance system pay to affected countries?

In defining how much the system should pay out once it is activated, there are four main questions:

- What should be the size of the claim?
- Should there be a deductible?
- If there is a deductible, how large should it be?
- Should there be conditionality?

The first question is how to determine the reinsurance claim – what should the affected country in principle be entitled to? We based this on actual short-term unemployment and generous (although notional) unemployment benefit coverage. We use the term 'notional' because we do not propose to link this to actual payments to the unemployed, but for

determining transfers to national coffers. We design it relatively generously to ensure a sizeable stabilisation impact, particularly since a deductible is also foreseen. The claim for country *i* at time *t* is equal to 12 months of benefits (12UB) equal to 40% of the national average compensation of employees (NCE) paid to 80% of short-term unemployed workers (stU).

The next issue is whether to include a deductible. We recommend the inclusion of a deductible for several reasons:

- According to economic theory, the inclusion of a deductible in insurance is welfare-enhancing.
- For a given amount of funding, it amplifies the stabilisation function of the system.
- It makes the proposal more politically appealing, as it includes the principle of additionality whereby the EU assistance is in addition to national funding rather than replacing it.

How should the deductible be determined? Our formula for a claim is based on a notion of coverage of short-term unemployment benefits in a crisis. Therefore, it is logical that the deductible should be based on actual long-term average spending on benefits for the short-term unemployed. In such a case, the actual payment would be the difference between shock-induced ST unemployment and the long-term average of ST unemployment, multiplied by the difference between the standardised EU-level notion of unemployment benefits and the actual country benefits.

Therefore, the payment would be a positive function of the shock's severity and a negative function of the national system's generosity (in terms of the replacement rate and the coverage of short-term unemployed).

We do not propose any conditionality on the use of payments from the European fund. However, if there were a political decision to impose such conditionality, then we would advise:

- linking it to general use for passive and active labour market policies rather than to specific prescriptions on structural size of national unemployment insurance, and
- not linking the whole amount to labour market policy use, since there is a need for national governments to retain some fiscal flexibility in times of severe shock.

How should the national contribution be calculated?

With regard to the financing of the system, we propose three features:

- The size of the fund and the annual contributions should be large enough to cover all but the most severe EU-wide symmetric shocks.
- For severe EU-wide symmetric shocks, the fund should retain an option for borrowing or one-time extraordinary contributions by members.
- Country premiums should be differentiated according to risk, and this risk should be based on backward-looking expectations. This would also ensure a rough long-term balance between contributions and benefits for each country.

Our specific proposal features a basic contribution of 0.1% of GDP paid annually by each country until 0.5% of EU GDP is accumulated. Contributions would then stop, and would be restarted if the fund fell to below 0.5% of EU output. The basic contribution is multiplied by a form of 'experience rating' that reflects the country's balance with the fund over the last ten years (if a country has a negative balance of more than 0.1% of GDP in any given year, the experience rating starts to worsen proportionally to the negative balance).

The size of the macroeconomic impact

We also calculated the possible macroeconomic stabilisation impact of the European unemployment insurance if it were designed according to our proposals. Our figures are just rough estimates based on an expected multiplier of 1.5, but they offer a useful guide to verfiy the thesis that the system should have a sizeable stabilisation property. During the crisis years of 2009 and 2010, the hard-hit Baltic countries and Spain could have counted on a stabilisation effect of between 1.75% and 3.25% of GDP annually. For Greece and Ireland, the effects would have been much smaller – between 0.5% and 0.9% of GDP in 2009 and 2010 – but assistance for Greece would have continued in 2011 and 2012, exceeding 1% of GDP in both years. These are indeed non-trivial numbers, so a properly designed reinsurance scheme could deliver significant stabilisation benefits for fairly limited costs.

Which group of countries should optimally participate in the scheme?

For the European unemployment reinsurance to function, it can be applied to either the whole EU (i.e. the 28 member states) or to just the eurozone. While there is a general presumption that it should be just the Eurozone, and our proposal can easily be adjusted to such a sample, we would recommend considering the whole EU for the following reasons:

- *Ceteris paribus*, broader membership allows for better diversification of risks for all members.
- Many of the member states that are not members of the eurozone have their exchange rate policies tightly linked to the euro (fixed exchange rates, currency boards, etc.).
- From a pure simulation point of view, only the UK and Denmark have a permanent opt-out from euro membership, so any long-term simulation should presume that eurozone membership would resemble the current EU membership.

Our simulations were therefore based on the inclusion of 27 EU member states (Croatia was excluded due to the unavailability of data).

References

Arrow, K. (1974), "Optimal Insurance and Generalized Deductibles", *Scandinavian Actuarial Journal*, Vol. 1974, No. 1, pp. 1–42.

Asdrubali, P., B.E. Sorensen and O. Yosha (1996), "Channels of Interstate Risk Sharing: US 1963–90", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, No. 4, pp. 1081–1110.

Battaglini, M. and O. Giraud (2003), "Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing Diverging Styles of Cantonal Implementation of the Federal Law on Unemployment", *Swiss Political Science Review*, Vol. 9, No. 1, pp. 285–308.

Benigno, P.P. and M. Woodford (2004), "Optimal monetary and fiscal policy: a linear-quadratic approach", ECB Working Paper No. 345.

Blanchard, O. and S. Fischer (1989), *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, MA: MIT Press, Chapter 11.

Boushey, H. and J. Eizenga (2011), "The JOBS Act Is Not About Jobs", Economic Policy Column, Center for American Progress, Washington, D.C., 18 May.

Congressional Budget Office (2010), "Policies for increasing economic growth and employment in 2010 and 2011", Publication 4077, US Congressional Budget Office, Washington, D.C.

Dolls, M., C. Fuest and A. Peichl (2012), "Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe", *Journal of Public Economics*, Vol. 96, Nos. 3-4, pp. 279-294.

Dullien, S. (2013), "A Common Unemployment Insurance System for the Euro Area", *DIW Economic Bulletin*, Vol. 3, No. 1, pp. 9-14.

Employment Development Department (2013), "Unemployment Insurance Fund Forecast", Employment Development Department, State of California.

Enderlein, H., L. Guttenberg and J. Spiess (2013), "Making One Size Fit All – Designing a Cyclical Adjustment Insurance Fund for the Eurozone", Notre Europe Policy Paper No. 61.

Flückiger, Y., P. Kempeneers, J. Deutsch, J. Silber and S. Bazen (2006), "Analyse des différences régionales de chômage", *Politique du marché du travail*, No. 22, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Bern.

Furceri, D., and A. Zdzienicka (2013), "The Eurozone Crisis: Need for a Supranational Fiscal Risk Sharing Mechanism", IMF Working Paper No. 13/198, Washington, D.C.

Gollier, C. and H. Schlesinger (1996), "Arrow's Theorem on the Optimality of Deductibles: A Stochastic Dominance Approach", *Economic Theory*, Vol. 7, No. 2, pp. 359–363.

Gros, D. (2014), "A fiscal shock absorber for the Eurozone? Lessons from the economics of insurance", VoxEU.org, 19 March.

IMF (2009), "Fiscal Multipliers", Position Note SPN/09/11, Washington, D.C.

IMF (2013a), "Toward a Fiscal Union for the Euro Area", IMF Staff Discussion Note 13/09, Washington, D.C.

IMF (2013b), "Toward a Fiscal Union for the Euro Area: Technical Background Notes", Washington, D.C.

Mayer, T. (2002), "The Macroeconomic Loss Function: A Critical Note", CESifo Working Paper No. 771, Munich.

Monacelli, T., R. Perotti and A. Trigari (2010), "Unemployment Fiscal Multipliers", NBER Working Paper No. 15931, Washington, D.C.

Russell, T. (2004), "Catastrophe Insurance and the Demand for Deductibles", manuscript, Santa Clara University Department of Economics.

Van Rompuy, H. (2012), "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Report by the President of the European Council, Brussels, 26 June.

Vroman, W. (2010), *The Role of Unemployment Insurance As an Automatic Stabilizer During a Recession*, Columbia, MD: IMPAQ International.

Whittaker, J.M. and K.P. Isaacs (2011), *Unemployment Insurance: Programs and Benefits*, Report prepared for members and committees of Congress, Congressional Research Service, Washington, D.C.

Whittaker, J.M. and K.P Isaacs (2013), *Unemployment Insurance: Legislative Issues in the 113th Congress*, Congressional Research Service, Washington, D.C.

Whittaker, J.M. and K.P Isaacs (2013), *Unemployment insurance: Programs and benefits*, Congressional Research Service, Washington, D.C.

Whittaker, J.M. and K.P Isaacs (2014), *Unemployment insurance: Programs and benefits*. Congressional Research Service, Washington, D.C.

Witte, E.E. (1936), "Historical Account of Unemployment Insurance in the Social Security Act", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 3, No. 157, pp. 157-169.

Zandi, M. (2008), *Assessing the Macro Economic Impact of Fiscal Stimulus 2008*, Moody's Economy.com.

ABOUT CEPS

Founded in Brussels in 1983, the Centre for European Policy Studies (CEPS) is widely recognised as the most experienced and authoritative think tank operating in the European Union today. CEPS acts as a leading forum for debate on EU affairs, distinguished by its strong in-house research capacity, complemented by an extensive network of partner institutes throughout the world.

Goals

- Carry out state-of-the-art policy research leading to innovative solutions to the challenges facing Europe today,
- Maintain the highest standards of academic excellence and unqualified independence
- Act as a forum for discussion among all stakeholders in the European policy process, and
- Provide a regular flow of authoritative publications offering policy analysis and recommendations,

Assets

- Multidisciplinary, multinational & multicultural research team of knowledgeable analysts,
- Participation in several research networks, comprising other highly reputable research institutes from throughout Europe, to complement and consolidate CEPS' research expertise and to extend its outreach,
- An extensive membership base of some 132 Corporate Members and 118 Institutional Members, which provide expertise and practical experience and act as a sounding board for the feasibility of CEPS policy proposals.

Programme Structure

In-house Research Programmes

Economic and Social Welfare Policies
Financial Institutions and Markets
Energy and Climate Change
EU Foreign, Security and Neighbourhood Policy
Justice and Home Affairs
Politics and Institutions
Regulatory Affairs
Agricultural and Rural Policy

Independent Research Institutes managed by CEPS

European Capital Markets Institute (ECMI)
European Credit Research Institute (ECRI)

Research Networks organised by CEPS

European Climate Platform (ECP)
European Network for Better Regulation (ENBR)
European Network of Economic Policy
Research Institutes (ENEPRI)
European Policy Institutes Network (EPIN)

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

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

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

Endbericht

Vorgelegt am 22. April 2014

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstr. 58
D – 10117 Berlin

Abstract

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 finanzpolitische 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 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.

Ein konkreter Vorschlag zur Ausgestaltung eines zyklischen Stabilisierungsmechanismus für die Währungsunion ist die Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung, die einen au-

tomatischen Zusammenhang zwischen Transferzahlungen und der konjunkturellen Situation eines Landes gewährleistet. 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. 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 Absicherungsniveau 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 Absicherungsniveau 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 Absicherungsniveau 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.

Inhalt

1. Einleitung 1

1.1. Motivation 1

1.2. Das Konzept einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung für den Euroraum 2

1.3. Alternative Stabilisierungsinstrumente für den Euroraum: Output-Gap basierte Transfers und einkommensunabhängiger Top-Up 9

2. Institutionelle Voraussetzungen 12

2.1. Zweigliedriges System der Arbeitslosenunterstützung 12

2.2. Die Struktur der Arbeitslosenversicherung 14

2.2.1. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung 14

2.2.2. Kreis der Bezugsberechtigten 19

2.2.3. Kriterien für Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung 20

2.2.4. Umfang und Dauer der Leistungen 21

2.3. Zusammenfassung 26

2.4. Die US-Arbeitslosenversicherung als Benchmark für eine Europäische Arbeitslosenversicherung 28

2.4.1. Methodische Fragen zur Stabilisierungsfunktion der US-Arbeitslosenversicherung 28

2.4.2. Struktur der US-Arbeitslosenversicherung und Stabilisierungsfunktion 31

3. Modellberechnungen für verschiedene Umsetzungsvarianten einer Europäischen Arbeitslosenversicherung 39

3.1. Makroökonomische Wirkungen 39

3.1.1. Konzeptionelle Überlegungen und Modellierungsstrategie 39

3.1.2. Gesamtwirtschaftliche Beiträge zur und Leistungen aus der Europäischen Arbeitslosenversicherung 42

3.1.3. Wirkungen auf das verfügbare Einkommen in den Mitgliedsländern 52

3.1.4. Makroökonomische Stabilisierungswirkungen 57

3.1.5. Stabilisierungswirkungen eines einkommensunabhängigen Top-Up 65

3.2. Verteilungsanalyse 75

3.2.1. Mikro-Modell und Mikro-Daten 75

3.2.2. Verbindung zwischen Mikro-Modell und Makro-Modell 77

3.2.3. Effekte auf die Einkommen der Privathaushalte 78

3.2.4. Verteilungseffekte 83

4. Fazit 96

5. Literaturverzeichnis 100

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.[1] 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

[1] Vgl. wegweisend zur Theorie optimaler Währungsräume (Optimum Currency Area Theory, OCA) insbes. Mundell (1961). Einen Überblick über die Anforderungen monetärer Integration gibt Fichtner (2008).

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.

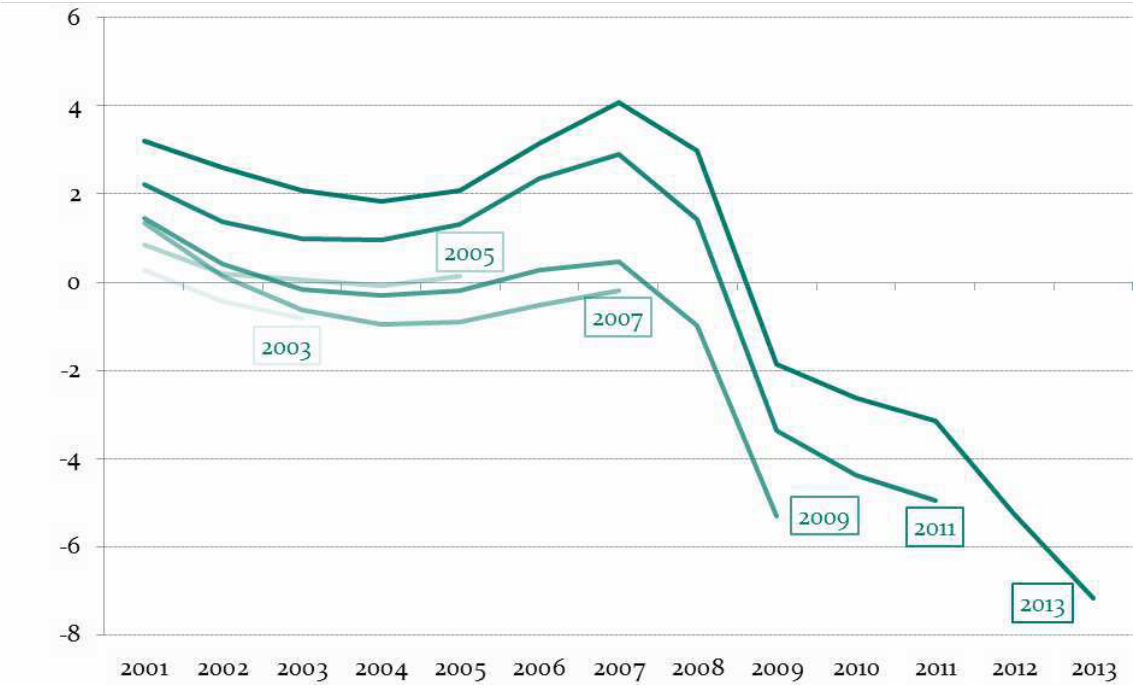
1.2. Das Konzept einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung für den Euroraum[2]

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.[3] 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

[2] Dieser Abschnitt ist zu wesentlichen Teilen dem Bericht von Dullien, S. und Fichtner, F. (2012) entnommen.
[3] Vgl. etwa Majocchi, A., Rey, M. (1993) oder Pisani-Ferry, J., Italianer, A., Lescure, R. (1993).

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



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

einer negativen Produktionslücke dann möglichst schnell nachfragewirksam verwenden, um die Konjunktur zu stützen. Finanziert 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).

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.

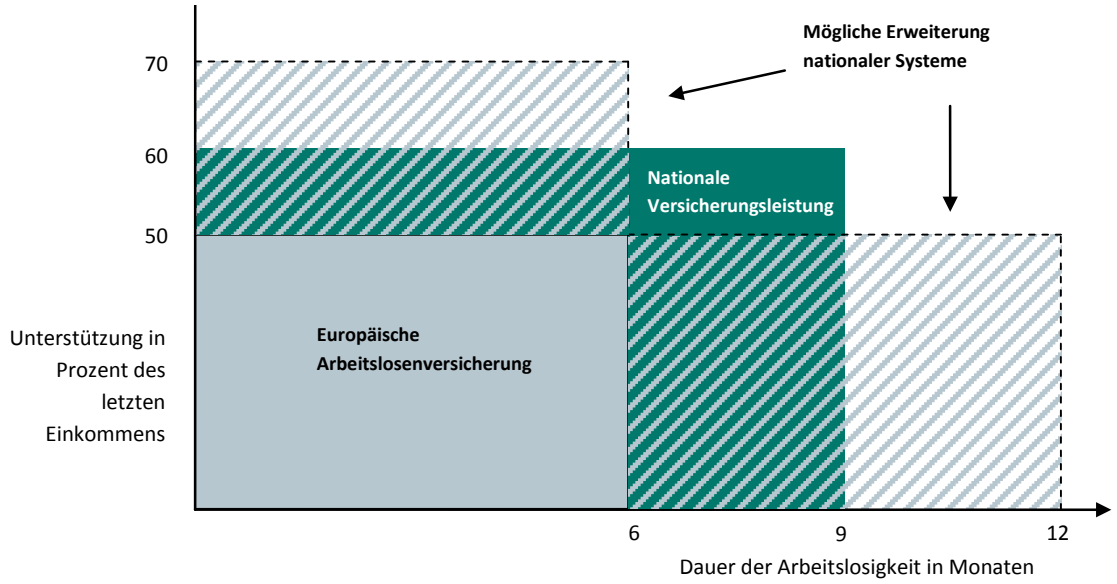
Als Alternative zu den skizzierten Stabilisierungsfonds bietet sich ein Transfermechanismus an, der ohne aufwändige ökonometrische Berechnungen finanzielle Mittel direkt an die Bürgerinnen und Bürger in Ländern mit schwacher Konjunktur transferiert und so konstruiert ist, dass die Gelder auch schnell 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.[4]

Ein möglicher automatischer Stabilisator für die Eurozone ist eine Europäische Arbeitslosenversicherung.[5] 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.[6]

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. Auf diese Weise können auch unterschiedliche Bezugsvoraussetzungen für die

[4] Zur Rolle der automatischen Stabilisatoren bei der konjunkturellen Stabilisierung vgl. auch Eichhorst et al. (2010).
[5] 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).
[6] Vgl. für einen Überblick über diesen und ähnliche Vorschläge auch Europäische Kommission (2013a).

Abbildung 2: Schema einer Europäischen Arbeitslosenversicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

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.[7] In diesem Falle würde mit der Einrichtung einer Euro-

[7] 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.

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.

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 merkliche 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.[8]

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.[9]

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

[9] 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.

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 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.[10]
5. Die Anreize der Arbeitslosen, nach einem neuen Job zu suchen, verändern sich – bei geringerem Leistungsumfang der Europäischen Arbeitslosenversicherung im

[10] Eine kritische Sicht vertritt Brenke (2012).

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.[11]

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.

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 Kurzzeitarbeitslosigkeit 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.

[11] 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.

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.[12] 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 Schwellenwert 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.

[12] Einen Überblick über aktuelle Stabilisierungsvorschläge gibt auch Vetter (2013).

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 allen Arbeitslosen aus EU-Töpfen einen Aufschlag auf die Bezüge zu zahlen.[13] Schweighofer (2012) schlägt vor, Arbeitslosen in Krisenzeiten – d.h. bei Wachstumsraten unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts – einen zusätzlichen Transfer aus europäischen Mitteln zukommen zu lassen.[14] 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 auszuzahlen. 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

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

Transfermechanismus das soziale Sicherungsniveau zusätzlich aufgestockt. Die Finanzierung erfolgt dabei vorschlagsgemäß nicht über Beitragszahlungen der Beschäftigten in den Mitgliedsländern, sondern konjunkturunabhängig 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, 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).

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 Mindestsicherung[15] kurz ausgeführt. Im weiteren Verlauf liegt der Fokus auf der Darstellung der wesentlichen Strukturmerkmale der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme. Schließlich werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst.[16]

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.[17] 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

[15] 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.

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

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

unterscheidet sich von der Definition der International Labour Organization (ILO), die oft für internationale Vergleiche der Erwerbslosigkeit herangezogen wird.[18]

Falls Personen vor der Erwerbslosigkeit einen gewissen Zeitraum als abhängig Beschäftigte arbeitstätig waren[19], 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 Regeldurch 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.

[18] 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.
[19] 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.

In manchen Ländern (Belgien, Irland, Lettland, Malta, Portugal, Zypern) wird der Arbeitslosenbeitrag in einen Globalbeitrag integriert, der auch die Beitragssätze der anderen Sozi-

Tabelle 1: Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung in den EWU-Ländern

Land	Beitragssatz 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	--

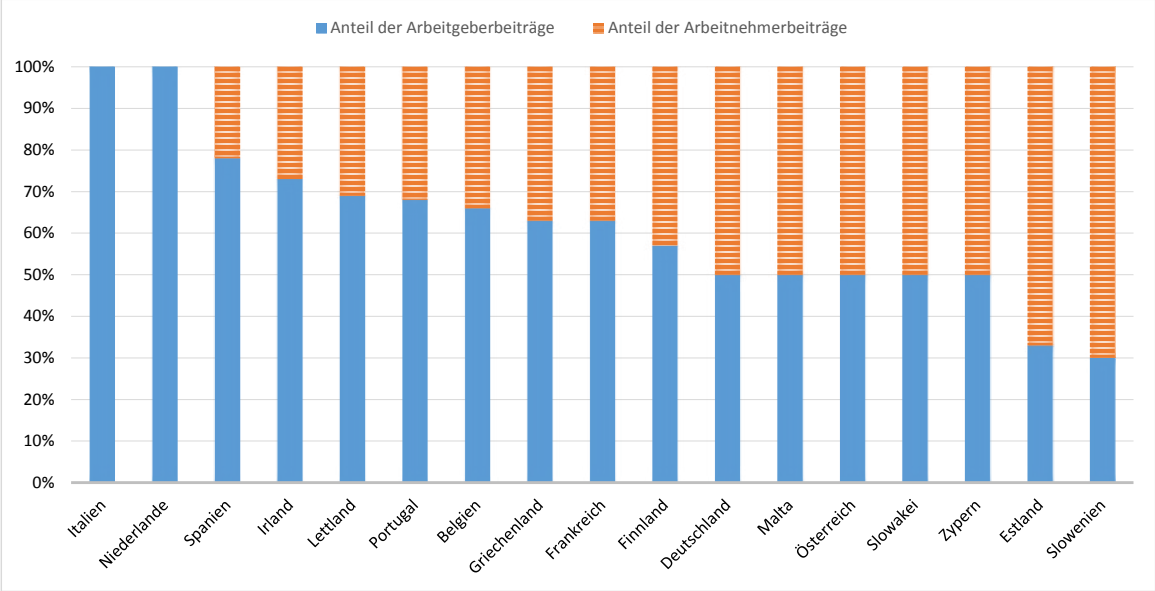
1) 1,40 % für Einkommen bis 1.990.50 € und 3,80 % darüber.

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

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

alversicherungssysteme beinhaltet.[20] Der Arbeitslosenversicherung wird je nach Höhe der Arbeitslosigkeit ein entsprechender Anteil an Finanzmittel 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 Betragssätze in den Ländern der Eurozone relativ stark schwankt. An der Spitze

Abbildung 3: Anteil der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge an den gesamten Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung[1)]



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)

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 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.

[20] 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 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, anderseits 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 Steuermitteln 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.

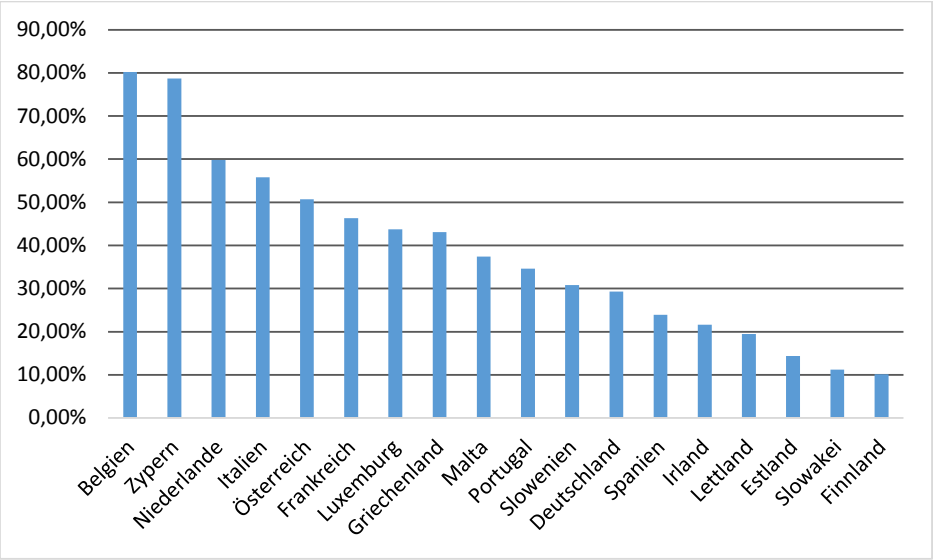
2.2.2. Kreis der Bezugsberechtigten

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 Arbeitsmarktservice als arbeitsuchend 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 Mindestdauer einer Erwerbstätigkeit, die die Berechtigung zum Bezug von Versicherungsleistungen darstellt (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Mindestversicherungszeit der Nationalen Arbeitslosenversicherung[1)]

Land	Notwendige Dauer der Erwerbstätigkeit (in Monaten)	Bezugsperiode zur Festlegung der Erwerbstätigkeit (in Monaten)	Implizite Anteil der notwendigen Monate für die Anspruchsberechtigung
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

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[21]
Finnland	Netto	Letzte 34 Wochen
Frankreich	Brutto	Letzte 12 Monate
Griechenland	--	Leistungshöhe eigeteilt 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[22]
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[23]
Slowakische Republik	Brutto	Letzte 24 Monate
Slowenien	Brutto	Letzte 12 Monate
Spanien	Brutto	Letzte 6 Monate
Zypern	Brutto	Letzte 12 Monate

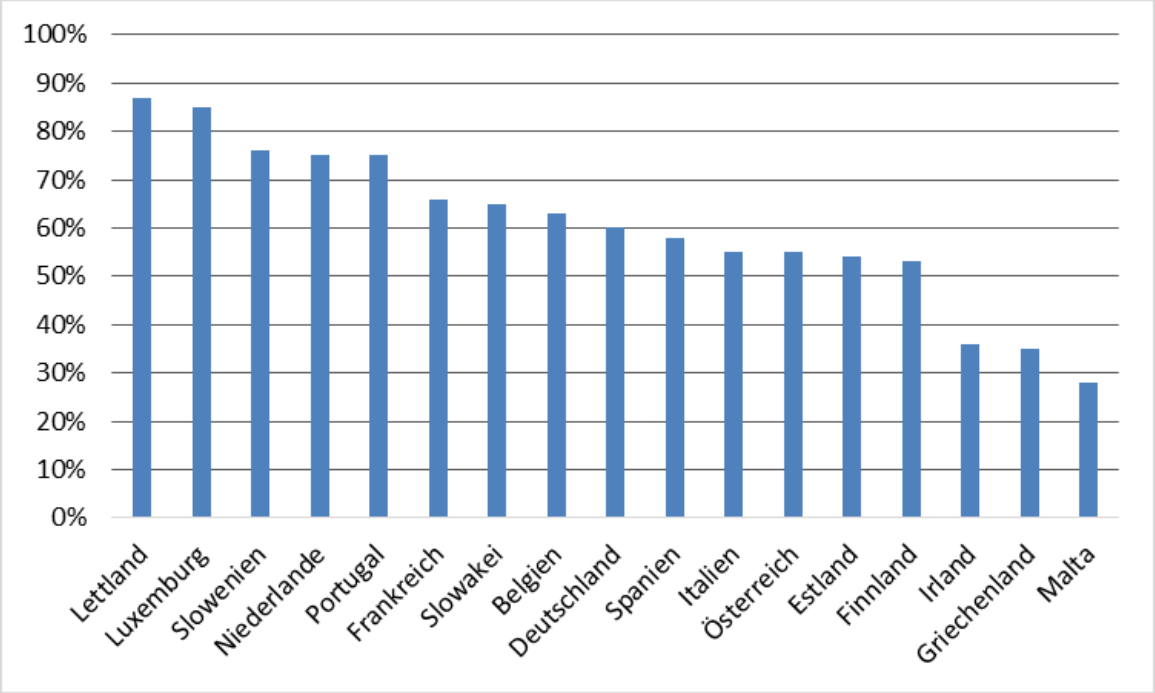
Quelle: MISSOC/Europäische Kommission (2013a)

haben, sind Finnland und Lettland. Bei den restlichen Ländern wird das Arbeitslosengeld als Pauschale ausgezahlt, womit die Unter- und Obergrenzen keine Rolle spielen.

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

[21] Durchschnittliches Tagesentgelt, auf dessen Basis in den ersten neun Monaten aus den 12 Monaten vor der Arbeitslosigkeitsmeldung Arbeitslosenversicherungsbeiträge gezahlt wurden.
[22] Dieser Zeitraum endet zwei Monate vor dem Monat in dem die betroffene Person arbeitslos wurde.
[23] Dieser Zeitraum beginnt zwei Monate vor Beginn der Arbeitslosigkeit.

Abbildung 5: Nettoersatzquote für einen Einpersonenhaushalt in den Ländern[1)]



1) Für Zypern liegen keine Angaben zur Nettoersatzquote vor.

Quelle: OECD (2013).

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.

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

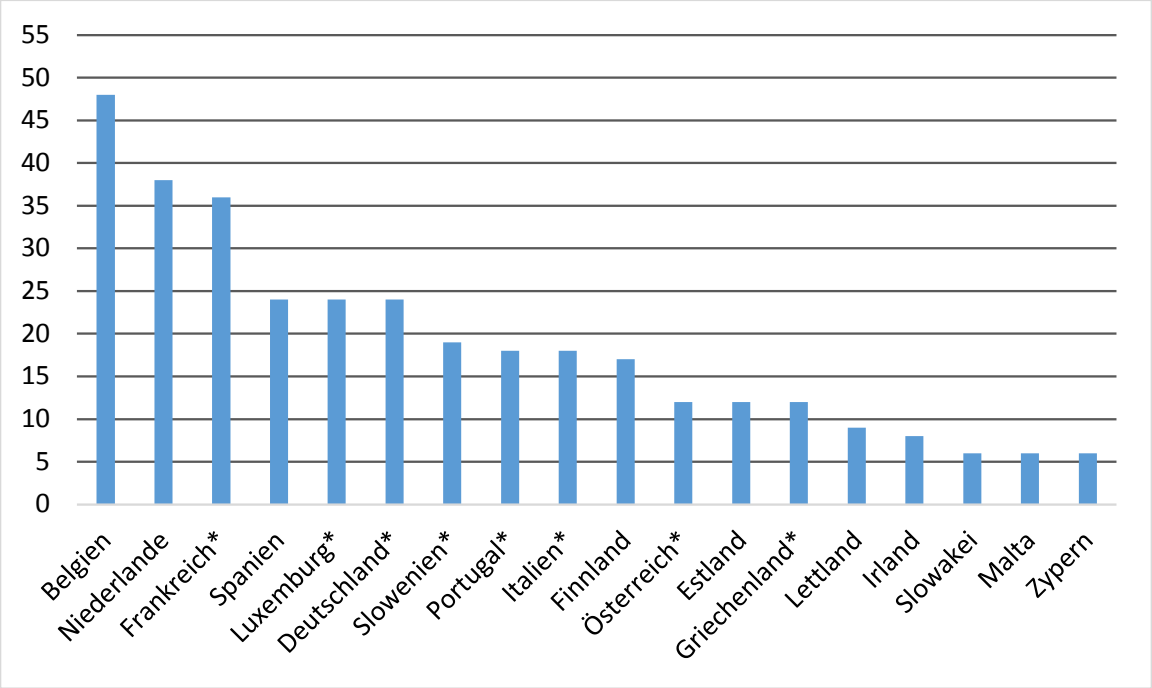
Land	Besteuerung von Leistungen	Sozialabgaben von Leistungen
Belgien	Eine Steuerermäßigung gewährt	Reduzierter Beitragssatz
Deutschland	Keine	Keine
Estland	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Reduzierte Beitragssätze
Finnland	Besteuerung nach allgemeinen Regeln	Reduzierte Beitragssätze
Frankreich	Besteuerung 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.[24] Die meisten Länder besteuern diese Leistungen ähnlich wie Erwerbseinkünfte im Rahmen der persönlichen

[24] 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.

Abbildung 6: Bezugsdauer Arbeitslosengeld in Monaten



* Die Bezugsdauer variiert in diesen Ländern bezüglich des Alters.

Quelle: MISSOC/Europäische Kommission (2013a).

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 erhebe 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 Arbeitslose[25] 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

[25] Meistens sind es Arbeitslose, die über 50 Jahre alt sind.

müssen. Demgegenüber stehen Malta und die Slowakische Republik mit der kürzesten Bezugsdauer. Dort werden 6 Monate Versicherungsleistungen ausgezahlt.

Nach Ablaufen 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.

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 Anpassungsbedarf. 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 Abgabenpflicht 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 abgabenfrei 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 Personenkreise notwendig. Insbesondere dürfte damit zu rechnen sein, dass bestimmte Personenkreise 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 vergleichsweise 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 zwi-

schen 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 abzuhelfen, 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 Asrubali 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 Arbeitslosenversi-

cherung 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 Fiskalpolitik 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 ver-

gangenen 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 zusätzli-

cher 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 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.[26] Die US-Arbeitslosenversicherung wurde Mit-

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

te 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.[27]

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 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

[27] 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.

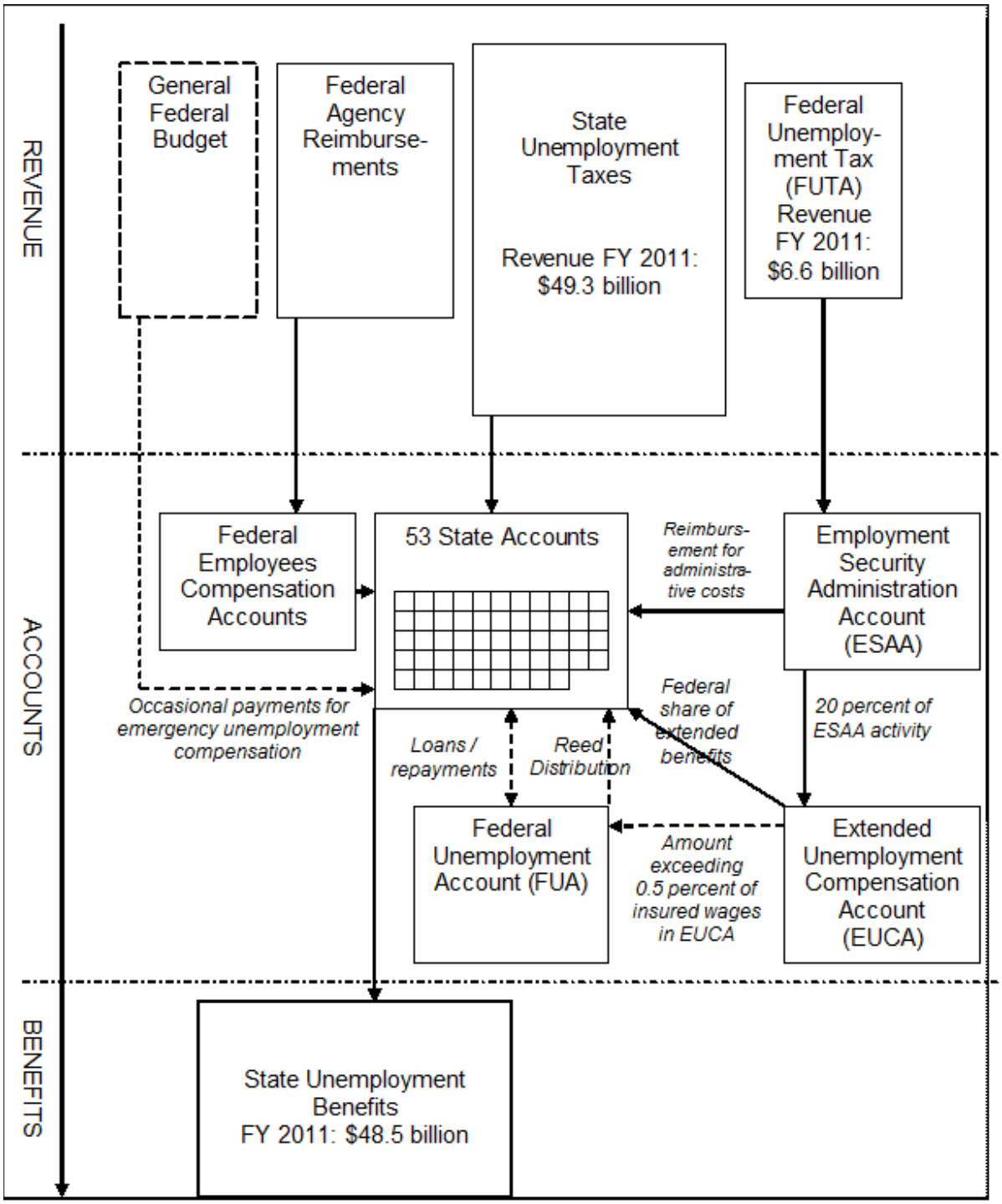
einer Beitragsbemessungsgrenze) und einem Experience Rating (unternehmenspezifische frühere Entlassungen). Die Einnahmen der einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungen fließen – für jeden Staat getrennte – auf Konten, die von der Arbeitslosenversicherung auf Bundesebene verwaltet werden. Auszahlungen 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.

Abbildung 7: Grundstruktur der US-Arbeitslosenversicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

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.

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, währen 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 Ein-

kommen 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 vorneherein 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.[28]

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

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

- *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 Beschäftigen in den Mitgliedsländern bezahlen einen Beitrag zur Europäischen Arbeitslosenversicherung, der sich als fixer Anteil ihres Bruttolohns errechnet;[29] 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 ausgeglichen ist.[30] In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ergibt sich der Gesamtbeitrag als entsprechender Anteil an der

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

[30] 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.

Bruttolohn- und -gehaltssumme in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.[31]

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.[32] 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.[33]

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 finanzpolitischen 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

[31] 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.

[32] 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.

[33] 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.

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.

die europäische Ebene – zusätzlicher Handlungsspielraum insbesondere in Phasen schwerer Rezessionen generiert werden.[34] 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).

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

[34] 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.

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.[35] 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).[36] Angenommen wird in

[35] So ist denkbar, dass ein Arbeitsloser noch anspruchsberechtigt im nationalen System ist, während seine Ansprüche an die Euro-ALV bereits abgelaufen sind.
[36] ILO (2014)

der Regel, dass grundsätzlich nur Kurzzeitarbeitslose von einer beitragsfinanzierten Versicherung profitieren. So kann unter Verwendung des Anteils der Kurzzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit auf den Anteil der empfangsberechtigten Kurzzeitarbeitslosen im nationalen System geschlossen werden.[37] 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 Kurzzeitarbeitslosen. 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.

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 abgeleitet[38] (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).[39] Länder mit einem

[37] Ausnahme: Italien, hier ergab die Berechnung einen nicht plausibler Wert; daher wurde mit dem für Österreich errechneten Faktor (beide Länder haben ähnliche Bezugsquoten, siehe Tabelle 7) ein Näherungswert angenommen.
[38] Ausnahme: Irland, für das keine Daten vorliegen. Angenommen wurde der Mittelwert der übrigen Länder.
[39] 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 Rech-

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.

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.

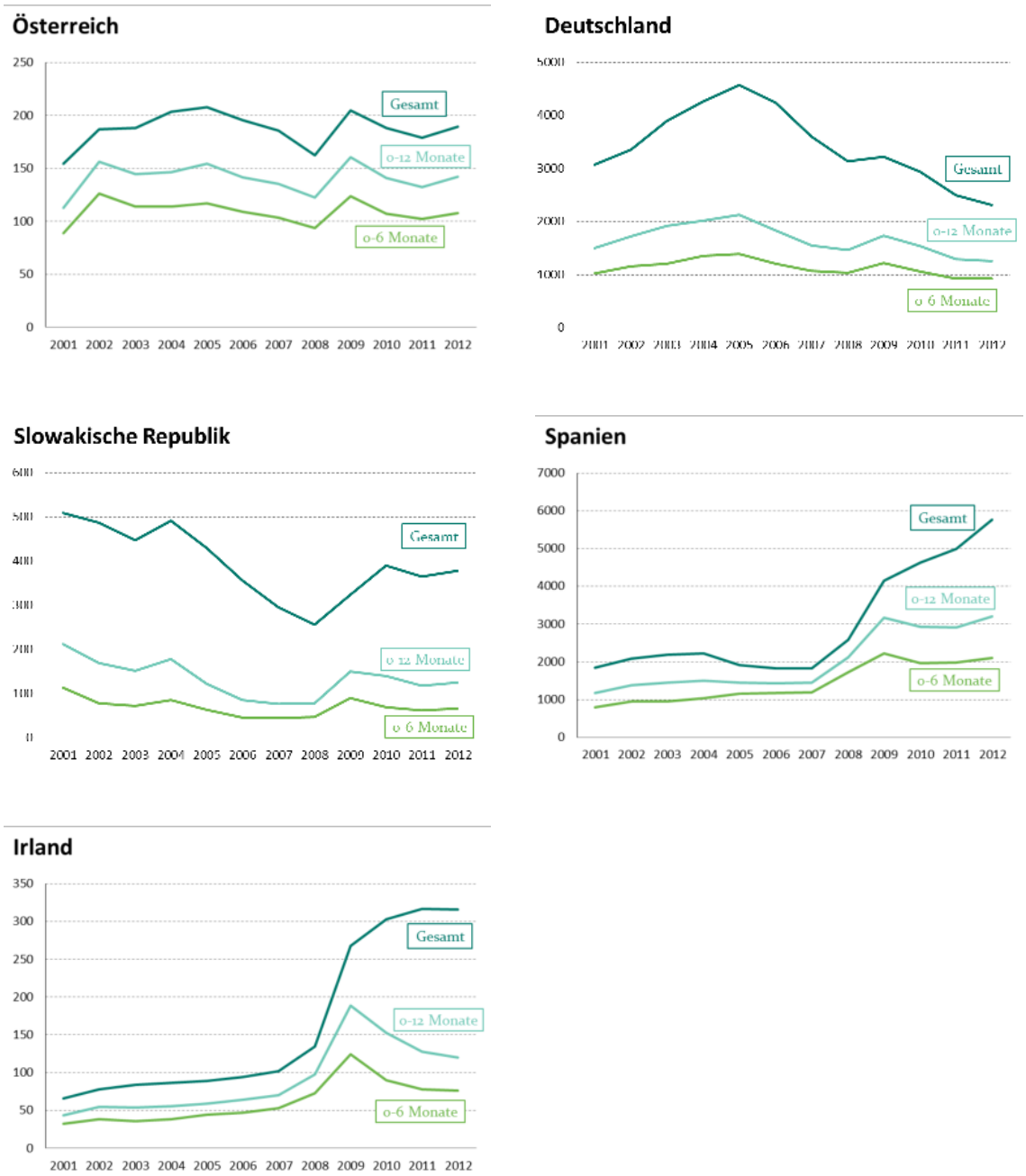
3.1.2.2. Beitragsseite

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.

nung zu tragen und zudem für einige unplausible Ergebnisse zu korrigieren, wurde die Streuung der Quoten durch eine Stauchung ohne Änderung der Reihung vermindert.

Abbildung 8: Anzahl Arbeitsloser nach Dauer ihrer Arbeitslosigkeit (in Tausend)



Quelle: ILOSTAT Database.

3.1.2.3. Zahlungsströme

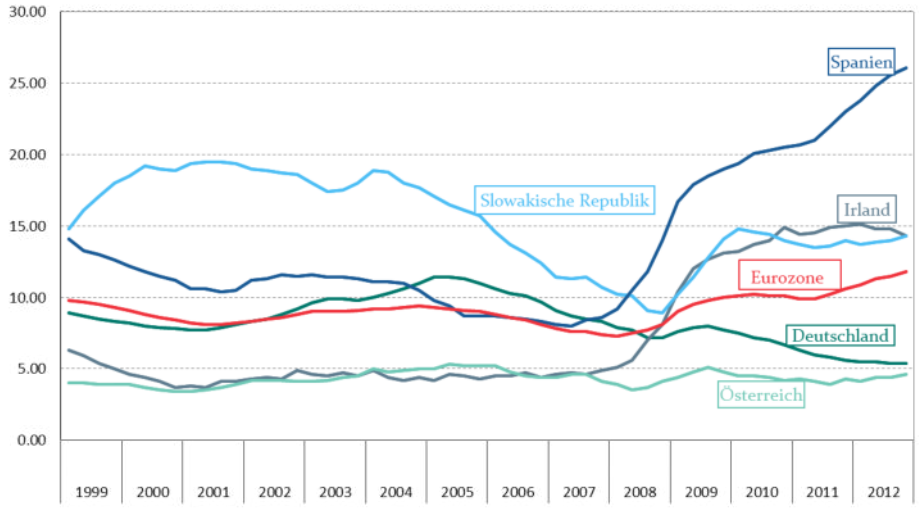
Im Folgenden werden die Leistungen aus und die Beiträge in die Euro-ALV sowie die sich ergebenden Nettozahlungsströme abgeleitet. Dabei hängen die Ein- und Auszahlungen der Euro-ALV von der Ausgestaltungsvariante gemäß Tabelle 6 ab; wir konzentrieren uns im Folgenden auf die hinsichtlich ihres Leistungsumfangs 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 zurückführen. 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).[40]

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.

[40] 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.

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten



Quelle: NiGEM Database.

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 Kurzzeitarbeitslosen; beides reduziert die Auszahlungen aus der Euro-ALV.

Modell B2: Für Modell B2 verlaufen die Zahlungsströme in die gleichen Richtungen, allerding 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).

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

Tabelle 8: Modell A3: Leistungen und Beiträge

Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
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

Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
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.

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.

Tabelle 13: Modell B2: Nettozahlungsströme (in % des BIP)

Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
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

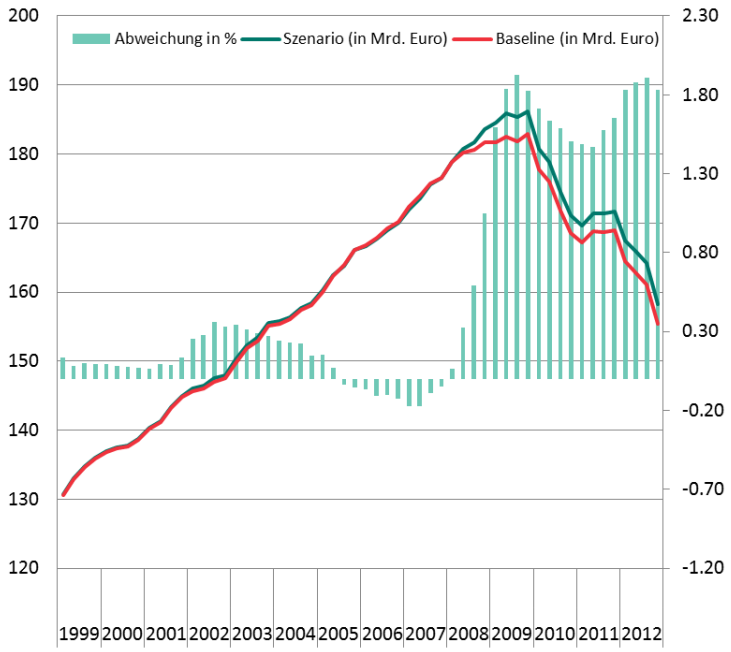
Quelle: Eigene Darstellung.

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.

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 kompen-

Abbildung 10: Spanien: Real verfügbare Einkommen (Modell A3)

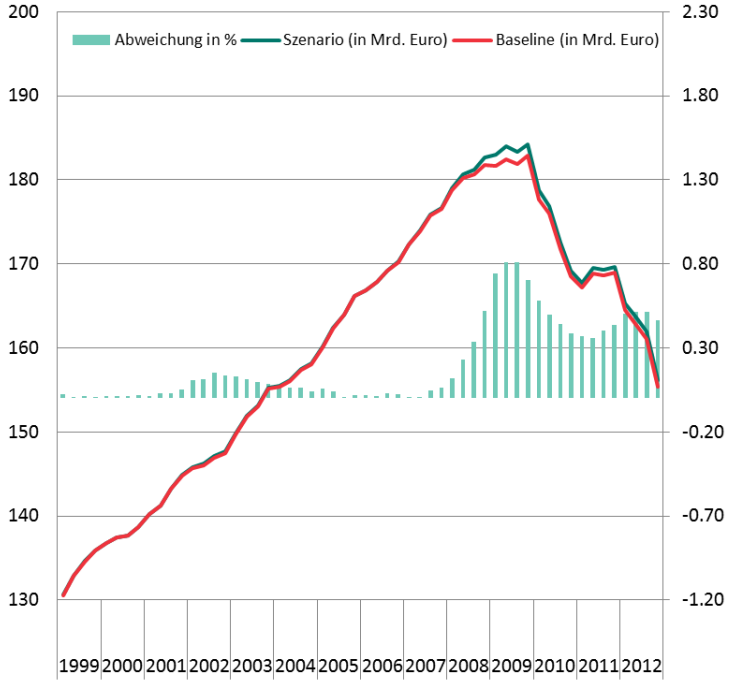


	Szenario	Baseline
1997	1.55	1.55
1998	2.73	2.73
1999	3.33	3.22
2000	3.08	3.10
2001	3.47	3.45
2002	3.15	2.94
2003	3.99	3.99
2004	2.75	2.84
2005	3.87	4.06
2006	3.18	3.32
2007	3.61	3.63
2008	3.92	3.27
2009	2.33	1.04
2010	-4.94	-4.77
2011	-3.01	-2.94
2012	-4.15	-4.44

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 11: Spanien: Real verfügbare Einkommen (Modell B2)



	Szenario	Baseline
1997	1.55	1.55
1998	2.73	2.73
1999	3.24	3.22
2000	3.10	3.10
2001	3.47	3.45
2002	3.03	2.94
2003	3.97	3.99
2004	2.80	2.84
2005	4.02	4.06
2006	3.31	3.32
2007	3.64	3.63
2008	3.55	3.27
2009	1.50	1.04
2010	-5.04	-4.77
2011	-3.03	-2.94
2012	-4.34	-4.44

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

siert; 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.

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.

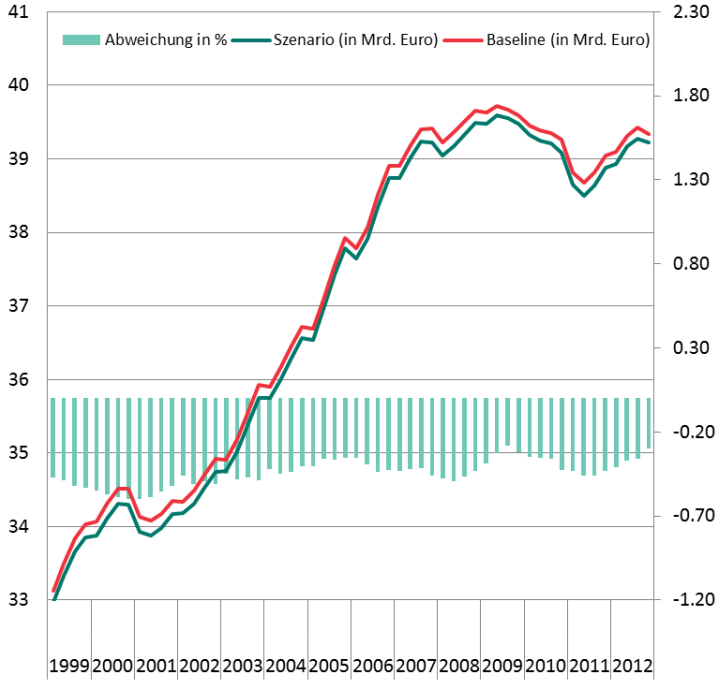
Die verfügbaren Einkommen werden zudem durch Änderungen der Sozialbeiträge beeinflusst. Durch die veränderten Leistungen der nationalen ALV ergeben sich Kostenreduktionen, die durch eine Veränderung des Beitragssatzes zur nationalen ALV ausgeglichen werden. Gleichzeitig erhebt die Europäische Arbeitslosenversicherung 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.

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 äußert 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, antizyklischer Effekt auf die verfügbaren Einkommen.

Abbildung 12: Österreich: Real verfügbare Einkommen (Modell A3)

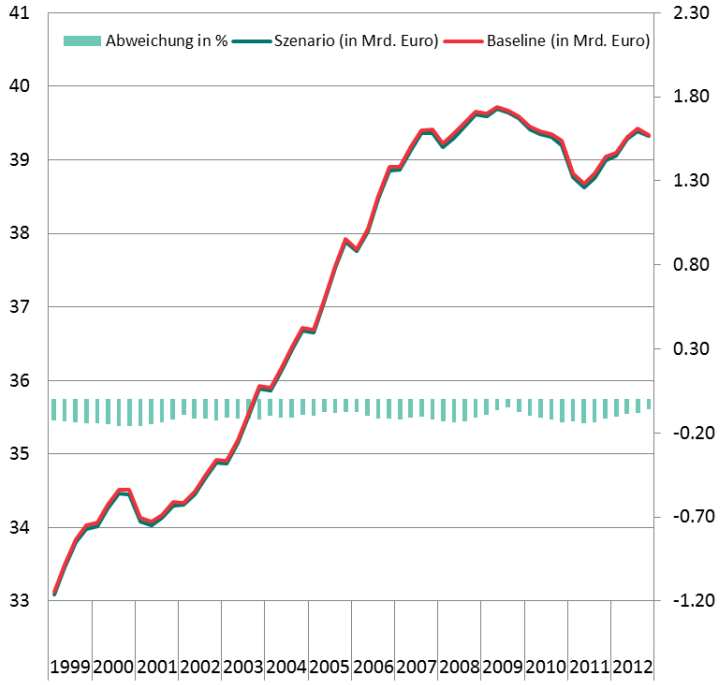


	Szenario	Baseline
1997	-2.01	-2.01
1998	2.99	2.99
1999	2.98	3.51
2000	2.07	2.15
2001	-0.46	-0.47
2002	1.33	1.26
2003	2.30	2.27
2004	2.60	2.55
2005	2.84	2.78
2006	2.65	2.69
2007	2.34	2.37
2008	0.52	0.55
2009	0.68	0.54
2010	-0.77	-0.73
2011	-1.41	-1.34
2012	1.26	1.17

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 13: Österreich: Real verfügbare Einkommen (Modell B2)

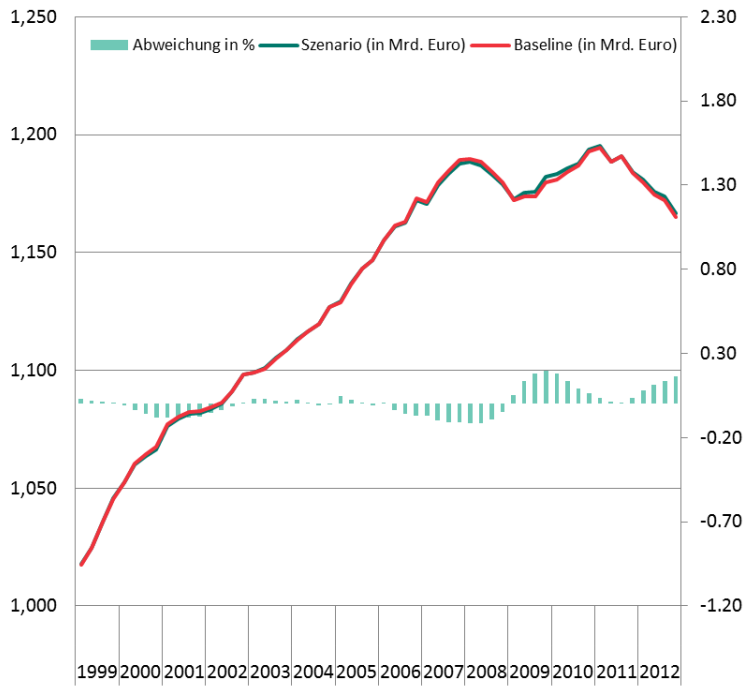


	Szenario	Baseline
1997	-2.01	-2.01
1998	2.99	2.99
1999	3.37	3.51
2000	2.13	2.15
2001	-0.46	-0.47
2002	1.29	1.26
2003	2.27	2.27
2004	2.57	2.55
2005	2.80	2.78
2006	2.67	2.69
2007	2.35	2.37
2008	0.54	0.55
2009	0.60	0.54
2010	-0.77	-0.73
2011	-1.35	-1.34
2012	1.22	1.17

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 14: Euroraum: Konsumausgaben privater Haushalte (Modell A3)

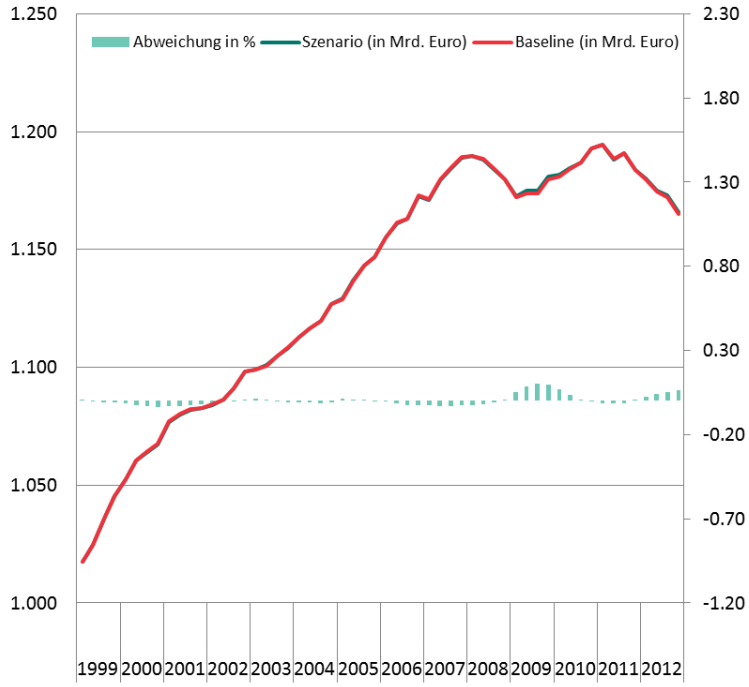


	Szenario	Baseline
1997	1.83	1.83
1998	3.02	3.02
1999	3.22	3.20
2000	2.88	2.95
2001	1.80	1.83
2002	0.92	0.86
2003	1.27	1.23
2004	1.41	1.43
2005	1.78	1.77
2006	2.07	2.13
2007	1.50	1.55
2008	0.37	0.37
2009	-0.66	-0.90
2010	0.94	0.97
2011	0.18	0.27
2012	-1.30	-1.39

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

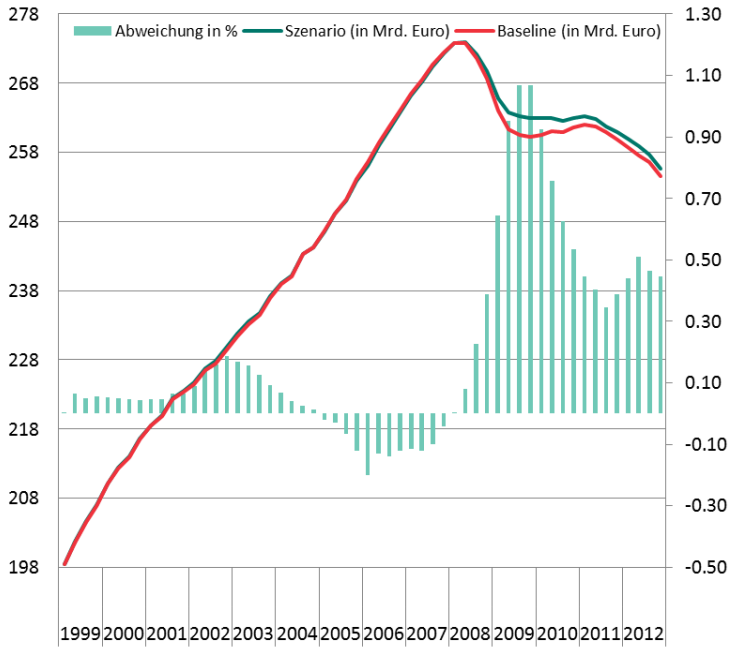
Wachstumsraten

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 Konsumwirkungen[41] 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.

Abbildung 16: Spanien: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell A3)



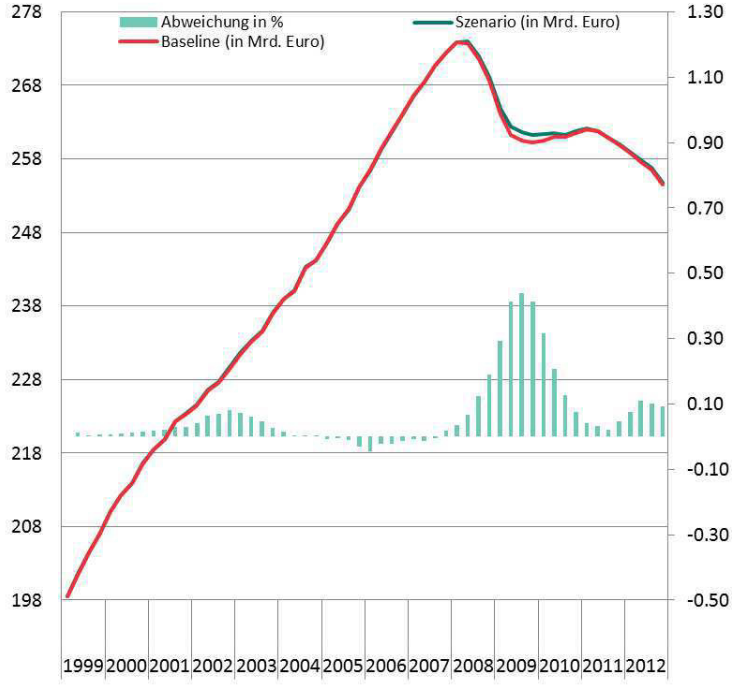
	Szenario	Baseline
1997	3.87	3.87
1998	4.47	4.47
1999	4.79	4.75
2000	5.10	5.09
2001	3.68	3.67
2002	2.80	2.71
2003	3.08	3.09
2004	3.16	3.26
2005	3.48	3.58
2006	3.98	4.08
2007	3.54	3.48
2008	1.16	0.89
2009	-3.10	-3.83
2010	-0.42	-0.20
2011	-0.26	0.05
2012	-1.57	-1.64

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

[41] 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.

Abbildung 17: Spanien: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell B2)



	Szenario	Baseline
1997	3.87	3.87
1998	4.47	4.47
1999	4.75	4.75
2000	5.10	5.09
2001	3.68	3.67
2002	2.75	2.71
2003	3.08	3.09
2004	3.21	3.26
2005	3.56	3.58
2006	4.06	4.08
2007	3.50	3.48
2008	1.00	0.89
2009	-3.56	-3.83
2010	-0.41	-0.20
2011	-0.10	0.05
2012	-1.58	-1.64

Wachstumsraten

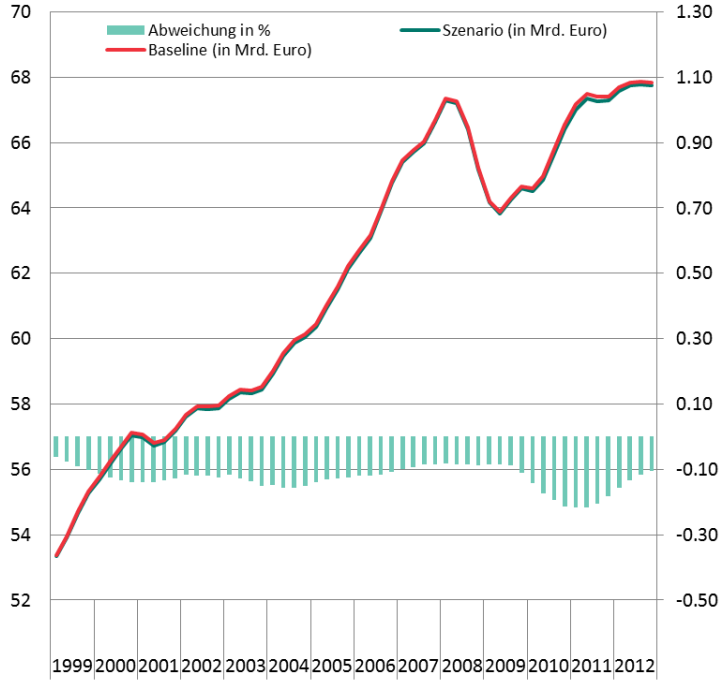
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Diese resultieren aus den jeweils national unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Konjunkturverläufen.

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.

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

Abbildung 18: Österreich: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell A3)



	Szenario	Baseline
1997	2.46	2.46
1998	3.76	3.76
1999	3.35	3.43
2000	3.84	3.88
2001	0.97	0.98
2002	1.53	1.51
2003	0.91	0.93
2004	2.14	2.17
2005	2.79	2.76
2006	3.84	3.82
2007	3.68	3.65
2008	0.89	0.88
2009	-3.47	-3.46
2010	1.79	1.88
2011	2.86	2.88
2012	0.73	0.65

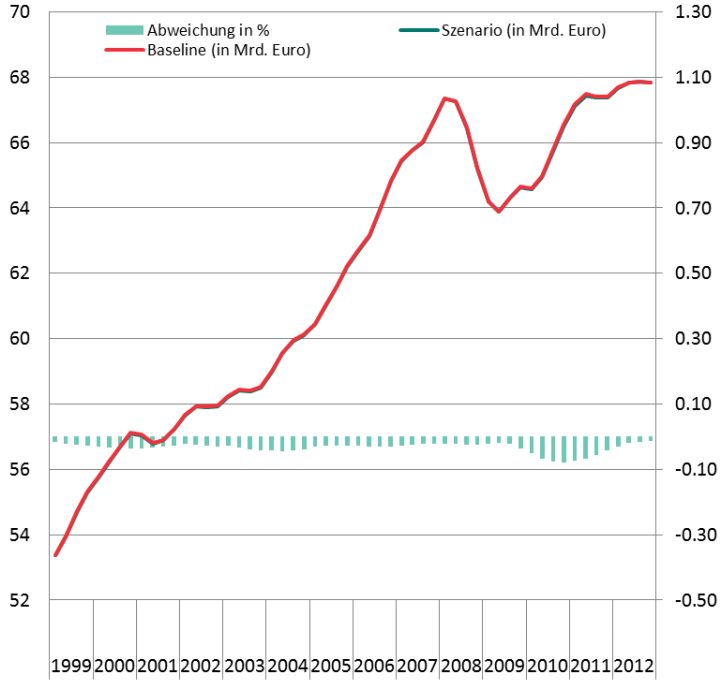
Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

geht in erster Linie auf einen gebremsten Einbruch bei den verfügbaren Einkommen zurück, der den Rückgang bei der Konsumnachfrage 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.

Allgemein ist zu beobachten, dass die Europäische Arbeitslosenversicherung in Aufschwungphasen 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

Abbildung 19: Österreich: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell B2)



	Szenario	Baseline
1997	2.46	2.46
1998	3.76	3.76
1999	3.41	3.43
2000	3.87	3.88
2001	0.98	0.98
2002	1.52	1.51
2003	0.92	0.93
2004	2.16	2.17
2005	2.78	2.76
2006	3.82	3.82
2007	3.66	3.65
2008	0.89	0.88
2009	-3.46	-3.46
2010	1.84	1.88
2011	2.89	2.88
2012	0.69	0.65

Wachstumsraten

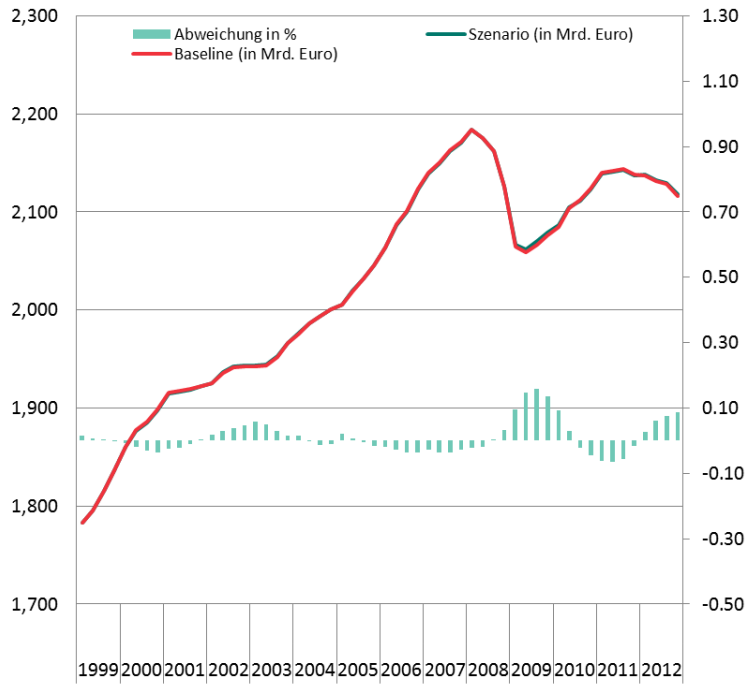
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

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 Hystereseffekten 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.

Dies ist bedingt durch eine durchweg vergleichsweise niedrige Kurzzeitarbeitslosigkeit in Österreich sowie einen vergleichsweise hohen Bruttolohn, der zu hohen Beitragszahlun-

Abbildung 20: Euroraum: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell A3)



	Szenario	Baseline
1997	2.65	2.65
1998	2.73	2.73
1999	2.84	2.84
2000	4.01	4.04
2001	2.03	2.02
2002	0.98	0.93
2003	0.75	0.75
2004	1.93	1.97
2005	1.81	1.81
2006	3.34	3.37
2007	2.97	2.98
2008	0.29	0.26
2009	-4.27	-4.40
2010	1.79	1.91
2011	1.60	1.66
2012	-0.49	-0.60

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

gen an die Euro-ALV führt. Dies führt zu einem kontinuierlichen Abfluss finanzieller Mittel, der entsprechend 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.

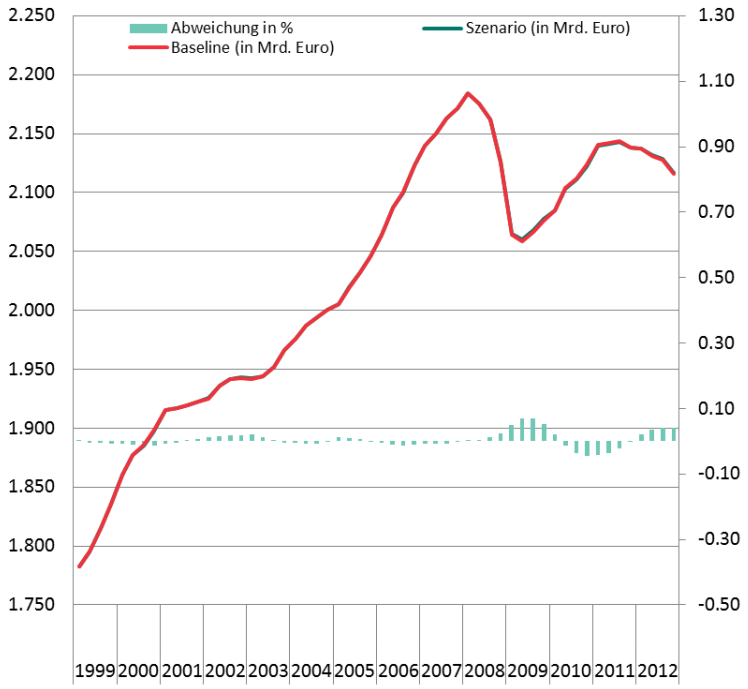
Bei Betrachtung des gesamten Euroraums zeigt sich, dass eine Europäische Arbeitslosenversicherung nach den Modellen A3 und B2 auch hier zur makroökonomischen Stabilisierung beiträgt. Dies geschieht allerdings den Modellcharakteristika entsprechend unterschiedlich stark und im Falle von Modell B2 in einem 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.

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 merkliche 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 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; 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.[42] Der für die großzügige Variante festzustellende Stabilisierungseffekt liegt bei fast fünf Prozent.

Die Stabilisierung der realwirtschaftlichen Entwicklungen in den europäischen Volkswirtschaften – und zwar wohlgemerkt 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 ausgefallen wäre.[43] Im Falle der Minimalvariante hätte der Produkti-

[42] Angesichts der sehr kurzen Zeitreihen sollten diese Effekte allerdings nicht überinterpretiert werden.
[43] 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.

Abbildung 21: Euroraum: Reales Bruttoinlandsprodukt (Modell B2)



	Szenario	Baseline
1997	2.65	2.65
1998	2.73	2.73
1999	2.83	2.84
2000	4.04	4.04
2001	2.03	2.02
2002	0.95	0.93
2003	0.74	0.75
2004	1.96	1.97
2005	1.82	1.81
2006	3.35	3.37
2007	2.98	2.98
2008	0.27	0.26
2009	-4.35	-4.40
2010	1.83	1.91
2011	1.65	1.66
2012	-0.55	-0.60

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

onsverlust etwa 0,3 Promille betragen. Gemessen an den nicht zu vernachlässigenden Stabilisierungswirkungen scheinen diese Kosten vergleichsweise gering zu sein.

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.

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 Systeme[44] in einer Rezession monatlich eine feste Summe aus einem europäischen Fonds.[45]

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.[46] 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.[47]

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

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

[45] 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.

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

[47] 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.

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.

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 Nettozahlungsströme 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 Bruttoin-

Tabelle 15: Top-Up: Leistungen und Beiträge

Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
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.

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.	16 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.	-65 Mio.
2001	25 Mio.	194 Mio.	-10 Mio.	-109 Mio.	-145 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.	-226 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.	-357 Mio.	4 Mio.	29 Mio.	-204 Mio.	-188 Mio.	59 Mio.	-33 Mio.	445 Mio.
2009	-75 Mio.	-144 Mio.	-81 Mio.	266 Mio.	-1259 Mio.	-6 Mio.	169 Mio.	-415 Mio.	-266 Mio.	-67 Mio.	-43 Mio.	1922 Mio.
2010	-10 Mio.	-12 Mio.	-6 Mio.	-67 Mio.	-88 Mio.	306 Mio.	-6 Mio.	-55 Mio.	-20 Mio.	-6 Mio.	-2 Mio.	-34 Mio.
2011	-14 Mio.	-99 Mio.	-52 Mio.	-556 Mio.	-737 Mio.	446 Mio.	-48 Mio.	-11 Mio.	63 Mio.	111 Mio.	-16 Mio.	914 Mio.
2012	-181 Mio.	34 Mio.	-74 Mio.	-1245 Mio.	-1652 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.

landsprodukt 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).

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

Tabelle 17: Top-Up: Zahlungsströme (in Prozent des BIP)

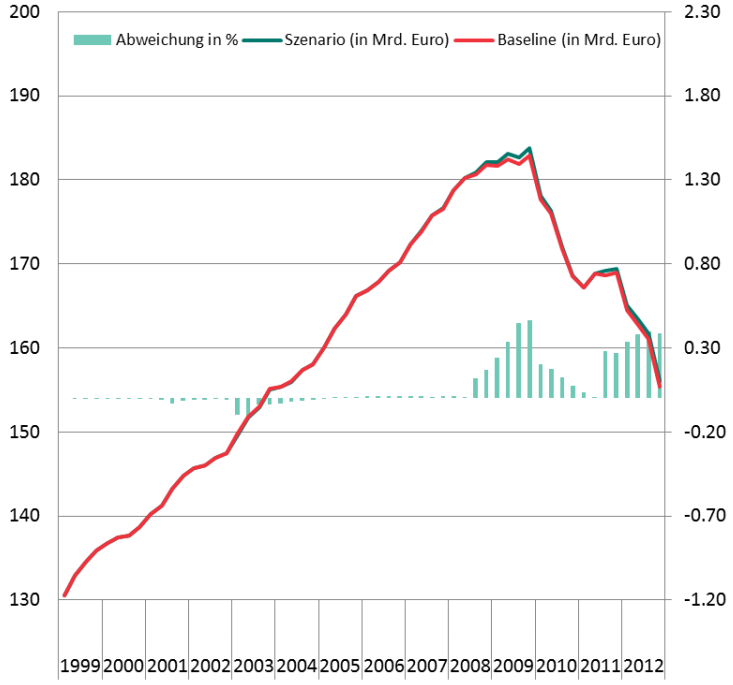
Jahr	Österreich	Belgien	Finnland	Frankreich	Deutschland	Griechenland	Irland	Italien	Niederlande	Portugal	Slowakische Rep.	Spanien
1999	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.056	0.000
2000	-0.009	-0.009	-0.009	-0.009	0.018	0.024	-0.010	-0.009	-0.009	-0.009	-0.012	-0.010
2001	0.012	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	-0.049	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	-0.003	-0.003	-0.003	-0.003
2011	-0.005	-0.027	-0.027	-0.028	-0.028	0.213	-0.029	-0.001	0.011	0.065	-0.024	0.088
2012	-0.059	0.009	-0.038	-0.061	-0.062	0.227	-0.066	0.056	-0.019	0.047	-0.052	0.192
Mittelwert	-0.010	-0.004	-0.014	-0.007	-0.008	0.044	-0.001	0.002	-0.010	0.010	-0.014	0.032

Quelle: Eigene Darstellung.

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)

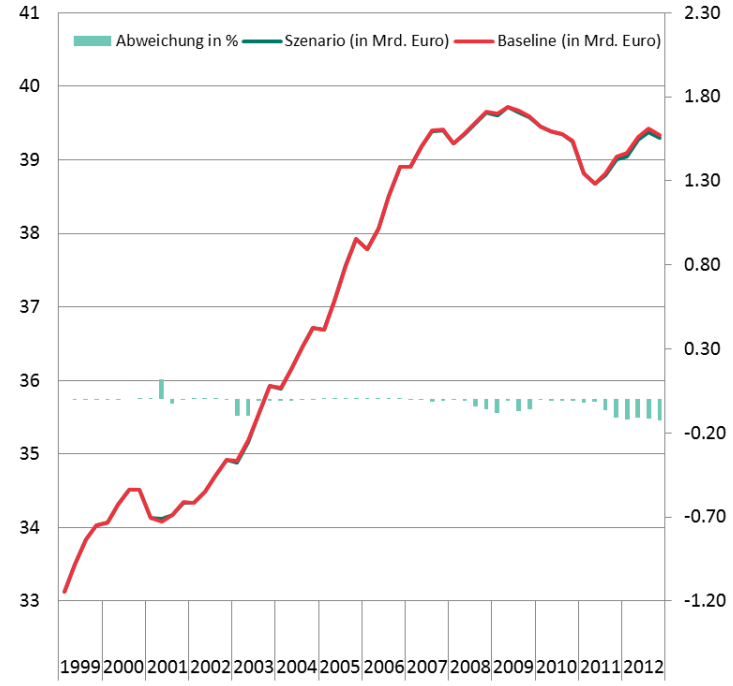


	Szenario	Baseline
1997	1.55	1.55
1998	2.73	2.73
1999	3.22	3.22
2000	3.10	3.10
2001	3.44	3.45
2002	2.94	2.94
2003	3.93	3.99
2004	2.89	2.84
2005	4.08	4.06
2006	3.33	3.32
2007	3.63	3.63
2008	3.33	3.27
2009	1.33	1.04
2010	-4.99	-4.77
2011	-2.94	-2.94
2012	-4.22	-4.44

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 23: Österreich: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)

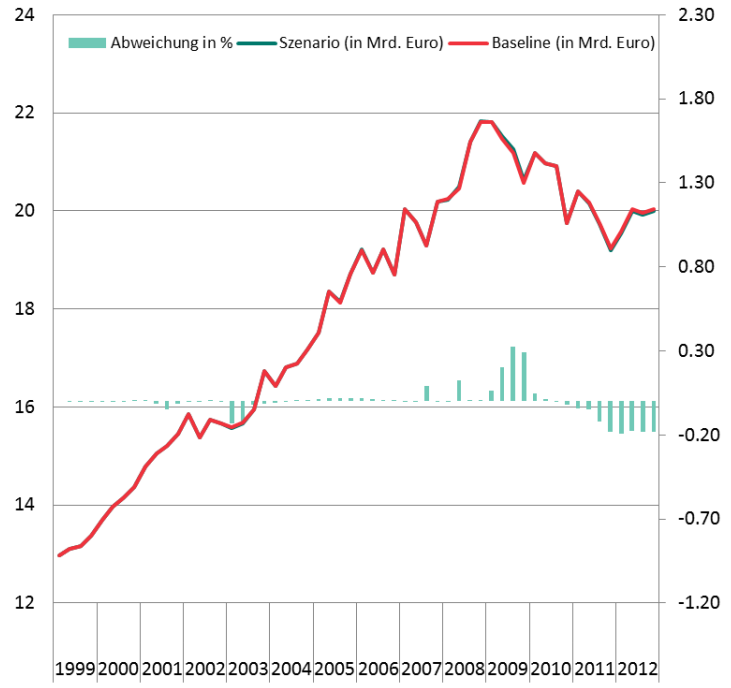


	Szenario	Baseline
1997	-2.01	-2.01
1998	2.99	2.99
1999	3.50	3.51
2000	2.15	2.15
2001	-0.45	-0.47
2002	1.23	1.26
2003	2.22	2.27
2004	2.60	2.55
2005	2.79	2.78
2006	2.69	2.69
2007	2.36	2.37
2008	0.53	0.55
2009	0.51	0.54
2010	-0.68	-0.73
2011	-1.38	-1.34
2012	1.11	1.17

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 24: Irland: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)

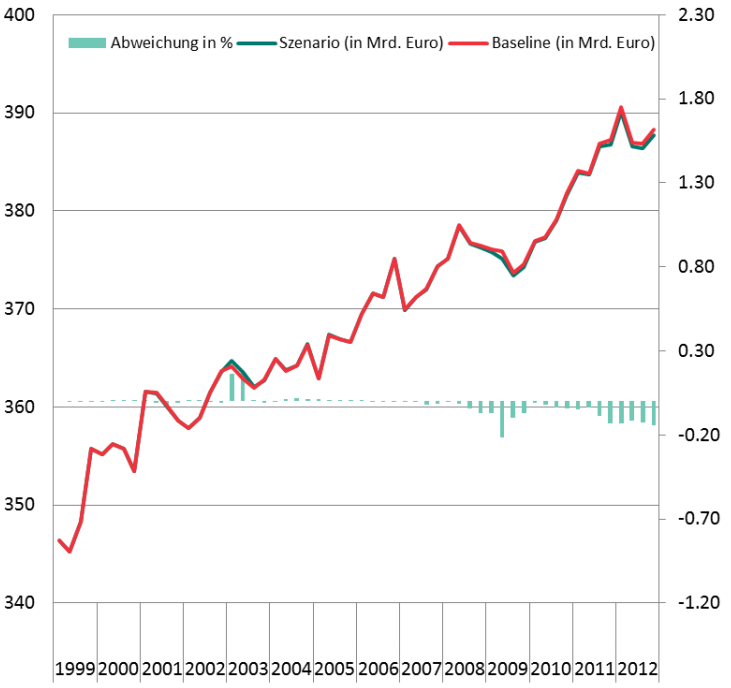


	Szenario	Baseline
1997	6.06	6.06
1998	9.74	9.74
1999	7.76	7.77
2000	6.80	6.80
2001	7.65	7.67
2002	3.54	3.53
2003	2.05	2.12
2004	5.26	5.19
2005	8.10	8.08
2006	4.29	4.30
2007	4.51	4.51
2008	5.89	5.88
2009	1.50	1.31
2010	-2.79	-2.59
2011	-4.06	-3.96
2012	0.00	0.09

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 25: Deutschland: Real verfügbare Einkommen (Top-Up)



	Szenario	Baseline
1997	0.29	0.29
1998	1.15	1.15
1999	1.65	1.65
2000	1.78	1.78
2001	1.47	1.49
2002	0.01	0.00
2003	0.78	0.69
2004	0.43	0.51
2005	0.32	0.32
2006	1.61	1.62
2007	0.00	0.01
2008	1.28	1.30
2009	-0.53	-0.45
2010	1.08	1.00
2011	1.72	1.77
2012	0.64	0.69

Wachstumsraten

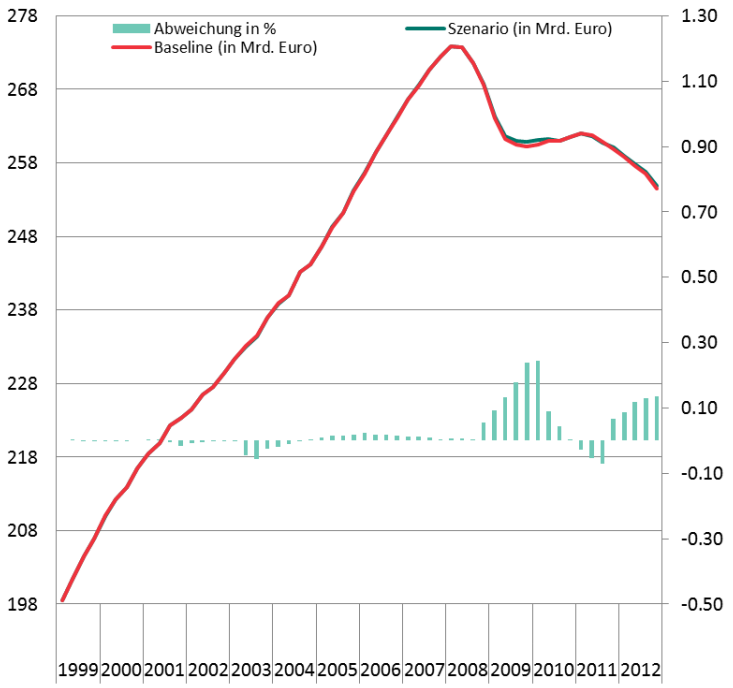
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

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 beitrags-

Abbildung 26: Spanien: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)



	Szenario	Baseline
1997	3.87	3.87
1998	4.47	4.47
1999	4.75	4.75
2000	5.09	5.09
2001	3.66	3.67
2002	2.71	2.71
2003	3.06	3.09
2004	3.29	3.26
2005	3.61	3.58
2006	4.08	4.08
2007	3.47	3.48
2008	0.90	0.89
2009	-3.70	-3.83
2010	-0.27	-0.20
2011	-0.07	0.05
2012	-1.50	-1.64

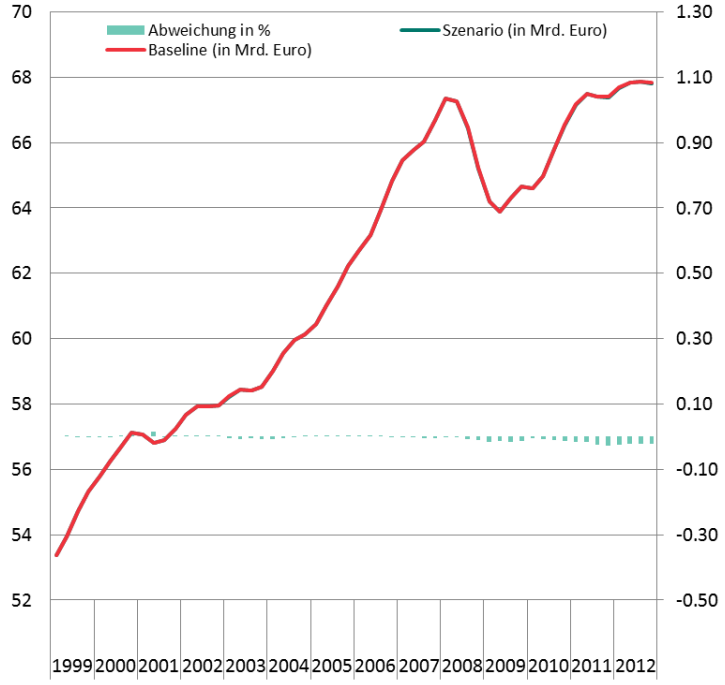
Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

pflichtig, während trotz einer sehr schwachen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts keinerlei Leistungen aus dem Transfersystem ausgezahlt werden.

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: Österreich: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)

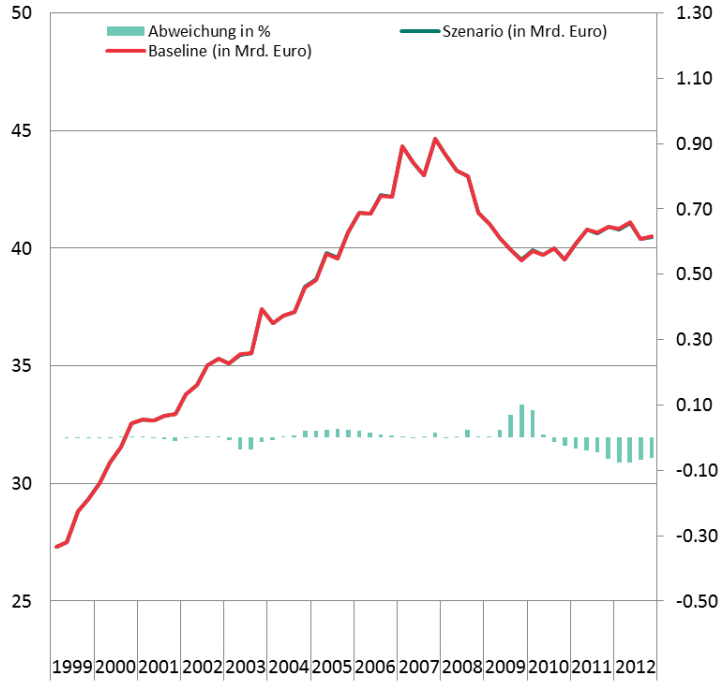


	Szenario	Baseline
1997	2.46	2.46
1998	3.76	3.76
1999	3.43	3.43
2000	3.88	3.88
2001	0.98	0.98
2002	1.51	1.51
2003	0.92	0.93
2004	2.17	2.17
2005	2.77	2.76
2006	3.82	3.82
2007	3.65	3.65
2008	0.88	0.88
2009	-3.47	-3.46
2010	1.89	1.88
2011	2.87	2.88
2012	0.65	0.65

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 28: Irland: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)

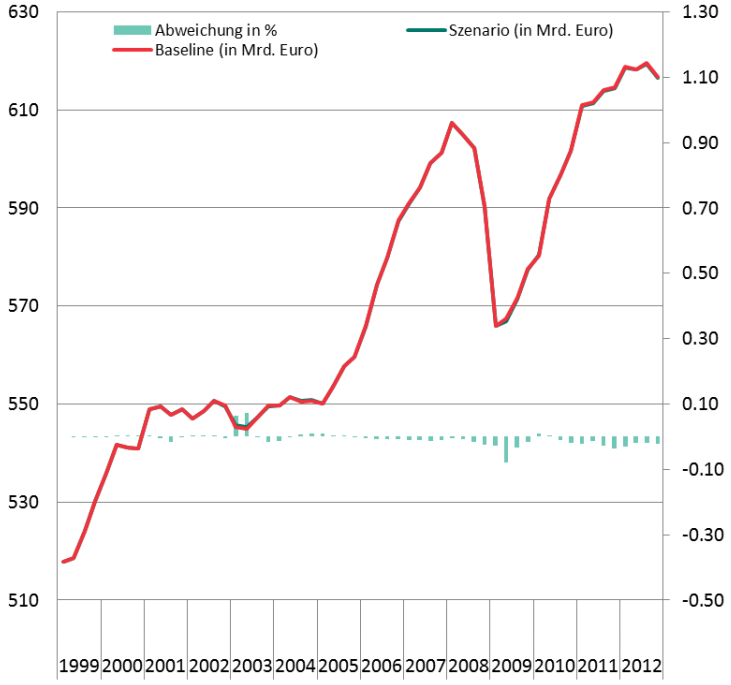


	Szenario	Baseline
1997	10.84	10.84
1998	8.94	8.94
1999	10.96	10.96
2000	10.66	10.66
2001	4.98	4.99
2002	5.45	5.44
2003	3.72	3.75
2004	4.24	4.21
2005	6.10	6.08
2006	5.49	5.50
2007	4.95	4.96
2008	-2.18	-2.18
2009	-6.36	-6.40
2010	-1.11	-1.08
2011	2.11	2.17
2012	0.13	0.15

Wachstumsraten

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von NiGEM-Daten.

Abbildung 29: Deutschland: Reales Bruttoinlandsprodukt (Top-Up)



	Szenario	Baseline
1997	1.79	1.79
1998	1.66	1.66
1999	1.74	1.74
2000	3.30	3.30
2001	1.63	1.64
2002	0.04	0.03
2003	-0.36	-0.39
2004	0.67	0.69
2005	0.85	0.85
2006	3.88	3.89
2007	3.39	3.39
2008	0.80	0.81
2009	-5.11	-5.09
2010	3.89	3.86
2011	3.38	3.40
2012	0.90	0.90

Wachstumsraten

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 Mikrodatensatz, der der Verteilungsanalyse zugrunde liegt, ist der *EU Survey of Income and Living* Conditions (EU-SILC).[48] Dabei handelt es sich um repräsentative Umfrage-Querschnittsdaten zu privaten Haushalten, die für jedes EU-Mitgliedsland zur Verfügung stehen. 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.

Das Mikrosimulationsmodell, das in dieser Studie für die Verteilungsanalyse verwendet wird, ist das Europäische Steuer- und Transfer-Mikrosimulationsmodell EUROMOD.[49] Es bildet die Einkommensbesteuerung sowie der wesentlichen Transfers für alle EU-28 Mitgliedsstaaten (inkl. der Sozialversicherungsbeiträge) ab. Dabei werden in jedem Land die spezifischen Regelungen zu Ober- sowie Untergrenzen bezüglich der Beitragsbemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge (siehe auch Kapitel 2.2.1) berücksichtigt.

[48] Zu den EU-SILC-Daten allgemein siehe zum Beispiel Europäische Kommission (2010).
[49] Zum EUROMOD-Modell allgemein siehe Sutherland und Figari (2013).

Tabelle 18: Fallzahl und Population in den EU-SILC-Mirkodaten

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 F6.36); EU-SILC Daten 2008 im Fall von Österreich und Irland. EU-SILC-Daten 2010 im Fall von Deutschland, Spanien und der Slowakei.

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 zugrundliegende Steuer- und Transferrecht bezieht sich auf das Jahr 2012.[50]

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).

[50] 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 die Slowakische Republik in Porubsky et al. (2013).

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 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).[51] 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. Genaueres 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.

[51] 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: Haushaltseinkommen[1)] 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).[52] 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 Kurzzeitarbeitslosen 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).

[52] 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.[53]

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 Slowa kischen Republik werden im Mittel mit 0,6 Prozent ihres Einkommens (knapp 80 Euro

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

Tabelle 20: Mittlere Entlastungen der Privathaushalte bei Euro-ALV nach Ländern und Reformvarianten

Ausgewählte EWU-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.

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.

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 Netto*ent*lastungen 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 finanzierende 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.[54] Dennoch lässt sich festhalten,

[54] 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-

Tabelle 21: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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.

Tabelle 22: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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.

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.[55]

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.

[55] Solche Zweitrundeneffekte über die Konsumnachfrage könnten daher auftreten, dass Haushalte mit niedrigen Einkommen typischerweise eine größere Konsumneigung aufweisen als Haushalte mit höheren Einkom-

Tabelle 23: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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.

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.

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 Ta-

men. Wenn die Reformvarianten tendenziell progressive Einkommenseffekte zur Folge haben, die Haushalte mit niedrigen Einkommen relativ bevorteilen, sind solche Effekte über die Konsumnachfrage naheliegend. Diese könnten dann wiederum zusätzliche Stabilisierungseffekte auf der Makro-Ebene haben.

belle 22). Das Bild ist sehr ähnlich in Österreich (Tabelle 21). Hier ergibt sich bereits im ersten Dezil im Mittel eine leichte Mehrbelastung.

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.

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 zugrundliegende 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.

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 generöser 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 deut-

Tabelle 24: Entlastungen[1)] 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.

Tabelle 25: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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.

lich 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.

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 Ein-

Tabelle 26: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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.

kommen 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 28: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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 relativ mehr Beitragszahler als in unteren Dezilen, sodass es in Irland in dieser Variante in der Tendenz zu leicht progressiven Verteilungseffekten kommt.

Tabelle 29: Entlastungen[1)] der Privathaushalte in Spanien bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)

Dezile des äquivalenz-gewichteten[2)] Haushaltsnetto-einkommens	Äquivalenzgewichtetes[2)] Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts-nettoeinkommen	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	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: Entlastungen[1)] der Privathaushalte in Irland bei Euro-ALV, Transfer 30%, Bezugszeit 6 Monate (Modell B2)

Dezile des äquivalenz-gewichteten[2)] Haushaltsnetto-einkommens	Äquivalenzgewichtetes[2)] Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts-nettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert	Mittelwert	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.

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

Tabelle 31: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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.

Tabelle 32: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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.

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 ähn-

Tabelle 33: Entlastungen[1)] der Privathaushalte in der Slowakischen Republik bei Euro-ALV (Top-Up)

Dezile des äquivalenz-gewichteten[2)] Haushaltsnetto-einkommens	Äquivalenzgewichtetes[2)] Haushaltsnettoeinkommen		Haushalts-nettoeinkommen	Anteil Empfänger ALV-Transfers	Entlastung	
	Mittelwert	Dezilgrenze	Mittelwert	Mittelwert	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.

lich. 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.

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).

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 Dezi-

Tabelle 34: Entlastungen[1)] 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	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	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: Entlastungen[1)] 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	Mittelwert	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.

len 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 Ir-

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.

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

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).

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).[56] 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

[56] 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).

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).

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 Absicherungsniveau nicht zurückgeht: selbst wenn die Europäische Arbeitslosenversicherung nur

ein geringes Leistungsniveau bietet, steht es den Nationalstaaten weiterhin 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.[57] 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 Ausweitung des Leistungsniveaus. So

[57] 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.

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.

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 F6.0. 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.

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 and 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_0.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 Em-

ployment, 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-feasable-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.

Europäische Kommission

Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden

Vorgelegt von:
Jean-Claude Juncker
in enger Zusammenarbeit mit
Donald Tusk
Jeroen Dijsselbloem
Mario Draghi
und **Martin Schulz**

Inhaltsverzeichnis

1. Wesen und Beschaffenheit einer vertieften, echten und fairen Wirtschafts- und Währungsunion	**3**
2. Auf dem Weg zur Wirtschaftsunion - Konvergenz, Wohlstand und sozialer Zusammenhalt	**7**
3. Auf dem Weg zur Finanzunion - Integrierte Finanzmärkte für eine integrierte Wirtschaft	**12**
4. Auf dem Weg zur Fiskalunion - ein integrierter Rahmen für eine solide, integrierte Haushaltspolitik	**15**
5. Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und institutionelle Stärkung	**18**
Anhang 1: Stufen auf dem Weg zu einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion	**22**
Anhang 2: Ein stärker integriertes Europäisches Semester	**24**
Anhang 3: Leitprinzipien des Beratenden Europäischen Fiskalausschusses	**26**

Einleitung

Beim Euro-Gipfel im Oktober 2014 betonten die Teilnehmer, dass „eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten von wesentlicher Bedeutung ist, um das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten". Sie riefen dazu auf, weiterhin „an der Entwicklung konkreter Mechanismen für eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung, Konvergenz und Solidarität" zu arbeiten und „die nächsten Schritte in Bezug auf eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet vorzubereiten".

Dieser Bericht wurde vom Präsidenten der Europäischen Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des Euro-Gipfels, dem Präsidenten der Euro-Gruppe, dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments verfasst.

Der Bericht hat auch von den intensiven Diskussionen mit den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft profitiert. Er baut auf dem Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion" (dem sogenannten „Bericht der vier Präsidenten"), der Mitteilung der Kommission von 2012 über „ein Konzept für eine vertiefte, echte Wirtschafts- und Währungsunion" (WWU) und dem analytischen Vermerk „Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet" vom 12. Februar 2015 auf. Diese Dokumente sind nach wie vor von grundlegender Bedeutung für die Vollendung der WWU.

Schließlich spiegelt der Bericht das Ergebnis persönlicher Diskussionen der fünf Präsidenten wider. Im Mittelpunkt steht das Euro-Währungsgebiet, da Länder mit einer gemeinsamen Währung spezifische gemeinsame Herausforderungen, Interessen und Verantwortlichkeiten aufweisen. Der Prozess hin zu einer vertieften WWU steht jedoch allen EU-Mitgliedstaaten offen. Er sollte sich transparent vollziehen und die Integrität des Binnenmarkts in all seinen Facetten wahren. Tatsächlich sollte die Vollendung und vollständige Ausschöpfung des Binnenmarkts für Waren und Dienstleistungen, Digitales, Energie und Kapital Teil eines kräftigeren Impulses für die Wirtschaftsunion sowie für Beschäftigung und höheres Wachstum sein.

Die Vollendung der WWU ist kein Selbstzweck: Sie soll allen Bürgerinnen und Bürgern ein besseres Leben mit mehr Chancengerechtigkeit ermöglichen, die Union für künftige globale Herausforderungen wappnen und jedem einzelnen ihrer Mitglieder zu mehr Wohlstand verhelfen.

1 Wesen und Beschaffenheit einer vertieften, echten und fairen Wirtschafts- und Währungsunion

© Europäische Kommission

Der Euro ist eine erfolgreiche und stabile Währung für 19 EU-Mitgliedstaaten und mehr als 330 Millionen Bürgerinnen und Bürger. Er hat seinen Mitgliedern Preisstabilität gebracht und sie vor externen Stabilitätsrisiken geschützt. Trotz der jüngsten Krise bleibt er die zweitwichtigste Währung der Welt, in der fast ein Viertel aller weltweiten Fremdwährungsreserven gehalten wird und an die fast sechzig Länder und Gebiete weltweit ihre Währung direkt oder indirekt gekoppelt haben.

Europa ist im Begriff, die schlimmste Finanz- und Wirtschaftskrise seit sieben Jahrzehnten hinter sich zu lassen. Die Herausforderungen der letzten Jahre haben die nationalen Regierungen und die EU-Institutionen zu raschem Handeln und außergewöhnlichen Maßnahmen gezwungen. Sie mussten die europäischen Volkswirtschaften stabilisieren und alles das bewahren, was in einem schrittweisen und manchmal auch mühsamen europäischen Integrationsprozess erreicht wurde. Im Ergebnis konnte die Integrität des Euro-Währungsgebiets in seiner Gesamtheit gewahrt werden. Der Binnenmarkt bleibt fest verankert.

In einer Zeit, in der in einem Großteil Europas Wirtschaftswachstum und Vertrauen zurückkehren, steht außer Zweifel, dass die schnellen Reparaturmaßnahmen der vergangenen Jahre in eine dauerhafte, faire und demokratisch legitimierte Grundlage für die Zukunft verwandelt werden müssen. Ebenso klar ist, dass angesichts von 18 Millionen Arbeitslosen viel größere Anstrengungen für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik unternommen werden müssen.

Europas Wirtschafts- und Währungsunion bietet momentan das Bild eines Hauses, an dem jahrzehntelang gebaut wurde, das aber nur teilweise fertiggestellt ist. Mitten im Sturm mussten Mauern und Dach rasch befestigt werden. Jetzt ist es höchste Zeit, die Fundamente zu verstärken und die WWU zu dem zu machen, was sie eigentlich sein sollte: ein Ort des Wohlstands, der auf einem ausgewogenen Wirtschaftswachstum und stabilen Preisen beruht, sowie auf einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt angelegt ist. Wenn wir dieses Ziel erreichen wollen, müssen wir weitere Schritte ergreifen, um die WWU zu vollenden.

Der Euro ist mehr als nur eine Währung. Er ist ein politisches und wirtschaftliches Projekt. Alle Mitglieder unserer Währungsunion haben ihre Landeswährung unwiderruflich aufgegeben und teilen ihre währungspolitischen Hoheitsrechte dauerhaft mit den anderen Mitgliedern des Euro-Währungsgebiets. Im Gegenzug profitieren sie von einer glaubwürdigen und stabilen Währung in einem großen, wettbewerbsfähigen und mächtigen Binnenmarkt. Ihr gemeinsames Schicksal erfordert, dass sich alle Mitglieder in Krisenzeiten solidarisch verhalten und gemeinsam vereinbarte Regeln einhalten.

Dies funktioniert aber nur, solange alle Mitglieder davon profitieren. Damit diese Voraussetzung gewahrt bleibt, müssen die beteiligten Länder sowohl einzeln als auch gemeinsam Maßnahmen treffen, um die mit Eintritt in die WWU aufgegebenen nationalen Anpassungsinstrumente zu ersetzen. Diese müssen erstens in der Lage sein, Krisen vorzubeugen: durch eine qualitativ hochwertige politische Steuerung auf europäischer und nationaler Ebene, eine nachhaltige Finanz- und Wirtschaftspolitik und einen fair und effizient arbeitenden Staatsapparat. Zweitens muss jedes Land im Falle unvermeidbarer wirtschaftlicher Schocks wirksam reagieren können.

Die Länder müssen in der Lage sein, solche Schocks mittels hinreichend widerstandsfähiger Volkswirtschaften und im Konjunkturzyklus angelegter fiskalpolitischer Puffer intern zu absorbieren. Angesichts einer für das gesamte Eurogebiet einheitlichen Geldpolitik sind fiskalpolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene unverzichtbar zur Stabilisierung der Wirtschaft, wann immer es zu lokalen Schocks kommt. Da der Wechselkurs für alle Länder einheitlich ist, müssen ihre Wirtschaften flexibel auf Konjunkturschwächen reagieren können. Ansonsten laufen sie Gefahr, dass Rezessionen tiefe und dauerhafte Narben hinterlassen.

Allerdings werden relative Preisanpassungen nie so rasch erfolgen wie Wechselkursanpassungen. Außerdem hat sich gezeigt, dass der Druck der Märkte die Länder bei einem Konjunktureinbruch ihrer fiskalischen Stabilisatoren berauben kann. Damit alle Volkswirtschaften auf Dauer besser im Euro-Währungsgebiet aufgehoben sind, müssen sie auch die Wirkung wirtschaftlicher Schockwellen durch eine Risikoteilung innerhalb der WWU abfedern können. Kurzfristig kann die Risikoteilung durch integrierte Finanz- und Kapitalmärkte (d.h. private Risikoteilung) erreicht werden in Verbindung mit den erforderlichen gemeinsamen Sicherheitsmechanismen für die Bankenunion, d. h. einem finanziellen Netz als letzte Sicherheit. Mittelfristig, wenn die wirtschaftlichen Strukturen sich konvergierend dem höchsten Niveau in Europa annähern, könnte die öffentliche Risikoteilung durch einen Mechanismus zur Haushaltsstabilisierung für das gesamte Euro-Währungsgebiet verstärkt werden.

Weder vor noch während der Krise ist es gut gelungen, nicht tragfähige Politik zu vermeiden und Schocks individuell und gemeinsam zu absorbieren.

Trotz erheblicher Verbesserungen, die seither auf institutioneller Ebene vollzogen wurden, sind Überreste ursprünglicher Unzulänglichkeiten bestehen geblieben. Innerhalb des Euro-Währungsgebiets sind die Divergenzen beträchtlich: In einigen Ländern ist die Arbeitslosigkeit niedrig wie nie zuvor, in anderen erreicht sie Rekordhöhen. In einigen kann die Fiskalpolitik antizyklisch eingesetzt werden, in anderen wird es Jahre dauern, haushaltspolitische Spielräume wiederzuerlangen.

Die derzeitige Kluft führt dazu, dass die gesamte Union anfälliger wird. Wir müssen diese Divergenzen korrigieren und einen neuen Konvergenzprozess einleiten. Die Währungsunion ist nur dann in einem Land erfolgreich, wenn sie überall erfolgreich ist. Zudem haben die Mitgliedstaaten in einer zunehmend globalisierten Welt Verantwortung für und ein Eigeninteresse an kontinuierlich nachhaltiger Politik und an Reformen, die ihre Wirtschaft flexibler und wettbewerbsfähiger machen.

Fortschritte müssen an vier Fronten erzielt werden: Erstens müssen wir uns in Richtung einer **echten Wirtschaftsunion** bewegen, die gewährleistet, dass jede Volkswirtschaft strukturell so aufgestellt ist, dass sie in der Währungsunion gedeihen kann. Zweitens benötigen wir Fortschritte auf dem Weg zu einer **Finanzunion**, die die Integrität unserer Währung im gesamten Währungsgebiet gewährleistet und die Risikoteilung mit dem privaten Sektor erhöht. Hierzu bedarf es der Vollendung der Bankenunion und einer beschleunigten Herbeiführung der Kapitalmarktunion. Drittens brauchen wir Fortschritte hin zu einer **Fiskalunion**, die sowohl haushaltspolitische Nachhaltigkeit als auch die Stabilisierung der öffentlichen Haushalte bewirkt. Und schließlich Fortschritte hin zu einer **Politischen Union**, die mit wahrer politischer Rechenschaftspflicht, Legitimität und einer Stärkung der Institutionen die Grundlagen für die anderen drei Unionen schafft.

Alle vier Unionen bedingen sich gegenseitig. Sie müssen sich parallel entwickeln, und sämtliche Euro-Länder müssen sich an allen Unionen beteiligen. In jedem Bereich muss sich der Fortschritt in einer Abfolge kurz- und längerfristiger Schritte entwickeln; entscheidend aber ist, dass schon jetzt eine Einigung über den gesamten Ablauf erzielt wird. Die kurzfristigen Maßnahmen werden nur dann mehr Vertrauen schaffen, wenn sie den Beginn eines umfassenderen Prozesses darstellen und eine Brücke hin zu einer vollständigen und echten WWU bilden. Nach langen Jahren der Krise müssen die Staaten und die EU-Institutionen den Bürgerinnen und Bürgern und den Märkten beweisen, dass das Euro-Währungsgebiet nicht nur *überleben*, sondern *aufblühen* wird.

Diese längerfristige Vision erfordert ambitionierte, kurzfristigen Maßnahmen: Sie müssen das europäische Haus jetzt stabilisieren und auf mittlere Sicht die Grundlagen für eine solide Architektur schaffen. Das wird im Laufe der Zeit unausweichlich dazu führen, dass mehr Souveränität gemeinsam ausgeübt wird. Auch wenn die Bedeutung wirtschafts- und haushaltspolitischer Regeln und ihrer Einhaltung nicht zu leugnen ist, kann die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt nicht allein mittels einer auf Regeln gegründeten Kooperation gesteuert werden. Damit sich das Euro-Währungsgebiet schrittweise zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion entwickelt, wird es sich wandeln müssen von einem System der Regeln und Leitlinien für die nationale Wirtschaftspolitik hin zu einem System weitergehender Souveränitätsteilung im Rahmen gemeinsamer Institutionen, die größtenteils bereits existieren und diese Aufgabe nach und nach übernehmen können. In der Praxis würde das bedeuten, dass die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maß gemeinsame Entscheidungen über Teile ihrer jeweiligen nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitik akzeptieren müssten. Dies würde nach einem erfolgreichem Abschluss des Prozesses der wirtschaftlichen Konvergenz und der finanziellen Integration den Weg für eine gewisse öffentliche Risikoteilung bereiten. Diese müsste gleichzeitig von einer gestärkten demokratischen Teilhabe und größerer politischen Rechenschaftspflicht sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene flankiert werden. Ein derartig abgestuftes Vorgehen ist notwendig, weil einige der ambitionierteren Maßnahmen — teils kleinere, teils größere — Änderungen an unserem gegenwärtigen EU-Rechtsrahmen erfordern und erhebliche Fortschritte im Hinblick auf wirtschaftliche Konvergenz und rechtliche Harmonisierung in allen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets voraussetzen.

Dieser Bericht enthält folglich zweierlei: zum einen eine Beschreibung der ersten Schritte, mit denen dieser Prozess jetzt eingeleitet werden soll, und zum anderen klare Leitlinien für die längerfristigen Maßnahmen. Der Prozess würde in zwei aufeinanderfolgenden Stufen ablaufen (siehe Fahrplan im Anhang 1):

Stufe 1 (1. Juli 2015 - 30. Juni 2017): In der ersten Stufe („**Vertiefung durch Handeln**“) würden die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auf vorhandenen Instrumenten aufbauen und die bestehenden Verträge bestmöglich nutzen. Kurz gesagt beinhaltet das, die Wettbewerbsfähigkeit und die strukturelle Konvergenz zu fördern, die Finanzunion zu vollenden, eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten und im Euro-Währungsgebiet insgesamt herbeizuführen und beizubehalten sowie die politische Rechenschaftspflicht zu stärken.

Stufe 2: In der zweiten Stufe (**„Vollendung der WWU“**) würden konkrete, weiterreichende Maßnahmen vereinbart, um die wirtschaftliche und institutionelle Architektur der WWU zu vollenden. In dieser zweiten Stufe würde der Konvergenzprozess mittels eines gemeinsam vereinbarten, möglicherweise in Rechtsform gegossenen Katalogs an Konvergenz-Referenzwerten verbindlicher gestaltet. Erhebliche Fortschritte in Richtung dieser Referenzwerte — und ihre konsequente Einhaltung nach Erreichen — wären in dieser zweiten Stufe für alle Mitgliedstaaten Voraussetzung für eine Teilnahme an einem Mechanismus zur Absorption wirtschaftlicher Erschütterungen.

Endstufe (spätestens bis 2025): Am Ende der Stufe 2 steht, sobald alle genannten Schritte vollzogen sind, eine vertiefte und echte WWU — ein Hort der Stabilität und des Wohlstands für alle Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedstaaten, die eine gemeinsame Währung miteinander teilen. Dieser beizutreten wäre auch für andere EU-Mitgliedstaaten attraktiv, wenn sie dazu bereit sind.

Die Präsidenten der EU-Institutionen werden die Umsetzung der in diesem Bericht unterbreiteten Empfehlungen verfolgen. Um den Übergang von Stufe 1 zu Stufe 2 vorzubereiten, wird die Kommission im Frühjahr 2017 ein Weißbuch vorlegen. Diese bewertet die in Stufe 1 erzielten Fortschritte und skizziert die nächsten erforderlichen Schritte, einschließlich jener Maßnahmen zur Vollendung der WWU in Stufe 2, die rechtlichen Charakter annehmen müssten. In dieses Weißbuch werden Analysen einer beratenden Expertengruppe einfließen, die die rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Vorbedingungen für die in diesem Bericht enthaltenen längerfristigeren Vorschläge prüfen wird. Die Präsidenten der anderen EU-Institutionen werden dazu konsultiert.

Dieser Bericht enthält Vorstellungen, die nach weiteren Erörterungen in Rechtsakte und Institutionen münden können. Deshalb ist ein breiter, transparenter und integrativer Prozess erforderlich, der unverzüglich beginnen sollte.

2 Auf dem Weg zur Wirtschaftsunion – Konvergenz, Wohlstand und sozialer Zusammenhalt

© Europäische Kommission

Konvergenz ist für unsere Wirtschaftsunion von zentraler Bedeutung. Gemeint ist sowohl die Konvergenz *zwischen* den Mitgliedstaaten, durch die größtmöglicher Wohlstand erreicht werden soll, als auch die Konvergenz *innerhalb* der Gesellschaft, die unser europäisches Modell voranbringt.

Während die Geldpolitik im Rahmen der WWU zentralisiert ist, sind für wichtige Teile der Wirtschaftspolitik nach wie vor die Mitgliedstaaten zuständig. Die Krise hat jedoch unmissverständlich vor Augen geführt, dass die Euroländer in Sachen Wachstum voneinander abhängen. Es liegt nicht nur im gemeinsamen Interesse, sondern auch im Interesse jedes einzelnen Euro-Mitgliedstaats, ökonomische Schocks abfedern zu können, wirtschaftliche Strukturen und Sozialsysteme zu modernisieren und dafür zu sorgen, dass Bürger wie Unternehmen sich neuen Anforderungen, Trends und Herausforderungen anpassen und davon profitieren können. Ebenso liegt es im Interesse jedes einzelnen Mitglieds des Euro-Währungsgebiets, dass alle dies in einem ähnlichen Tempo tun. In einer Währungsunion wie der unsrigen, in der umfangreiche Mittelübertragungen zwischen den Mitgliedern nicht vorgesehen sind und die Arbeitskräftemobilität relativ gering ist, ist dies von zentraler Bedeutung.

Dies bedeutet nicht, dass alle Mitglieder der Währungsunion gleich sind oder sein sollten oder die gleichen Wege beschreiten sollten. Was letztlich zählt ist das Ergebnis, dass alle Euroländer eine solide Politik betreiben, damit sie sich rasch von kurzfristigen Schocks erholen, ihre komparativen Vorteile im Binnenmarkt nutzen, Investitionen ins Land holen und auf diese Weise Wachstum und Beschäftigung auf hohem Stand halten können.

Vieles lässt sich bereits durch eine Vertiefung des Binnenmarkts erreichen, die für alle 28 EU-Mitgliedstaaten, ganz besonders aber für die Mitglieder der Währungsunion von Bedeutung ist. In wichtigen Bereichen — wie bei Gütern und Dienstleistungen — ist der Binnenmarkt nach wie vor unvollendet. Auch das Binnenmarkt-Potenzial der Energie-, Digital- und Kapitalmärkte ist noch nicht ausgeschöpft. Dies zeigt, dass es trotz des enormen wirtschaftlichen Potenzials, das ein echter Binnenmarkt bietet, erhebliche politische Hindernisse gibt. Um diese zu überwinden, sollten relevante Entscheidungen in den einzelnen Bereichen nicht unabhängig voneinander gesehen, sondern als Teil eines politischen Gesamtpakets aufgefasst werden, das allen Mitgliedstaaten zugutekommt. Das allein reicht aber noch nicht aus. Nachhaltige Konvergenz erfordert darüber hinaus breiter angelegte Maßnahmen, die sich unter dem Stichwort „Strukturreformen“ zusammenfassen lassen, d. h. Reformen, die auf eine Modernisierung der Volkswirtschaften abzielen, um zu mehr Wachstum und Beschäftigung zu gelangen. Dies bedeutet sowohl effizientere Arbeits- und Produktmärkte als auch einen stärkeren institutionellen Rahmen.

Um Konvergenz zwischen den Euroländern zu erreichen, sind weitere Fortschritte erforderlich. In einem ersten Schritt (Stufe 1) müssen wir ausgehend vom derzeitigen Steuerungsrahmen, der weiter verstärkt werden sollte, kurzfristig unsere Bemühungen intensivieren, so dass sich alle in Europa den höchsten Leistungen und den besten Methoden annähern. Das übergeordnete Ziel besteht darin, die wirtschaftlichen Strukturen im gesamten Euro-Währungsgebiet ähnlich widerstandsfähig zu machen. Dies dürfte neue Impulse für Beschäftigung und Wachstum und damit auch für Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt geben.

In Stufe 2 würde dieser Konvergenzprozess formalisiert und auf gemeinsame Standards mit Rechtscharakter gestützt. Die hierbei erzielten Fortschritte würden regelmäßig überwacht und müssten signifikant sein, bevor ein Euroland weitere Instrumente in Anspruch nehmen kann, wie einen Mechanismus zur Absorption wirtschaftlicher Schocks, der für das Euro-Währungsgebiet insgesamt eingerichtet werden soll.

2.1. Neue Impulse für Konvergenz, Beschäftigung und Wachstum

Einen neuen Reformschub sollte bereits der 2011 geschlossene „Pakt für eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz“ bewirken, der jedoch wegen seines zwischenstaatlichen, nicht verbindlichen Charakters seine Ziele weitgehend verfehlt hat.[1] Damit wir unserem Ziel einer Wirtschaftsunion mit Konvergenz, Wachstum und Beschäftigung näherkommen, benötigen wir keine weiteren „Pakte“ dieser Art, sondern konkrete Fortschritte auf der Grundlage des EU-Rechts. Die Wirtschaftsunion sollte auf vier Säulen ruhen: einem euroraumweiten System von Einrichtungen zu Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, einer konsequenteren Durchführung der Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten, einer größeren Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales und einer stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb eines umgestalteten Europäischen Semesters. Dies sollte kurzfristig in praktischen Schritten nach der Gemeinschaftsmethode umgesetzt werden (Stufe 1).

[1] 2011 einigten sich die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, Bulgariens, Dänemarks, Lettlands, Litauens, Polens und Rumäniens auf den „Euro-Plus-Pakt für eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung, Konvergenz und Solidarität“. Andere Mitgliedstaaten können sich diesem Pakt, wenn sie dies wünschen, anschließen. Es handelt sich dabei um eine zwischenstaatliche Lösung zur Förderung von Reformen und Koordinierung. Die Umsetzung des Pakts hat sich allerdings aufgrund einer Reihe von Unzulänglichkeiten, insbesondere einer mangelnden Überwachung, als schwierig erwiesen. Der dem Pakt zugrundeliegende Gedanke ist jedoch weiterhin von Relevanz und sollte neu belebt werden. Deshalb sollten die relevanten Teile des Pakts in den EU-Rechtsrahmen integriert werden.

Ein euroraumweites System von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Steuerung und Überwachung der haushaltspolitischen Koordinierung ist im Euro-Währungsgebiet mittlerweile gut etabliert. Verbessert werden muss die Steuerung allerdings auf dem breiteren Gebiet der ‚Wettbewerbsfähigkeit', das zunehmend an Bedeutung gewinnt. Das Europäische Semester und die Schaffung eines Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten sind ein erster Schritt, um diese Schwachstelle zu korrigieren, doch muss viel mehr unternommen werden, um zu gewährleisten, dass alle Mitglieder mit dem gleichen Elan auf die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit hinarbeiten.

Es wird empfohlen, dass jeder Euro-Mitgliedstaat eine nationale Stelle einrichtet, die seine Leistungen und seine Strategien in Sachen Wettbewerbsfähigkeit beobachtet. Dies würde wirtschaftlichen Divergenzen vorbeugen und die Identifikation mit den notwendigen Reformen auf nationaler Ebene erhöhen. Eine solche nationale Einrichtung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sollte unabhängig sein und den Auftrag erhalten, „zu beurteilen, ob die Löhne sich entsprechend der Produktivität entwickeln", und Vergleiche „mit den Entwicklungen in anderen Ländern des Euro-Währungsgebiets und in den wichtigsten vergleichbaren Handelspartnerländern" anzustellen, was eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten schon im Rahmen des „Euro-Plus-Pakts" vereinbart hatte. Zusätzlich dazu könnten diese Stellen Fortschritte bewerten, die mit den wirtschaftlichen Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurden. Eine wettbewerbsfähige Volkswirtschaft zeichnet sich letztendlich dadurch aus, dass ihre Institutionen und ihre Politik produktiven Unternehmen den Rahmen dazu bieten zu prosperieren. Die Entwicklung dieser Unternehmen trägt wiederum zur Förderung von Beschäftigung, Investitionen und Handel bei.

Die nationalen Stellen und die Kommission, die deren Tätigkeiten auf jährlicher Basis koordinieren würde, sollten in einem euroraumweiten System zusammengebracht werden. Die Ergebnisse dieser Koordinierung sollte die Kommission beim Europäischen Semester berücksichtigen, insbesondere bei ihrem Jahreswachstumsbericht und Beschlüssen im Rahmen von Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU), einschließlich der Empfehlung, ob ein solches Verfahren einzuleiten ist.

Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Das Ziel dieser nationalen Einrichtungen sollte nicht darin bestehen, die Praktiken und Institutionen, die für die Lohnentwicklung zuständig sind, grenzüberschreitend zu harmonisieren. Diese Prozesse sind in der EU sehr unterschiedlich und spiegeln zu Recht nationale Prioritäten und Rechtstraditionen wider.

Jeder Mitgliedstaat sollte ausgehend von gemeinsamen Vorgaben über den genauen Aufbau seiner Einrichtungen entscheiden, die allerdings demokratisch rechenschaftspflichtig und in ihrer Tätigkeit unabhängig sein sollte. Nationale Akteure wie die Sozialpartner sollten — den etablierten Praktiken in den einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend — auch weiterhin ihre Aufgaben wahrnehmen. Die Stellungnahmen dieser Einrichtungen sollten jedoch bei Tarifverhandlungen als Richtschnur zugrunde liegen. Einige Mitgliedstaaten wie die Niederlande und Belgien verfügen bereits über eine solche Einrichtung.

Stärkung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten

Das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) wurde auf dem Höhepunkt der Krise geschaffen. Es ist Teil des Europäischen Semesters, in dessen Rahmen alljährlich die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gemeldet und überwacht wird. Es dient dazu, Ungleichgewichten vorzubeugen oder diese zu korrigieren, bevor sie außer Kontrolle geraten. Für die europäische Überwachung ist es zu einem zentralen Instrument geworden, das beispielsweise dazu beitragen soll, Immobilienblasen zu verhindern oder einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit; es soll auch helfen, eine steigende Verschuldung des öffentlichen und privaten Sektors oder einen Mangel an Investitionen festzustellen. Sein Potenzial muss voll ausgeschöpft werden. Dies erfordert Maßnahmen vor allem an zwei Fronten:

- Das Verfahren sollte nicht nur zur Feststellung von Ungleichgewichten verwendet werden, sondern auch zur Förderung von Strukturreformen im Zuge des Europäischen Semesters. Diese korrektive Komponente sollte mit Nachdruck eingesetzt werden. Es sollte eingeleitet werden, sobald übermäßige Ungleichgewichte festgestellt werden, und ebenfalls genutzt werden, um die Umsetzung von Reformen zu überwachen.
- Auch sollte das Verfahren eine bessere Erfassung von Ungleichgewichten nicht nur in einzelnen Ländern, sondern im Euro-Währungsgebiet insgesamt gewährleisten. Zu diesem Zweck muss es sich weiter darauf konzentrieren, schädliche Defizite der Zahlungsbilanz zu korrigieren, da diese ein Risiko für das reibungslose Funktionieren des Euro-

Währungsgebiets darstellen (und beispielsweise plötzliche Unterbrechungen der Kapitalströme bewirken können). Gleichzeitig sollte das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten auch angemessene Reformen in Ländern fördern, in die hohe und anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse angehäuft haben, falls diese beispielsweise auf eine unzureichende Binnennachfrage und/oder ein niedriges Wachstumspotenzial zurückzuführen sind, da dies auch von Bedeutung ist, um innerhalb der Währungsunion eine wirksame Beseitigung von Ungleichgewichten zu gewährleisten.

Größere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales

Die Beschäftigungssituation und die sozialen Lage sind innerhalb des Euro-Währungsgebiets hochgradig unterschiedlich, was zum Teil der Krise zuzuschreiben ist, darüber hinaus aber auch auf grundsätzliche Trends und eine unzureichende Wirtschaftsleistung vor der Krise zurückzuführen ist. Europas Ambition sollte es sein, im sozialen Bereich ein „soziales AAA"-Rating zu verdienen.

Auch wirtschaftlich ist dies eine Notwendigkeit. Damit die WWU ein Erfolg wird, müssen die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme aller Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets gut und fair funktionieren. Beschäftigung und soziale Belange müssen deshalb beim Europäischen Semester einen hohen Stellenwert einnehmen. Arbeitslosigkeit, insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, ist eine der Hauptursachen für soziale Ungleichheit und soziale Ausgrenzung. Effiziente Arbeitsmärkte, die einen hohen Beschäftigungsstand begünstigen und Schocks absorbieren können, ohne dabei zusätzliche Arbeitslosigkeit zu verursachen, sind von grundlegender Bedeutung: sie tragen zum reibungslosen Funktionieren der WWU und zu inklusiveren Gesellschaften bei.

Es gibt kein Patentrezept, doch sind die Herausforderungen für die Mitgliedstaaten oftmals ähnlich: mehr Menschen in allen Altersgruppen im Arbeitsmarkt unterzubringen, den richtigen Mittelweg zwischen flexiblen und sicheren Arbeitsverträgen zu finden, die Spaltung zwischen „Insidern", betrieblichen Mitarbeitern mit hohem Schutz und hohen Löhnen einerseits, und „Outsidern" andererseits zu vermeiden, den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, Arbeitslosen durch maßgeschneiderte Unterstützung die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und Bildung und lebenslanges Lernen zu verbessern, um nur einige Beispiele zu nennen. Darüber hinaus müssen Bürgerinnen und Bürger Zugang zu angemessenen Bildungsmöglichkeiten haben und die schwächsten Mitglieder 18-der Gesellschaft durch ein wirksames Sozialsystem geschützt werden, wozu auch ein Mindestsockel sozialer Schutzrechte zählt. Unsere Bevölkerung wird immer älter und wir müssen noch viel tun, um sicherzustellen, dass unsere Renten- und Gesundheitssysteme mit dieser Entwicklung Schritt halten können. Dazu zählt auch eine Anpassung des Renteneintrittsalters an die gestiegene Lebenserwartung.
Um den langfristigen Erfolg der WWU zu sichern, sollten wir einen Schritt weiter gehen und eine tiefere Integration der nationalen Arbeitsmärkte vorantreiben, indem wir die räumliche und berufliche Mobilität erleichtern, unter anderem durch eine verbesserte Anerkennung von Berufsqualifikationen, einen leichteren Zugang zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten und eine bessere Koordinierung der Sozialsysteme.

Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik

Das Europäische Semester hat die wirtschaftspolitische Koordinierung erheblich gestärkt. Allerdings sind die Gründe für seine Einführung und seine Wirksamkeit durch immer neue „Packs", „Pakte", „Verfahren" und mannigfaltige Meldepflichten aus dem Blickfeld geraten. Beim Europäischen Semester muss es darum gehen, unsere Prioritäten gemeinsam festzulegen, nach ihnen zu handeln und dabei die europäische Perspektive und das europäische Interesse fest im Blick zu behalten. Es wurden bereits Schritte zur Straffung und Stärkung des Europäischen Semesters unternommen: eine stärkere Fokussierung auf Prioritäten, die Verringerung der Anzahl von Dokumenten und die Verlängerung der Zeit für deren Erörterung, die größere Einbindung der politischen Ebene und die Intensivierung der Kontakte mit den nationalen Behörden. Dieser Weg muss fortgesetzt werden, um

- den Mitgliedstaaten klare Empfehlungen zu geben, die auch künftig den Schwerpunkt auf prioritäre Reformen legen, die zur Steigerung des Wachstumspotenzials, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Nutzung der Chancen des Binnenmarkts von grundlegender Bedeutung sind. Die länderspezifischen Empfehlungen müssen konkret und ambitioniert sein, insbesondere bei den erwarteten Ergebnissen und den für ihre Umsetzung zur Verfügung stehenden Zeitrahmen. Gleichzeitig sollten sie aber „politisch" bleiben, also den Mitgliedstaaten ein Maß an Freiheit einräumen, was die genauen Maßnahmen angeht. Die alljährlich erstellten nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten sollten als Grundlage dienen, die Reformabsichten der Mitgliedstaaten zu diskutieren.
- die Mitgliedstaaten für die Einhaltung ihrer Zusagen zur Rechenschaft ziehen. Hier sollte systematischer Gebrauch gemacht werden von regelmäßigen Berichte zum Stand der Umsetzung, regelmäßigen „Peer Reviews" oder Verfahren, bei denen die Staaten gegebenenfalls darlegen müssen, warum sie den

Empfehlungen nicht gefolgt sind („comply or explain“). Die Eurogruppe könnte schon in Stufe 1 eine koordinierende Funktion übernehmen, die Ergebnisse der jeweiligen Länder einer vergleichenden Prüfung unterziehen und dabei den Schwerpunkt verstärkt auf Benchmarking und die Einhaltung bewährter Verfahren (“Best-Practice”-Konzept) legen. Parallel dazu müssen die Möglichkeiten des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) in vollem Umfang genutzt werden.

- die europäische und die nationale Komponente besser zu verzahnen. Zu diesem Zweck sollte das Europäische Semester in zwei Phasen — eine europäische und eine nationale — unterteilt werden. Die Diskussionen und Empfehlungen zum Euro-Währungsgebiet der Ländererörterung vorausgehen. Die Diskussionen und Empfehlungen zum gesamten Euro-Währungsgebiet sollten den einzelnen Ländererörterungen vorausgehen, damit die länderspezifischen Empfehlungen den gemeinsamen Herausforderungen voll und ganz Rechnung tragen. Dieser Vorschlag wird in Anhang 2 genauer dargelegt.
- klare langfristige Ziele vorzugeben: nicht alles kann oder sollte innerhalb eines Jahres umgesetzt werden. Der jährliche Zyklus des Europäischen Semesters muss einhergehen mit einem stärkeren mehrjährigen Ansatz in Kombination mit einem überarbeiteten Konvergenzprozess.

2.2. Formalisierung des Konvergenzprozesses

Mittelfristig (Stufe 2) sollte der oben beschriebene Prozess der Konvergenz zu widerstandsfähigeren wirtschaftlichen Strukturen einen verbindlicheren Charakter erhalten. Dies würde durch gemeinsame strenge Standards erreicht, die in EU-Vorschriften festgelegt werden würden, da Souveränität für Maßnahmen von gemeinsamem Interesse geteilt und eine starke Beschlussfassung auf Ebene des Euro-Währungsgebiets verankert würde. In einigen Bereichen wird weitere Harmonisierung erforderlich sein, in anderen, in denen alternative Strategien zu vergleichbar guten Ergebnissen führen, sind länderspezifische Lösungen gefragt. Die gemeinsamen Standards sollten sich auf den Arbeitsmärkte, Wettbewerbsfähigkeit, Rahmenbedingungen für Unternehmen und öffentliche Verwaltungen sowie bestimmte Aspekte der Steuerpolitik (z. B. Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage) konzentrieren. Die Fortschritte zur Erfüllung dieser Standards würden regelmäßig überprüft, länderspezifische Empfehlungen in diesem Zusammenhang weiterhin genutzt. Zudem könnte auch das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) zum Zuge kommen, nicht nur um Ungleichgewichte zu vermeiden und zu korrigieren, sondern auch um Reformen zu fördern und zu prüfen, wie gut die jeweiligen Länder des Euro-Währungsgebiets bei der Erfüllung der gemeinsamen Standards vorankommen. Eine signifikante und nachhaltige Konvergenz in Richtung vergleichbar widerstandsfähiger Wirtschaften sollte Voraussetzung sein, um einem Mechanismus zur Abfederung von Schocks beizutreten, der — wie in Abschnitt 4.2. kurz beschrieben — für das Euro-Währungsgebiet geschaffen werden soll.

Die Festlegung spezifischer Standards und Indikatoren erfordert tiefergehende Analyse. Die Standards für die Arbeitsmärkte beispielsweise sollten Sicherheit und Flexibilität kombinieren und könnten entsprechend der Säulen des „Flexicurity“- Konzepts entwickelt werden. (z. B. flexible und verlässliche Arbeitsverträge zur Vermeidung eines zweigeteilten Arbeitsmarkts, umfassende Strategien für lebenslanges Lernen, wirksame Maßnahmen zur Wiedereingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, moderne Systeme der sozialen Sicherheit und aktivierende Besteuerung von Arbeit).

3

Auf dem Weg zur Finanzunion – Integrierte Finanzmärkte für eine integrierte Wirtschaft

© Europäische Kommission

Fortschritte in Richtung einer stärkeren Wirtschaftsunion werden die WWU deutlich besser funktionieren lassen. Dies geht jedoch nicht ohne Vollendung der Finanzunion, denn Wirtschafts- und Finanzunion ergänzen und stärken sich gegenseitig. Fortschritte an diesen beiden Fronten sind absolute Topprioritäten für Stufe 1 des Fahrplans für eine echte WWU.

Eine Währungsunion braucht ein einheitliches Finanzsystem, da geldpolitische Entscheidungen (z. B. eine veränderte Zinspolitik) ihre Wirkung ansonsten nicht in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen entfalten. Genau dies war in der Krise der Fall und hat das wirtschaftliche Gefälle weiter vergrößert. Ein einheitliches Bankensystem ist darüber hinaus Spiegelbild einer gemeinsamen Währung. Da der bei weitem größte Anteil des Geldes in Bankeinlagen steckt, kann es eine wirklich einheitliche Währung nur dann geben, wenn das Vertrauen in die Sicherheit von Bankeinlagen unabhängig vom Mitgliedstaat ist, in dem eine Bank tätig ist. Dies erfordert eine einheitliche Bankenaufsicht, eine einheitliche Bankenabwicklung und eine einheitliche Einlagensicherung. Das darüber hinaus auch entscheidet, um die negative Rückkopplung zwischen Banken und Staat, die im Zentrum der Krise stand, zu durchbrechen.

Gleichzeitig muss das Finanzsytem eine Risikodiversifizierung über Ländergrenzen hinweg ermöglichen, um so die Wirkung länderspezifischer Schocks abmildern und das Ausmaß an Risiken minimieren zu können, das durch fiskalpolitische Maßnahmen geteilt werden muss.

All diese Gründe verdeutlichen die dringende Notwendigkeit einer Finanzunion. Im Bereich der Bankenaufsicht haben wir unser Ziel mit der Schaffung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus weitgehend erreicht. Auch der einheitliche Abwicklungsmechanismus wurde beschlossen, wurde aber noch nicht vollständig umgesetzt. Zur Vollendung der Finanzunion fehlen nun noch eine gemeinsame Einlagensicherung und die Kapitalmarktunion. Angesichts ihrer hohen Dringlichkeit sollten all diese Maßnahmen während der ersten Stufe durchgeführt werden.

3.1. Vollendung der Bankenunion

Die Vollendung der Bankenunion setzt als erstes die volle Umsetzung der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten durch Mitgliedstaten voraus. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, um die Risiken mit dem Privatsektor zu teilen. In der Bankenunion sind die Steuerzahler besser vor den Kosten für die Rettung von Banken geschützt.

Zweitens muss rasch eine Einigung über einen geeigneten Brückenfinanzierungsmechanismus für den einheitlichen Abwicklungsfonds erzielt werden. So kann sichergestelt werden, dass bis zur Betriebsaufnahme des Fonds am 1. Januar 2016[2] ausreichende Mittel vorhanden sind, um Banken bei Bedarf abwickeln zu können, auch wenn der Fonds finanziell dann noch nicht in ausreichendem Umfang ausgestattet ist.

Drittens sollte in der Übergangsphase bis zur Errichtung des einheitlichen Abwicklungsfonds die Priorität auf der Schaffung eines glaubwürdigen gemeinsamen „Backstops“ und gleicher Bedingungen für Banken in allen Mitgliedstaaten liegen. Deshalb sollte schnell ein solcher „Backstop“ geschaffen werden. Dies könnte in Form einer Kreditlinie des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für den einheitlichen Abwicklungsfonds geschehen. „Backstops“ sollten mittelfristig haushaltsneutral sein, indem die öffentliche Unterstützung über nachträglichbei der Finanzwirtschaft erhobene Abgaben wieder ausgeglichen wird.

Als Nächstes schlagen wir vor, ein Europäisches Einlagensicherungssystem einzuführen – neben der Bankenaufsicht und -abwicklung die dritte Säule einer echten Bankenunion. Während das aktuelle System der nationalen Einlagensicherung anfällig gegenüber starken lokalen Schocks ist, (insbesondere wenn die Lage des Staates und des nationalen Bankensektors als fragil wahrgenommen wird) würde eine gemeinsame Einlagensicherung die Widerstandsfähigkeit gegenüber künftigen Krisen erhöhen. Ein gemeinsames System ist im Laufe der Zeit eher haushaltsneutral, als nationale Einlagensystemen, da die Risiken breiter gestreut sind und der Beitrag aus dem privaten Sektor aus einem wesentlich größeren Pool von Finanzinstituten kommt. Die Schaffung eines echten europäischen Einlagensicherungssystems wird einige Zeit benötigen, doch sollten im Rahmen der derzeitigen rechtlichen Möglichkeiten konkrete Schritte in diese Richtung bereits während der ersten Stufe Priorität haben. Eine Option wäre ein System, das auf europäischer Ebene als Rückversicherung für die nationalen Einlagensicherungssysteme dient. Wie der einheitliche Abwicklungsfonds würde die Europäische Einlagensicherung über im Voraus zu zahlende risikobasierte Gebühren finanziert, die alle teilnehmenden Banken in den Mitgliedstaaten zu entrichten hätten, und die auf die Vermeidung moralischer Risiken („Moral Hazard“) ausgelegt wären. Der Geltungsbereich sollte dem des einheitlichen Aufsichtsmechanismus entsprechen.

[2] Dies greift die Erklärung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 18. Dezember 2013 auf.

Zu gegebener Zeit sollte die Wirksamkeit der direkten Bankenrekapitalisierung im ESM überprüft werden, besonderes aufgrund der derzeit geltenden restriktiven Auswahlkriterien, unter Beachtung der vereinbarten Bail-in-Regeln. Ein leichter zugänglicher Mechanismus für die direkte Bankenrekapitalisierung würde das Vertrauen der Anleger stärken, da Regierungen unter Druck stehender Länder bei der Verwaltung umstrukturierter Banken auf Abstand gehalten würden und die Verflechtung zwischen Staat und Banken auf nationaler Ebene durchbrochen würde.

Für alle Banken, die an der Bankenunion teilnehmen, müssen gleichen Bedingungen herrschen. Zusätzlich zum einheitlichen Regelwerk erfordert dies weitere Maßnahmen, um den signifikanten Ermessensspielraum anzugehen, der nach wie vor auf nationale Ebene besteht und immer noch Auswirkungen hat, besonders auf Qualität und Zusammensetzung des Eigenkapitals von Banken. Einem Großteil der Diskrepanzen könnte man sich im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus beschäftigen. Bei anderen Fragen sind jedoch legislative Änderungen nötig, vor allem wenn es um unterschiedliche rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen geht. Die jüngste Überarbeitung der Einlagensicherungsrichtlinie hat — insbesondere im Hinblick auf die Vorfinanzierung der nationalen Systeme — zu einer stärkeren Harmonisierung geführt, aber auch einigen Ermessensspielraum auf nationaler Ebene gelassen, der überprüft werden sollte.

Gleichzeitig muss die EU weiterhin auf potenzielle neue Risiken, die im Bankensektor entstehen, achten, einschließlich Risiken im Zusammenhang mit Schattenbanken. Die vorhandenen Strukturen müssen Risiken erkennen können, die den gesamten Finanzsektor betreffen. Zu diesem Zweck sollten wir erwägen, die makroprudentiellen Institutionen zu stärken. Die Rolle und die Befugnisse des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) sollte hier als Ausgangspunkt dienen und die Synergien mit der EZB maximiert werden. Schließlich könnte man mittelfristig prüfen, wie man mit Risikopositionen der Banken in Staatsanleihen umgeht, beispielsweise indem Schwellenwerte für Großkredite festgelegt werden. Dies könnte die Finanzstabilität weiter von den nationalen öffentlichen Finanzen entkoppeln. Solche weitreichenden Änderungen des derzeitigen Rechtsrahmens sollten jedoch nur als Teil koordinierter Anstrengungen auf globaler Ebene erwogen werden.

3.2. Startschuss für die Kapitalmarktunion

Neben der Bankenunion muss auch die Einführung der Kapitalmarktunion als höchste Priorität gesehen werden[3]. Das betrifft alle 28 EU-Mitgliedstaaten, hat jedoch besondere Bedeutung für das Euro-Währungsgebiet. Es wird eine stärkere Diversifizierung der Finanzierungsquellen ermöglichen, so dass Unternehmen, einschließlich KMU, nicht auf Bankkredite beschränkt sind, sondern auch an die Kapitalmärkte gehen können und Zugang zu Nichtbankenfinanzierung erhalten. Gleichzeitig wird eine reibungslos funktionierende Kapitalmarktunion die grenzüberschreitende Risikobeteiligung stärken, indem die Integration der Anleihe- und Aktienmärkte vertieft wird, wobei letzteren eine zentrale Stoßdämpferfunktion zukommt. Wirklich integrierte Kapitalmärkte würden zudem einen Puffer gegen systemische Schocks im Finanzsektor bilden und die private Risikoteilung über Ländergrenzen hinweg stärken[4]. Dies wiederum verringert die Notwendigkeit der Risikoteilung durch öffentliche Mittel (staatliche Risikobeteiligung). Da die stärkere Integration der Kapitalmärkte und die allmähliche Aufhebung der nationalen Grenzen jedoch auch zu neuen Risiken für die Finanzstabilität führen können, müssen die vorhandenen Instrumente zur umsichtigen Steuerung der systemischen Risiken der Finanzmarktteilnehmer (makroprudenzielles Instrumentarium) erweitert und gestärkt werden; dies gilt auch für den Aufsichtsrahmen, der die Solidität aller Finanzakteure gewährleisten soll. Dies sollte letztlich zu einer einheitlichen europäischen Kapitalmarktaufsicht führen.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass durch die Regulierung Anreize für Risiko-Pooling und Risikoteilung gesetzt werden und ebenfalls sichergestellt wird, dass sämtliche Finanzinstitute über ausreichende Risikomanagementstrukturen verfügen und aufsichtsrechtlich solide sind. Auch die Besteuerung kann hier eine wichtige Rolle spielen, indem über Rechtsräume hinweg für eine neutrale Behandlung unterschiedlicher, aber vergleichbarer Aktivitäten und Investitionen gesorgt wird. Eine echte Kapitalmarktunion erfordert noch weitere Verbesserungen, die zum Teil nur durch Gesetzgebung erreicht werden können, z. B. eine Vereinfachung der Prospektpflichten, eine Wiederbelebung des EU-Markts für hochwertige Verbriefungen, stärker harmonisierte Rechnungslegungs- und Abschlussprüfungsverfahren; beseitigt werden sollten auch die wichtigsten Engpässe, die in Bereichen wie dem Insolvenzrecht, dem Gesellschaftsrecht, den Eigentumsrechten und der rechtlichen Durchsetzbarkeit grenzübergreifender Ansprüche einer weiteren Integration der Kapitalmärkte entgegenstehen.

[3] Siehe das Grünbuch "Aufbau einer Kapitalmarktunion". Europäische Kommission, 18. Februar 2015.

[4] Stärkere grenzüberschreitende Investitionsströme führen in der Regel, dazu die Privatwirtschaft mehr Risiken übernimmt. Hierfür gibt es zwei Gründe: 1) Ein geografisch stärker diversifiziertes Finanzanlagen-Portfolio, das unter anderem Unternehmensanleihen und Aktienwerte umfasst, gewährleistet Renditen, die weniger volatil sind und weniger eng mit dem Inlandsprodukt korrelieren (Risikoteilung über den Kapitalmarkt); 2) erleidet ein Land einen wirtschaftlichen Schock, dann sollten die grenzüberschreitenden Ströme den Einwohnern dieses Landes die Aufnahme und Vergabe von Krediten ermöglichen, um diesem Schock entgegenzuwirken (Risikoteilung über den Kreditmarkt).

4 Auf dem Weg zur Fiskalunion – ein integrierter Rahmen für eine solide, integrierte Fiskalpolitik

© Europäische Kommission

Eine der wichtigsten Lehren, die aus der Krise gezogen wurde, ist die Einsicht, dass die Fiskalpolitik in einer Währungsunion von entscheidendem gemeinsamen Interesse ist. Selbst eine starke Wirtschafts- und Währungsunion und eine auf Preisstabilität ausgerichtete gemeinsame Währungspolitik sind keine Garantien für eine stets reibungslos funktionierende WWU. Eine nicht nachhaltige Fiskalpolitik bedroht nicht nur die Preisstabilität in der Union, sondern schadet auch der Finanzstabilität, insofern als sie Ansteckungseffekte zwischen den Mitgliedstaaten und fragmentierte Finanzmärkte erzeugt.

Eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten ist deshalb von wesentlicher Bedeutung und erfüllt eine doppelte Funktion: sie muss zum einen gewährleisten, dass die Staatsverschuldung tragfähig bleibt, und zum anderen sicherstellen, dass die automatischen fiskalischen Stabilisatoren länderspezifische wirtschaftliche Schocks abfedern können. Ist dies nicht der Fall, so wird es in einzelnen Ländern länger dauern, bis ein Abschwung überwunden wird, was das gesamte Euro-Währungsgebiet in Mitleidenschaft zieht. Dies alleine reicht jedoch nicht aus. Es muss auch dafür gesorgt werden, dass nationale Haushaltssalden in der Summe einen angemessenen finanzpolitischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet als Ganzes[5] ergeben. Dies ist eine zentrale Voraussetzung um jederzeit eine prozyklische Fiskalpolitik zu vermeiden.

Nicht zuletzt können nationale Haushalte im Falle einer besonders schweren Krise überfordert sein — wie in den vergangenen Jahren in einigen Ländern zu beobachten war. In einer solchen Situation reichen die nationalen fiskalischen Stabilisatoren unter Umständen nicht aus, um den Schock zu absorbieren und für eine optimale wirtschaftliche Stabilisierung zu sorgen — mit Schaden für das gesamte Euro-Währungsgebiet. Aus diesem Grund sollte längerfristig eine Funktion zur fiskalischen Stabilisierung für das gesamte Euro-Währungsgebiet geschaffen werden. Ein solcher Schritt sollte jedoch am Ende eines Prozesses stehen, der einen signifikanten Grad an wirtschaftlicher Konvergenz und Finanzintegration sowie besser abgestimmte und gemeinsame Entscheidungen über nationale Haushalte voraussetzt, einschließlich einer angemessenen Stärkung der politischen Rechenschaftspflicht. Nur so kann „Moral Hazard“ vermieden und eine gemeinsame Haushaltsdisziplin sichergestellt werden.

In der Zwischenzeit müssen wir das Vertrauen in den gemeinsamen EU-Rahmen für die fiskalpolitische Steuerung stärken. Eine weiterhin gründliche, kohärente und transparente Umsetzung unseres aktuellen fiskalpolitischen Rahmens ist daher wesentliche Voraussetzung für künftige Schritte.

4.1. Eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik als Eckpfeiler der WWU

In den vergangenen Jahren konnte der fiskalpolitische Rahmen der WWU durch den sogenannten „Six-pack“, den „Two-pack“ und den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung“ signifikant verbessert werden. Zusammen fördern diese Regelwerke unsere Anstrengungen zur Verhinderung von Haushaltsungleichgewichten und rücken die Schuldenentwicklung, bessere Durchsetzungsmechanismen und die nationale Eigenverantwortung für die Einhaltung der EU-Vorschriften stärker in den Fokus. Der neue Steuerungsrahmen sorgt bereits für eine breit angelegte Ex-ante-Koordinierung der jährlichen Haushaltspläne der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet und eine verbesserte Überwachung derjenigen Mitgliedstaaten, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Jeder Mitgliedstaat muss sich an die Regeln halten, um die Glaubwürdigkeit dieses Rahmens nicht zu gefährden. Die Regeln sind zugegebenermaßen komplex, doch die bevorstehende Überprüfung des „Six-pack“ und des „Two-pack“ dürfte Gelegenheit bieten, die Regeln zu präzisieren und transparenter zu gestalten, ihre Einhaltung und Legitimität zu stärken und gleichzeitig ihre Stabilitätsorientierung zu bewahren.

Kurzfristig (Stufe 1) sollte der bestehende Steuerungsrahmen durch die Einrichtung eines beratenden Europäischen Fiskalausschusses gestärkt werden. Dieser neue beratende Ausschuss würde die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik, die vor dem Hintergrund der EU-Richtlinie über die Haushaltsrahmen geschaffen wurden, koordinieren und ergänzen. Er würde auf europäischer Ebene und — ausgehend von den im fiskalpolitischen Steuerungsrahmen der EU festgelegten wirtschaftlichen Zielen und Empfehlungen — eine öffentliche und unabhängige Bewertung der Haushalte und ihrer Umsetzung vorlegen. Der Ausschuss sollte pluralistisch zusammengesetzt sein und auf eine große Bandbreite an Fachwissen zurückgreifen. Das Mandat dieses neuen Europäischen Fiskalausschusses sollte auf verschiedenen Leitprinzipien beruhen, die in Anhang 3 dargelegt sind.

Ein derartiger Europäischer Fiskalausschuss sollte für eine bessere Einhaltung der gemeinsamen Fiskalregeln, eine fundiertere öffentliche Debatte und eine engere Koordinierung der nationalen Fiskalpolitik sorgen.

[5] Der fiskalpolitische Kurs spiegelt Änderungen im Haushaltssaldo wider, deren Ziel es ist, Einfluss auf die aggregierte Nachfrage und Leistung der Wirtschaft zu nehmen. Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird der fiskalpolitische Kurs auf der Grundlage des strukturellen Saldos, d. h. des konjunkturell bereinigten Saldos abzüglich einmaliger und befristeter Maßnahmen, gemessen. Ein Haushaltsdefizit (Haushaltsüberschuss) lässt in der Regel auf eine expansive (restriktive) Fiskalpolitik schließen.

4.2. Eine Funktion zur fiskalischen Stabilisierung des Euro-Währungsgebietes

Es gibt viele Möglichkeiten, wie sich eine Währungsunion zu einer Fiskalunion weiterentwickeln kann. Auch wenn Währungsunionen ein unterschiedliches Maß an gemeinsamen Haushaltsinstrumenten haben, verfügen doch alle reifen Währungsunionen über eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion, um besser auf Schocks reagieren zu können, die sich auf rein nationaler Ebene nicht bewältigen lassen.

Für das Euro-Währungsgebiet wäre dies längerfristig (Stufe 2) und unter den zuvor erläuterten Bedingungen eine natürliche Entwicklung, gewissermaßen als Höhepunkt eines Prozesses der Konvergenz und einer weiteren Zusammenführung der Entscheidungen über die nationalen Haushalte. Das Ziel einer automatischen Stabilisierung auf Ebene des Euro-Währungsgebiets bestünde nicht in einer aktive Feinsteuerung des Konjunkturzyklus auf Ebene des Euro-Währungsgebiets. Sie sollte vielmehr darauf abstellen, schwere makroökonomische Schocks abzufedern, so dass die WWU insgesamt widerstandsfähiger wird. Die genaue Ausgestaltung derartiger Stabilisatoren für das Euro-Währungsgebiet erfordert eingehendere Arbeiten. Dies sollte eine der Aufgaben für die vorgeschlagene Sachverständigengruppe sein.

Optionen und Leitprinzipien einer euroraumweiten Stabilisierungsfunktion

Eine künftige Stabilisierungsfunktion könnte beispielsweise in einem ersten Schritt auf dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen aufbauen, indem ein Pool von Finanzierungsquellen und Investitionsvorhaben speziell für das Euro-Währungsgebiet ermittelt wird, auf den — je nach Konjunkturentwicklung — zugegriffen werden kann. Verschiedene zusätzliche Finanzierungsquellen sollten in Erwägung gezogen werden. Es sollte sichergestellt werden, dass eine derartige Stabilisierungsfunktion nach den folgenden Leitprinzipien ausgestaltet wird:

- Sie sollte keine dauerhaften Transferleistungen zwischen Ländern oder in nur eine Richtung bewirken; aus diesem Grund setzt die Teilnahme eine Konvergenz in Richtung einer Wirtschaftsunion voraus. Des Weiteren darf sie nicht als Instrument zum Einkommensausgleich zwischen den Mitgliedstaaten konzipiert werden.
- Sie sollte weder die Anreize für eine solide Haushaltspolitik auf nationaler Ebene, noch die Anreize zur Beseitigung nationaler struktureller Schwächen schmälern. Folglich — und um „Moral Hazard“ zu vermeiden — sollte sie eng verknüpft sein mit der Einhaltung der Regeln des umfassenden EU-Steuerungsrahmens und den Fortschritten bei der Annäherung an die in Abschnitt 2 erläuterten gemeinsamen Standards.
- Sie sollte sich in den bestehenden Rahmen der Europäischen Union einfügen. Dadurch würde ihre Kohärenz mit dem bestehenden fiskalpolitischen Rahmen der EU sowie mit den Verfahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik gewährleistet. Sie sollte allen EU-Mitgliedstaaten gegenüber offen und transparent sein.
- Sie sollte kein Instrument zur Krisenbewältigung sein; für diese Zwecke steht bereits der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Verfügung. Sie sollte vielmehr darauf abstellen, die Widerstandsfähigkeit der WWU insgesamt und der einzelnen Mitglieder des Euro-Währungsgebiets zu stärken. Sie würde somit dazu beitragen, Krisen zu verhindern und ein Eingreifen des ESM künftig unwahrscheinlicher machen.

5 Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und institutionelle Stärkung

© Europäische Kommission

Ein höheres Maß an Verantwortung und Integration in der EU und im Euro-Währungsgebiet sollte mit einer verbessertendemokratischen und politischen Rechenschaftspflicht, mehr Legitimität und einer Stärkung der Institutionen einhergehen. Dies ist sowohl eine Voraussetzung für den Erfolg als auch eine logische Konsequenz der zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit innerhalb der WWU. Es bedeutet auch, dass neue Befugnisse besser geteilt und Entscheidungsverfahren transparenter gestaltet werden müssen. Schließlich verlangt eine solche Entwicklung einen intensiveren Dialog, größeres gegenseitiges Vertrauen und eine bessere gemeinsame Handlungsfähigkeit.

Auf dem Höhepunkt der Krise mussten weitreichende Entscheidungen oft sehr schnell getroffen werden, manchmal über Nacht. In einigen Fällen wurden zwischenstaatliche Lösungen gewählt, um Entscheidungen zu beschleunigen oder Widerstände zu überwinden. Jetzt ist es an der Zeit, unser politisches Konstrukt zu überdenken und zu konsolidieren und die nächste Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen.

Verschiedene konkrete Schritte zur Verbesserung der politischen Rechenschaftspflicht und der demokratischen Teilhabe sollten bereits kurzfristig (Stufe 1) in die Wege geleitet werden.

Eine Schlüsselrolle für das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente

Das Europäische Parlament hat erste praktische Schritte zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle im Rahmen des Europäischen Semesters eingeleitet. Wirtschaftspolitische Dialoge fanden bereits im Rahmen des vergangenen Europäischen Semesters zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie der Kommission und der Euro-Gruppe im Einklang mit den Bestimmungen des „Six-pack“ und des „Two-pack“ statt. Diese Dialoge ließen sich allerdings verbessern, indem dafür vorab Zeitfenster in den wichtigsten Stufen des Semesterzyklus festgelegt würden. Um europäische und nationale Akteure zusammenzubringen, wurde eine neue Form der interparlamentarischen Zusammenarbeit eingerichtet. Diese erfolgt während der Europäischen Parlamentarischen Woche, die vom Europäischen Parlament in Kooperation mit den nationalen Parlamenten organisiert wird und in deren Rahmen Vertreter der nationalen Parlamente die politischen Prioritäten eingehend erörtern. Im „Two-pack“ ist außerdem das Recht der nationalen Parlamente verankert, einen Kommissar einzuladen, der dann die Stellungnahme der Kommission zur Haushaltsplanung oder ihre Empfehlung an einen Mitgliedstaat, der Gegenstand eines Defizitverfahrens ist, präsentiert — dieses Recht sollte künftig systematischer als zurzeit wahrgenommen werden.

Vor dem Hintergrund des in Anhang 2 dargelegten neu gestalteten Europäischen Semesters ließe sich die parlamentarische Beteiligung nicht nur zeitlich besser abstimmen, auch ihr Mehrwert könnte gesteigert werden. Insbesondere könnte sich die Europäische Kommission in einer Plenardebatte mit dem Europäischen Parlament auseinandersetzen, bevor sie den Jahreswachstumsbericht vorlegt, und die Aussprache nach der Annahme des Berichts fortsetzen. Darüber hinaus wäre denkbar, dass im Einklang mit den Bestimmungen des „Six-pack“ über den wirtschaftspolitischen Dialog eine zweite Plenardebatte speziell zur Vorstellung der länderspezifischen Empfehlungen der Kommission stattfindet. Überdies könnten Vertreter der Kommission und des Rates an interparlamentarischen Sitzungen teilnehmen, insbesondere im Kontext der Europäischen Parlamentarischen Woche. Die EU-Institutionen und institutionellen Gremien (Kommission, Rat „Wirtschaft und Finanzen“, Euro-Gruppe und Europäisches Parlament) könnten sich unter vollständiger Wahrung ihrer jeweiligen institutionellen Aufgaben schrittweise auf die Einzelheiten dieser neuen Praxis in Form einer nicht bindenden interinstitutionellen Vereinbarung einigen.

Die Europäische Kommission sollte außerdem entsprechende Modalitäten ausarbeiten, um den Austausch mit den nationalen Parlamenten effizienter zu gestalten. Ein derartiger Austausch sollte bei den Debatten der nationalen Parlamente sowohl über die jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen als auch im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens erfolgen. Dadurch würde das im „Two-pack“ festgelegte Recht gestärkt, einen Kommissar oder eine Kommissarin einzuladen. Die nationalen Parlamente sollten in der Regel eng in die Annahme der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme eingebunden werden.

Das Europäische Parlament sollte Vorkehrungen treffen, um seine Rolle in Angelegenheiten wahrzunehmen, die insbesondere das Euro-Währungsgebiet betreffen.

Konsolidierung der Vertretung des Euro-Währungsgebiets nach außen

Im Zuge der Entwicklung der WWU zu einer Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion sollte ihre Vertretung nach außen zunehmend einheitlicher werden. Ein solcher Prozess kann schrittweise erfolgen, sollte aber in Stufe 1 auf den Weg gebracht werden.

Die EU ist der größte Handelsblock der Welt und der weltweit größte Handelspartner für Industrieerzeugnisse und Dienstleistungen. Dies konnte erreicht werden,

indem auf globaler Ebene mit einer Stimme gesprochen wirde, nicht durch 28 einzelne Handelsstrategien. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkraft der EU und ihrer für die meisten Mitglieder einheitlichen Geld- und Wechselkurspolitik spielen die Politik und die wirtschaftliche Entwicklung der EU für die Weltwirtschaft eine immer größere Rolle.

Bei den internationalen Finanzinstitutionen sind die EU und das Euro-Währungsgebiet jedoch noch immer nicht „als eins" vertreten. Das derzeitige fragmentierte Auftreten verhindert, dass die EU ihr gesamtes politisches und wirtschaftliches Gewicht in die Waagschale werfen kann, weil jeder Euro-Mitgliedstaat mit seiner eigene Stimme spricht. Dies trifft insbesondere im Rahmen des IWF zu, trotz aller Bemühungen, die europäischen Positionen zu koordinieren.

Integration zwischenstaatlicher Lösungen in den EU-Rechtsrahmen

Während der Krise wurden verschiedene zwischenstaatliche Vereinbarungen geschlossen. Dies wurde mit Mängeln in der Architektur der WWU begründet; letztendlich müssen diese Vereinbarungen jedoch in den Rechtsrahmen der Europäischen Union integriert werden. Für den „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion" ist eine solche Integration bereits vorgesehen. Das sollte in anderen Fällen, etwa beim „Euro-Plus-Pakt" und der zwischenstaatlichen Vereinbarung über den einheitlichen Abwicklungsfonds, ebenfalls geschehen.
Schließlich hat sich der Europäische Stabilitätsmechanismus als zentrales Instrument zur Bewältigung potenzieller Krisen etabliert. Die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse des ESM sind jedoch komplex und langwierig, was in erster Linie auf seine zwischenstaatliche Struktur zurückzuführen ist. Mittelfristig (Stufe 2) sollten daher die Steuerungsmodalitäten des ESM vollständig in die EU-Verträge integriert werden.

Eine verstärkte Steuerung durch die Euro-Gruppe

Die Euro-Gruppe hat bei der Erörterung, Förderung und Vertretung der Interessen des Euro-Währungsgebiets eine zentrale Rolle und wird im Rahmen des neu gestalteten Europäischen Semesters noch stärker involviert sein. Kurzfristig könnte dies eine Stärkung ihres Vorsitzes und der ihr zur Verfügung stehenden Mittel erfordern. Längerfristig (Stufe 2) könnte erwogen werden, einen ständigen hauptamtlichen Vorsitz der Euro-Gruppe einzurichten, mit einem klaren Auftrag im Rahmen dieses Berichts. Mit der Unterstützung aller EU-Institutionen könnte die Euro-Gruppe eine noch größere Rolle bei der Vertretung der Interessen der einheitlichen Währung übernehmen, sowohl innerhalb des Euro-Währungsgebiets als auch darüber hinaus.

Ein euroraumweites Schatzamt („Treasury")

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt bleibt der Stützpfeiler der fiskalen Stabilität und des Vertrauens in den Respekt unserer fiskalen Regeln. Eine echte Fiskalunion wird darüber hinaus eine stärkere gemeinsame Entscheidungsfindung in fiskalpolitischen Angelegenheiten erfordern. Dies bedeutet nicht, dass alle Aspekte der Einnahmen- und Ausgabenpolitik zentralisiert werden sollen. Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets würden weiterhin gemäß ihrer nationalen Präferenzen und ihrer politischen Gegebenheiten über Steuern und Ausgaben entscheiden. In dem Maße jedoch, wie sich das Euro-Währungsgebiet in Richtung einer echten WWU entwickelt, müssen bestimmte Entscheidungen zunehmend gemeinsam getroffen werden, wobei gleichzeitig demokratische und politische Rechenschaftspflicht und Legitimität zu wahren sind. Ein künftiges euroraumweites Schatzamt („Treasury") könnte den Rahmen für derartige gemeinsame Entscheidungen bieten.

SCHLUSSFOLGERUNG

Dieser Bericht legt die wichtigsten Schritte zur Vollendung der WWU bis spätestens 2025 dar. Der Bericht enthält einen ehrgeizigen, und doch pragmatischen Fahrplan. Einige Schritte können und sollten unverzüglich umgesetzt werden. Zu diesem Zweck sollten die EU-Institutionen vom 1. Juli 2015 an erste Initiativen einleiten. Andere Vorhaben werden mehr Zeit brauchen. Vor allem wird im vorliegenden Bericht aber eine klare Richtung für Europas WWU vorgegeben. Dies ist sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Wirtschaft und das Vertrauen in die einheitliche Währung entscheidend. Diese Vorschläge praktisch umzusetzen, wird die gemeinsame Entschlossenheit aller Mitgliedstaaten und der EU- Institutionen erfordern. Der Europäische Rat wird ersucht, den Vorschlägen schnellstmöglich zuzustimmen.

© Europäische Kommission

Anhang 1

Stufen auf dem Weg zu einer vollständigen Wirtschafts- und Währungsunion

STUFE 1 — 1. JULI 2015 — 30. JUNI 2017

SOFORTIGE MASSNAHMEN

Wirtschaftsunion

- **Neue Impulse für Konvergenz, Beschäftigung und Wachstum**

- Errichtung eines euroraumweiten Systems von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
- Verstärkte Umsetzung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten
- Stärkere Fokussierung auf Beschäftigung und Soziales
- Engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik mit einem neu gestalteten Europäischen Semester

Finanzunion

- **Vollendung der Bankenunion**

- Schaffung eines Brückenfinanzierungs-Mechanismus für den einheitlichen Abwicklungsfonds
- Konkrete Schritte für einen gemeinsamen „Backstop" beim einheitlichen Abwicklungsfonds
- Einigung auf eine gemeinsame Einlagensicherung
- Verbesserung der Wirksamkeit des Instruments für die direkte Bankenrekapitalisierung im Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)
  - **Startschuss für die Kapitalmarktunion**
  - **Stärkung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB)**

Fiskalunion

- **Ein neuer beratender Europäischer Fiskalausschuss**

- Der Ausschuss würde auf europäischer Ebene die Haushalte und deren Umsetzung einer öffentlichen und unabhängigen Bewertung unterziehen und sie dabei an den im fiskalpolitischen Rahmen der EU festgelegten wirtschaftlichen Zielen und Empfehlungen messen. Die Empfehlungen des Ausschusses sollten in die Beschlussfassung der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters einfließen.

Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und Stärkung der Institutionellen Rahmens

- **Neugestaltung des Europäischen Semesters**

- Aufteilung des Semesters in zwei Phasen: die erste Phase soll dem Euro-Währungsgebiet als Ganzem gewidmet sein. Erst in der zweiten Phase soll auf länderspezifische Probleme eingegangen werden.

- **Stärkere parlamentarische Kontrolle im Europäischen Semester**

- Plenardebatte im Europäischen Parlament zum Jahreswachstumsbericht sowohl vor als auch nach dessen Vorlage durch die Kommission sowie anschließende Plenardebatte über die länderspezifischen Empfehlungen
- Systematischerer Austausch zwischen den EU-Kommissaren und den nationalen Parlamenten sowohl über die länderspezifischen Empfehlungen als auch über die nationalen Haushaltspläne
- Systematischere Konsultation und Einbeziehung der nationalen Parlamente und Sozialpartner, vor der jährlichen Vorlage der nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme durch die Regierungen

- Engere Zusammenarbeit zwischen Europäischem Parlament und den nationalen Parlamenten
- Verstärkte Steuerung durch die Euro-Gruppe
- Maßnahmen zur Förderung einer geschlossenen Außenvertretung des Euro-Währungsgebiets
- Integration des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung, der relevanten Teile des Euro-Plus-Pakts und der zwischenstaatlichen Vereinbarung über den einheitlichen Abwicklungsfonds in den EU-Rechtsrahmen

STUFE 2

VOLLENDUNG DER WWU

Wirtschaftsunion

- Formalisierung des Konvergenzprozesses und Stärkung seines verbindlichen Charakters

Fiskalunion

- Einrichtung einer Funktion zur makroökonomischen Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets
- Konvergenz in Richtung ähnlich widerstandsfähiger nationaler Wirtschaftsstrukturen als Voraussetzung für den Beitritt zu diesem Mechanismus

Demokratische Rechenschaftspflicht, Legitimität und Stärkung des institutionellen Rahmens

- Integration des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in den EU-Rechtsrahmen
- Einrichtung eines auf europäischer Ebene rechenschaftspflichtigen fiskalpolitischen Entscheidungsgremiums des Euro-Währungsgebiets

ENDSTUFE SPÄTESTENS BIS 2025

Anhang 2

Ein stärker integriertes Europäisches Semester

Um das Euro-Währungsgebiet und die nationale Ebene besser zu integrieren, sollte das Europäische Semester in zwei aufeinanderfolgende Phasen aufgeteilt werden, in denen klarer zwischen der europäischen und der nationalen Komponente unterschieden wird (die neue Struktur ist weiter unten in einem Schaubild abgebildet).

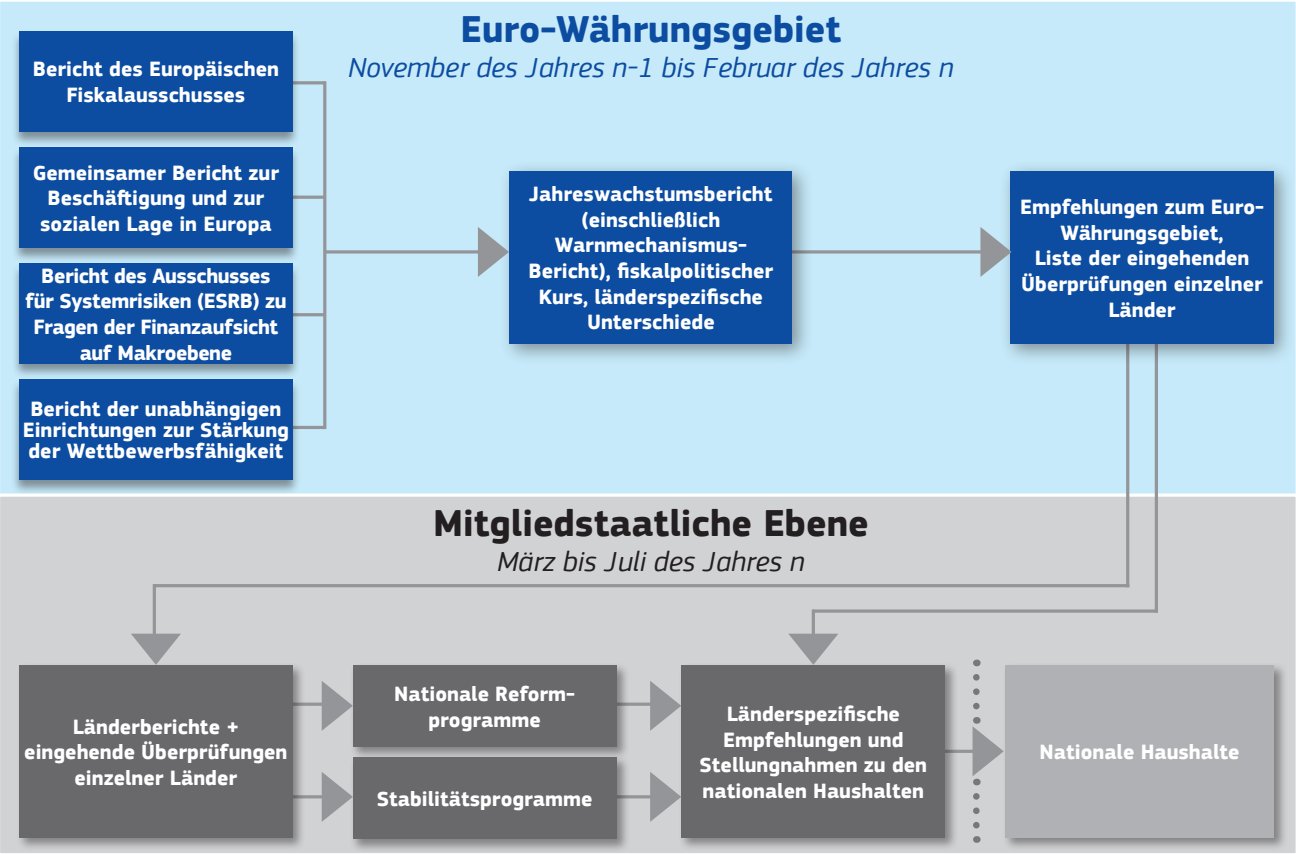
Die erste Phase (November des Jahres ‚n-1' bis Februar des Jahres ‚n') wäre der Lage im gesamten Euro-Währungsgebiet gewidmet. Die Diskussionsgrundlage wäre der Jahreswachstumsbericht der Kommission, in den verschiedene themenspezifische Berichte einfließen würden, wie z. B. der Warnmechanismus-Bericht, der Jahresbericht des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, der Gemeinsame Bericht zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa sowie die Einschätzungen des neuen Europäischen Fiskalausschusses und des neuen euroraumweiten Systems von Einrichtungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Zusammen dürfte sich aus diesen Berichten ein umfassendes Bild der Herausforderungen für das Euro-Währungsgebiet ergeben. Der Jahreswachstumsbericht würde anschließend dem Europäischen Parlament zur Diskussion vorgelegt. Gleichzeitig mit dem Jahreswachstumsbericht würde die Kommission eine spezielle Handlungsempfehlung für das Euro-Währungsgebiet vorlegen sowie eine Liste der Mitgliedstaaten, für die nach Auffassung der Kommission eine eingehende Überprüfung im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten erforderlich wäre. Diese Dokumente würden dann im Rahmen des im „Six-Pack" vorgesehenen wirtschaftspolitischen Dialogs mit dem Europäischen Parlament sowie in den verschiedenen Ratsformationen und in der Euro-Gruppe diskutiert. Auf diese Weise hätte bis Ende Februar eines jeden Jahres eine wirkliche und umfassende Diskussion über die für die EU und insbesondere das Euro-Währungsgebiet festgelegten Prioritäten für das kommende Jahr stattgefunden.

In der zweiten Phase (März bis Juli des Jahres „n") würden anhand dieser Prioritäten die Ergebnisse und Strategien der einzelnen Mitgliedstaaten geprüft und bewertet. In dieser Phase sollten die Mitgliedstaaten systematisch ihre nationalen Parlamente sowie die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft in die Debatte über die nationalen Prioritäten einbeziehen. Diese Phase beginnt mit der Veröffentlichung der von der Kommission ausgearbeiteten Länderberichte, in denen die Herausforderungen und Leistungen der Mitgliedstaaten zusammengefasst sind. Sie endet mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen, in denen auch auf die Dimension des Euro-Währungsgebiets, die Gegenstand der ersten Phase war, eingegangen werden sollte.

Auf EU-Ebene tätige Sozialpartner könnten schon früher in die Diskussion einbezogen werden, z. B. in Form eines neu aufzunehmenden dreigliedrigen Sozialgipfels und eines makroökonomischen Dialogs, damit sie möglichst umfassend zu diesem neuen Prozess beitragen können.

Anhang 2

EIN STÄRKER INTEGRIERTES EUROPÄISCHES SEMESTER



Anhang 3

Der beratende Europäische Fiskalausschuss — Leitprinzipien

Der beratende Europäische Fiskalausschuss sollte mit folgendem Mandat ausgestattet werden:

- Er sollte die Arbeit der nationalen Räte für Finanzpolitik koordinieren und denselben Grad an Unabhängigkeit wahren.
- Er sollte beraten, nicht politische Maßnahmen umsetzen. Die Bestimmungen durchzusetzen, sollte Aufgabe der Europäischen Kommission bleiben, die ihr Vorrecht behält, in begründeten Fällen mit entsprechender Erklärung von den Standpunkten des Europäischen Fiskalausschusses abzuweichen.
- Er sollte vor allem aus wirtschaftlicher, nicht aus rechtlicher Sicht einen Standpunkt dazu formulieren, welcher fiskalpolitische Kurs am besten eingeschlagen werden sollte; dabei ist sowohl auf die nationale Ebene als auch das Euro-Währungsgebiet unter Berücksichtigung der EU-Haushaltsvorschriften einzugehen. Dies sollte auf der Grundlage der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) erfolgen.
- Insbesondere in Verbindung mit der Bewertung der Stabilitätsprogramme, der Vorlage der jährlichen Haushaltsentwürfe und der Umsetzung der nationalen Haushalte sollte der Ausschuss, wenn er dies als erforderlich erachtet, Stellungnahmen abgeben können.
- Der Ausschuss sollte die Umsetzung des Steuerungsrahmens ex post evaluieren.

© Europäische Kommission

Europäische Kommission

REFLEXIONSPAPIER ZUR **VERTIEFUNG DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION**

DE

Europäische Kommission
COM(2017) 291 vom 31. Mai 2017.

Rue de la Loi / Wetstraat, 200
1040 Bruxelles/Brussels
+32 2 299 11 11

Valdis Dombrovskis

Vizepräsident,
zuständig für den Euro und den sozialen Dialog, auch zuständig für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion

Pierre Moscovici

Kommissar
für Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten, Steuern und Zoll

Vorwort

Am 1. März 2017 hat die Europäische Kommission ein Weißbuch zur Zukunft Europas vorgelegt. Damit wurde eine breite Debatte über die Zukunft der Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten eingeleitet. Als weiteren Diskussionsbeitrag legt die Europäische Kommission eine Reihe von Reflexionspapieren zu zentralen Themen vor, die für die kommenden Jahre von maßgeblicher Bedeutung sein werden.

Im vorliegenden und damit dritten Reflexionspapier werden mögliche Wege aufgezeigt, wie die Wirtschafts- und Währungsunion bis 2025 vertieft und komplettiert werden kann. Hierzu werden konkrete Schritte dargelegt, die bis zu den Europa-Wahlen im Jahr 2019 eingeleitet werden könnten, sowie eine Reihe von Optionen für die darauffolgenden Jahre skizziert. Auf dem Fünf-Präsidenten-Bericht aufbauend soll das Papier sowohl die Debatte über die WWU anregen als auch dazu beitragen, zu einer gemeinsamen Sicht ihrer künftigen Ausgestaltung zu gelangen.

Die gemeinsame Währung ist eine der bedeutendsten und greifbarsten Errungenschaften Europas. Sie hat die Integration unserer Volkswirtschaften erleichtert und die Europäer einander nähergebracht. Doch war sie stets viel mehr als ein Währungsprojekt. Sie ist ein Wohlstandsversprechen – und das muss sie auch für die künftigen Mitglieder des Euro-Währungsgebiets bleiben.

Als Europa von der Finanz- und Wirtschaftskrise erschüttert wurde, wurde dieses Wohlstandsversprechen wichtiger denn je. Nach den schmerzhaften Erfahrungen dieser Jahre wünschen sich die Europäer mehr von dem, was die gemeinsame Währung zu bieten hat: mehr Stabilität, mehr Schutz und mehr Chancen. Die entschlossenen Krisenmaßnahmen, die das Instrumentarium und die Architektur des Euro-Währungsgebiets verbessern sollten, haben diese Erwartungen zum Teil erfüllt. Die EU-Wirtschaft wächst heute wieder, und die Arbeitslosigkeit ist auf dem niedrigsten Stand seit acht Jahren. Doch das Euro-Währungsgebiet braucht nicht nur Notfallmaßnahmen, sondern auch weitere tragende Elemente und eine langfristige Architektur.

An drei Fronten weist unsere Wirtschafts- und Währungsunion noch Mängel auf. Erstens ist sie noch nicht hinreichend in der Lage, das aus der Krise resultierende soziale und wirtschaftliche Auseinanderdriften zwischen den Euroländern und innerhalb der Euroländer aufzuhalten und umzukehren. Zweitens haben diese Zentrifugalkräfte einen hohen politischen Preis. Werden sie nicht in Angriff genommen, dürfte der Rückhalt für den Euro bei den Bürgerinnen und Bürgern abnehmen und anstatt einer gemeinsamen Zukunftsvision eine unterschiedliche Sicht der Probleme entstehen. Zwar ist die WWU nun robuster, aber noch nicht völlig schockresistent.

In der am 25. März 2017 unterzeichneten Erklärung von Rom haben sich die führenden Vertreter der Mitgliedstaaten und der EU-Organe darauf verständigt, auf die „Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (...); eine Union, in der die Volkswirtschaften sich annähern" hinzuarbeiten. Dieses Versprechen gilt es nun einzulösen. Das setzt politischen Mut, eine gemeinsame Sicht der Dinge und die Entschlossenheit, im gemeinsamen Interesse zu handeln, voraus.

Ein starker Euro braucht eine stärkere Wirtschafts- und Währungsunion.

31. Mai 2017

„In diesen Zeiten des Wandels und im Bewusstsein der Anliegen unserer Bürgerinnen und Bürger bekennen wir uns zur Agenda von Rom und wollen uns für Folgendes einsetzen:
(...)
eine Union, in der (...) eine stabile und weiter gestärkte einheitliche Währung Wege für Wachstum, Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Austausch insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen eröffnet; eine Union, die durch Investitionen, Strukturreformen und Arbeit an der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion anhaltendes und nachhaltiges Wachstum fördert; eine Union, in der die Volkswirtschaften sich annähern;"

Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Erklärung von Rom, 25. März 2017

„Die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion ist kein Selbstzweck: Sie soll allen Bürgerinnen und Bürgern ein besseres Leben mit mehr Chancengerechtigkeit ermöglichen, die Union für künftige globale Herausforderungen wappnen und jedem einzelnen ihrer Mitglieder zu mehr Wohlstand verhelfen."

Fünf-Präsidenten-Bericht: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden Vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz, 22. Juni 2015

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung **6**

2. Bisherige Errungenschaften des Euro **8**

3. Die Gründe für eine Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion **12**

4. Überlegungen zum weiteren Vorangehen **18**

5. Fazit **30**

6. Anhänge **31**

Anhang 1. Ein möglicher Fahrplan zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion bis 2025 ... 32

Anhang 2. Das Instrumentarium der Wirtschafts- und Währungsunion 33

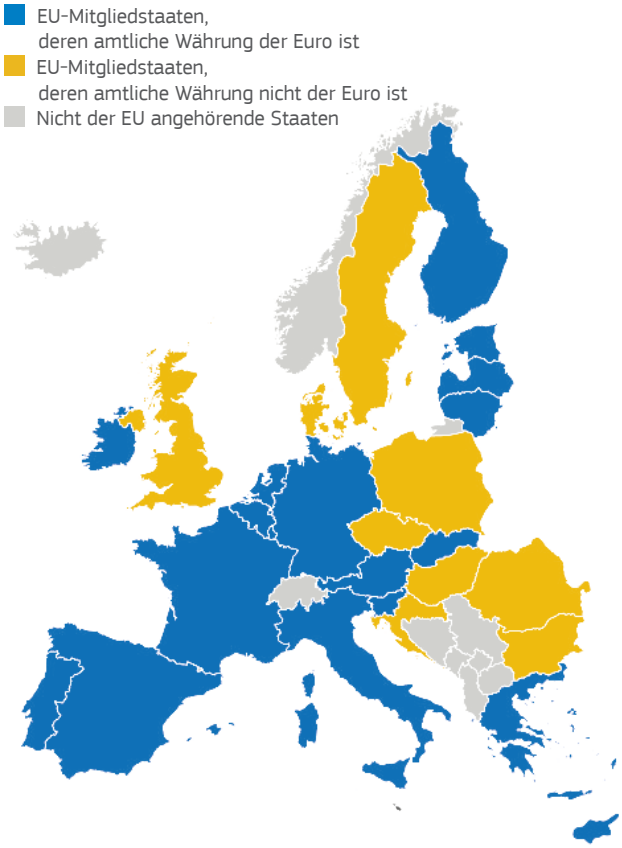
Anhang 3. Die wichtigsten bisherigen wirtschaftlichen Trends im Euro-Währungsgebiet 35

1. Einleitung

Der Euro ist mehr als nur eine Währung. Für einen Kontinent, der so lange geteilt war, sind Euro-Banknoten und -Münzen tagtäglich ein greifbares Zeichen der Freiheit, Bequemlichkeit und Chancen, die die Europäische Union ihren Bürgerinnen und Bürgern bietet.

Der Euro ist heute die gemeinsame Währung von 340 Millionen Europäerinnen und Europäern aus 19 Mitgliedstaaten. Von den Mitgliedstaaten, die der EU 2004 beigetreten sind, haben sieben den Euro bereits eingeführt. Und dabei ist es erst 25 Jahre her, dass der Vertrag von Maastricht den Weg für die gemeinsame Währung geebnet hat. Und die erste Münze wurde erst vor 15 Jahren in Umlauf gebracht.

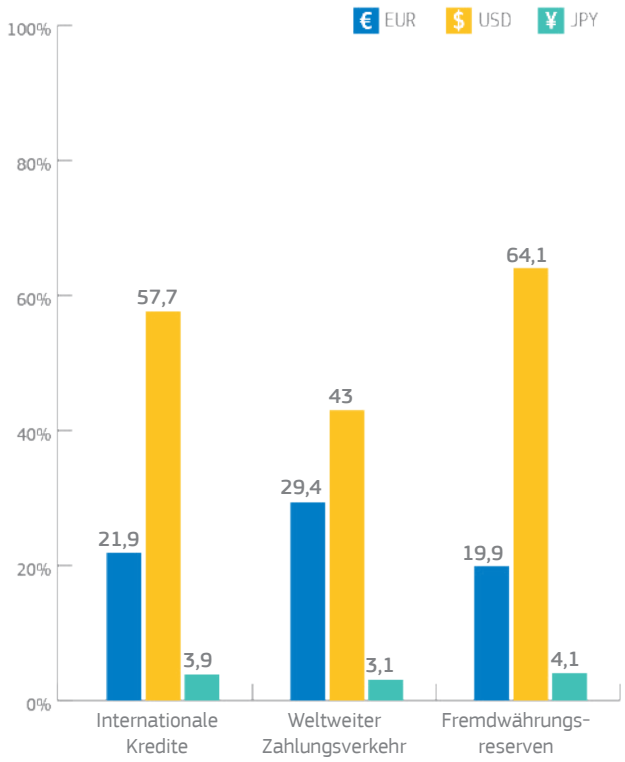
Der Euro ist die amtliche Währung von 19 Mitgliedstaaten



Quelle: Europäische Kommission

Der Euro ist seit seiner Einführung zur zweithäufigst genutzten Währung der Welt geworden. Sechzig Länder und Gebiete, auf die weitere 175 Millionen Menschen entfallen, haben ihre Währungen direkt oder indirekt an den Euro gekoppelt.

Der Euro ist die zweitwichtigste Währung der Welt



Quelle: Europäische Zentralbank, Juni 2016

Eine funktionierende Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und deren künftige Ausgestaltung ist für alle europäischen Bürgerinnen und Bürger von Belang – ganz gleich, aus welchem Mitgliedstaat sie kommen und ob dieser dem Euro-Währungsgebiet bereits angehört oder ihm erst künftig beitreten wird. Nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU werden 85 % des Gesamt-BIP der EU von den Volkswirtschaften des Euro-Währungsgebiets erwirtschaftet. Dies unterstreicht die wichtige Rolle, die der Euro künftig in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten spielen wird. Aufgrund seines Gewichts in der Welt ist er auch für internationale Partner und Investoren gleichermaßen von Bedeutung.

Der Euro ist in vielerlei Hinsicht eine Erfolgsgeschichte, doch wird dies aufgrund der schwierigen Zeiten, die das Euro-Währungsgebiet im Laufe der Jahre erlebt hat, nicht immer so wahrgenommen. So hat die Finanz- und Wirtschaftskrise, die in den Jahren 2007/08 in den Vereinigten Staaten ihren Ausgang nahm, zur schlimmsten Rezession geführt, die die Europäische Union in ihrer sechzigjährigen Geschichte je erlebt hat. Sie förderte auch die Schwachstellen der ursprünglichen WWU-Architektur zutage. Unter diesen widrigen Umständen haben die Mitgliedstaaten und die EU-Organe entschlossen gehandelt, um die Integrität des Euro zu wahren und das Schlimmste zu verhindern.

Es wurden wichtige Lehren gezogen, und neue politische Instrumente und institutionelle Neuerungen haben dazu beigetragen, das Euro-Währungsgebiet zu stärken. Die Lage hat sich nun sehr verbessert, doch bestehen nach wie vor Herausforderungen. Das jahrelange Niedrig- oder Nullwachstum hat in Europas gesellschaftlichem, wirtschaftlichem und politischem Gefüge tiefe Spuren hinterlassen. Viele Länder kämpfen noch immer mit den Nachwirkungen der Krise – von hoher Arbeitslosigkeit bis hin zu hoher öffentlicher oder privater Verschuldung. Und wenngleich der Rückhalt für die gemeinsame Währung groß ist – ja sogar zunimmt – werden der Mehrwert des Euro und die Mechanismen der WWU doch auch auf breiterer Front infrage gestellt.

So robust die WWU heute auch ist, bleibt sie doch unvollständig. Während die „*W*ährungs"komponente der WWU gut entwickelt ist, wie die Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB) zeigt, hinkt die „*w*irtschaftliche" Komponente aufgrund eines geringeren Integrationsstands auf EU-Ebene und der damit einhergehenden eingeschränkten Fähigkeit zur Unterstützung der Geldpolitik und der von den einzelnen Euro-Ländern verfolgten Wirtschaftspolitik hinterher. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, den politischen Willen zur Festigung der „*U*nions"-Komponente der WWU zu stärken. Was wir brauchen, ist mehr Vertrauen auf ganzer Linie, d. h. zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen und seitens der breiten Öffentlichkeit.

Dies zeigt, dass der Euro erst am Anfang seines Weges steht. Selbstzufriedenheit sollte uns nicht den Blick darauf verstellen, dass seine Architektur gestärkt werden muss. Beschränkung auf das bereits Erreichte ist keine Option. Im Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 wurde auf die Notwendigkeit der Vollendung der WWU hingewiesen und der Weg dorthin bis 2025 vorgezeichnet. Er leitete die erste Stufe dieses Prozesses ein („Vertiefung durch Handeln"), die im Juni 2017 enden soll. Die für die zweite Stufe bis 2025 erforderlichen Maßnahmen müssen allerdings noch unter den Mitgliedstaaten erörtert und vereinbart werden.

Eine solche Debatte setzt eine gemeinsame Vorstellung von den Herausforderungen und vom künftig einzuschlagenden Weg voraus. An einschlägigen Berichten, Reden und politischen Debatten hat es im Laufe der Jahre nicht gemangelt. Wir wissen nur zu gut, was getan werden muss. Doch Meinungsverschiedenheiten stehen dem Fortschritt häufig im Wege. Einige argumentieren, die Folgen der Krise ließen sich am besten durch größere Solidarität bewältigen, andere beharren darauf, dass als Voraussetzung für ein weiteres Voranschreiten erst die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten gestärkt werden müsse. Trotz aller Anstrengungen der letzten Jahre ist die Dynamik zur weiteren Reformierung der WWU dadurch zu einem Teil verloren gegangen. Ein weiterer Grund mögen auch die beruhigenden jüngsten Anzeichen für eine Besserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage sein. Doch können wir es uns einfach nicht leisten, auf die nächste Krise zu warten, bevor wir kollektiven Handlungswillen aufbringen.

Jetzt, wo Europa über seine Zukunft diskutiert, ist es an der Zeit, den Blick über das bereits Gesagte und Getane hinaus zu richten. In dem am 1. März 2017 vorgelegten Weißbuch zur Zukunft Europas wurde unterstrichen, wie wichtig ein starker Euroraum für die Zukunft der EU-27 ist. Mit der Unterzeichnung der Erklärung von Rom am 25. März 2017 haben die Mitgliedstaaten ihr Bekenntnis zur Vollendung der WWU bekräftigt. Wir sollten das Dach der WWU ausbessern, solange die Rahmenbedingungen hierfür noch günstig sind – auch wenn die wirtschaftliche Lage noch immer nicht überall sonnig ist.

In diesem Reflexionspapier werden die im Fünf-Präsidenten-Bericht zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion dargelegten Standpunkte weiterentwickelt. Es trägt damit zu der mit dem Weißbuch zur Zukunft Europas angestoßenen breiter angelegten Debatte bei. Bei seiner Abfassung hat die Kommission den Diskussionen in den Mitgliedstaaten und den Standpunkten der anderen EU-Organe gebührend Rechnung getragen. Das Papier beschreibt unsere gemeinsamen Errungenschaften und Herausforderungen und zeigt einen praktischen Kurs für die kommenden Jahre auf.

Die eine Antwort – es gibt sie nicht. Was wir brauchen, ist den Blick fürs Ganze und eine klare Abfolge der erforderlichen Schritte. Einen zusammenfassenden Überblick über das mögliche weitere Vorgehen bietet Anhang 1. Auf bestimmte Aspekte wird in diesem Reflexionspapier eingehender eingegangen. Dies gilt insbesondere für bereits eingeleitete oder zugesagte Maßnahmen und solche, die im Laufe der nächsten zwei Jahre erforderlich sind. Bei anderen hat das Papier dem Gesamtansatz und der notwendigen Festlegung einer Reihenfolge entsprechend eher Sondierungscharakter und stellt eine Reihe von Optionen zur Auswahl.

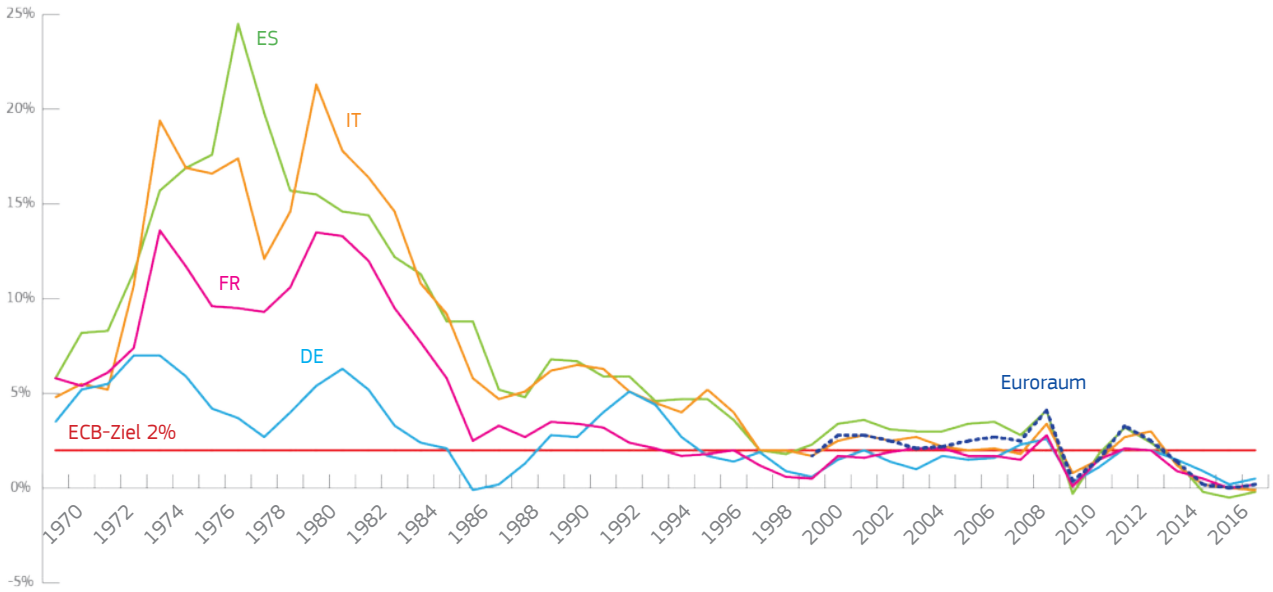
Es liegt in der Natur der Sache, dass ein Großteil der Diskussionen über die WWU technisch ist. Bei vielen der in diesem Papier vorgebrachten Ideen geht es weitgehend um die Justierung der Stellschrauben im „Maschinenraum" des Euro. Doch worum es hier insgesamt geht, ist alles andere als technisch: es gilt sicherzustellen, dass der Euro für alle größere Vorteile bringt. Dies erfordert ein starkes politisches Engagement und kräftigen Rückhalt auf allen Ebenen.

2. Bisherige Errungenschaften des Euro

Greifbare Vorteile für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Mitgliedstaaten

Für die meisten Europäerinnen und Europäer gehört der Euro zum Alltag. Inzwischen gibt es eine erste „Euro-Generation", die nie eine andere Währung gekannt hat. Diejenigen, deren Erinnerung etwas länger zurückreicht, werden sich an die Veränderungen erinnern, die der Euro mit sich gebracht hat. Sie werden seine Vorteile selbst erlebt haben. So hängen ihre Wohnbaukredite und ihr Lebensstandard nicht mehr von hoher Inflation und schwankenden Wechselkursen ab, wie es noch in den 1970er und 1980er Jahren der Fall war. Seit der Einführung des Euro liegt die Inflation zumeist bei oder unter dem von der Europäischen Zentralbank anvisierten Richtwert von 2 %. Bei der Überquerung von Binnengrenzen im Euro-Währungsgebiet müssen die Bürgerinnen und Bürger nicht länger Gebühren für den Geldumtausch zahlen. Auch bei Überweisungen in ein anderes Land des Eurogebiets oder bei Abhebungen an Geldautomaten im Ausland fallen keine höheren Gebühren mehr an als zu Hause.

Der Euro hat stabile Preise gebracht
Verbraucherpreisindex, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



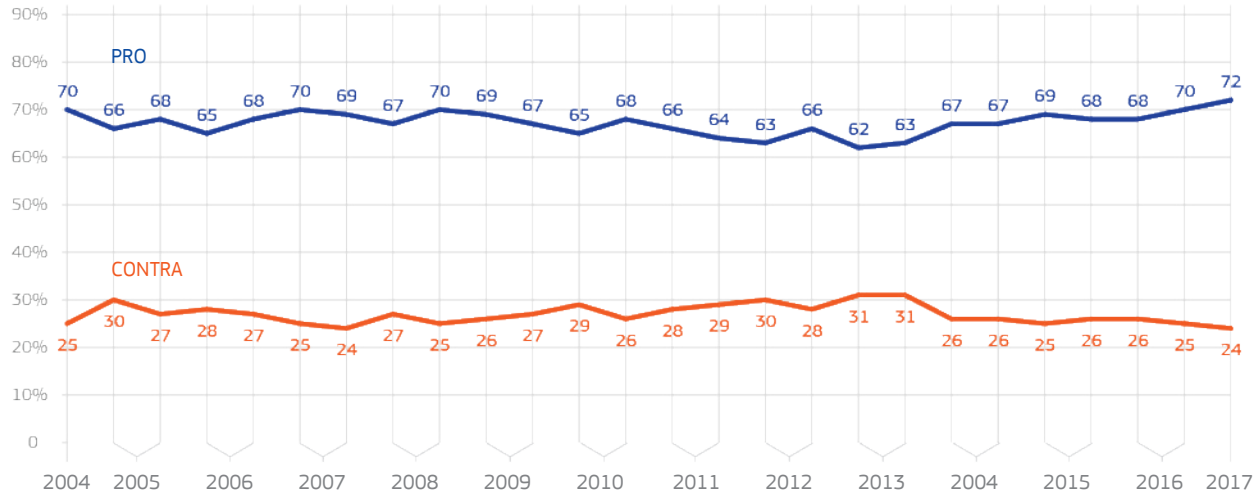
Quelle: Weltbank, OECD

Für die europäischen Unternehmen liegen die Vorteile des Euro ebenso klar auf der Hand. Er ist einer der größten Trümpfe, die damit verbunden sind, Teil des weltweit größten Binnenmarkts und Handelsblocks zu sein. Für die Unternehmen ist die gemeinsame Währung mit großer Zeit- und Geldersparnis einhergegangen. Dank der Position des Euro als zweite Reservewährung der Welt fakturieren die Unternehmen etwa zwei Drittel ihrer Exporte und die Hälfte ihrer Importe in Euro. Wechselkursrisiken oder Transaktionskosten für grenzüberschreitende Geschäfte gehören der Vergangenheit an. Für Kunden in 19 Ländern können Rechnungen in einer einzigen Währung gestellt werden. Ausleihungen bei Banken oder anderen Finanzierungsquellen sind leichter und im Schnitt auch günstiger geworden. Und darüber hinaus können heute in Euro viel mehr weltweite Geschäfte getätigt werden als dies mit französischem Francs, italienischer Lira oder deutscher Mark je möglich war.

Dank des generell niedrigen Zinsumfelds konnten private Haushalte und Unternehmen in den vergangenen Jahren günstiger Kredite aufnehmen. Auch die Staaten des Euro-Währungsgebiets haben in den vergangenen Jahren gegenüber früheren Zeiten jährlich 50 Mrd. EUR an Zinszahlungen eingespart. Diese zusätzlichen Mittel konnten zum Schuldenabbau oder zur Ausweitung der öffentlichen Investitionen und Aufstockung der Bildungsausgaben eingesetzt werden.

Angesichts dieser Vorteile ist leicht nachvollziehbar, warum die Zustimmung zum Euro groß ist. Abgesehen von einer Delle auf dem Höhepunkt der Finanzkrise zeugen die Eurobarometer-Umfragen von anhaltend starkem Rückhalt für die gemeinsame Währung. So wurde der Euro im April 2017 von durchschnittlich 72 % der Bürgerinnen und Bürger im Euroraum befürwortet. Dies ist das beste Ergebnis seit 2004.

Die öffentliche Zustimmung zur gemeinsamen Währung ist im Euroraum anhaltend hoch



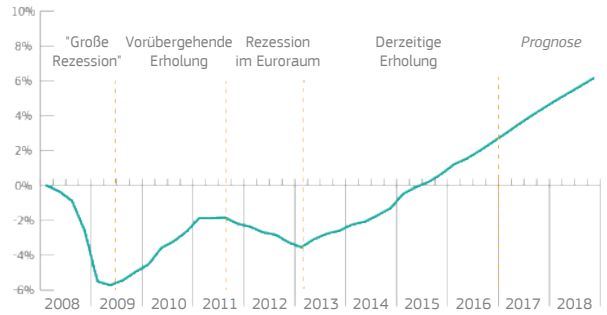
Quelle: Europäische Kommission und Eurobarometer 2017

Harte Lehren aus der Krise

Die globale Krise, die in den Jahren 2007/08 ihren Anfang nahm, förderte die Schwachstellen der noch jungen Währung zutage und traf den Euroraum besonders hart. Die ersten europäischen Länder, die von der globalen Krise getroffen wurden, gehörten nicht dem Euro-Währungsgebiet an, und der Euro schien als Schutzschild zu wirken. Mit veränderter Einschätzung der Anfälligkeit einiger Euroländer kam es allerdings zu erheblichen Verwerfungen. Mehrere Mitgliedstaaten trafen die mutige Entscheidung, Banken mit Steuergeldern finanziell zu stützen, um das Risiko eines Zusammenbruchs abzuwenden. In Schwierigkeiten geraten waren die Banken, nachdem in den vorangegangenen Jahren Finanzblasen entstanden waren und sich immer weiter vergrößert hatten. In Verbindung mit den durch die „große Rezession" bedingten Einnahmenausfällen und Mehrausgaben weiteten sich die öffentlichen Schuldenstände, die vor der Krise unter 70 % des BIP gelegen hatten, bis 2014 signifikant auf durchschnittlich 92 % des BIP aus.

In den Jahren 2010/11 erlebte das Euro-Währungsgebiet eine vorübergehende Erholung, die sich aber nur als kurzlebig erwies. Durch den Nexus zwischen Banken und öffentlichen Finanzen fiel es mehreren Mitgliedstaaten und Banken zunehmend schwer, am Markt Kreditgeber zu finden. Damit geriet ihre Fähigkeit, sich selbst zu finanzieren, in Gefahr. Aufgrund einer restriktiveren Kreditvergabe brachen die Investitionen ein. Zwischen 2008 (als die Investitionen allerdings auf einem auf Dauer wahrscheinlich nicht tragfähigen Niveau lagen) und 2013 gingen sie um mehr als 18% zurück. Die Arbeitslosigkeit stieg rapide an. Die Finanzkrise weitete sich zu einer Krise der Realwirtschaft aus mit Folgen für Millionen Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen.

Die Konjunktur wurde durch die Krise schwer in Mitleidenschaft gezogen, erholt sich aber jetzt allmählich
Reales BIP im Euro-Währungsgebiet im Vergleich zu 2008 (Veränderung in %)



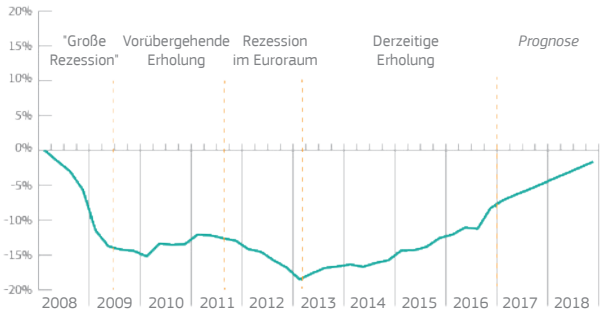
Quelle: Europäische Kommission

Der anhaltende konjunkturelle Abschwung und das Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten sind auf schon vor der Krise bestehende Ungleichgewichte und auf die suboptimale Reaktionsfähigkeit der WWU auf größere Schocks zurückzuführen. Mit den plötzlich versiegenden Kapitalflüssen traten die mangelnde Tragfähigkeit der Schuldenstände und das im Laufe der Zeit aufgelaufene Wettbewerbsfähigkeitsgefälle zutage. Aufgrund zurückgeschraubter Erwartungen und verknappter Finanzierungsmöglichkeiten gingen Investitionen und Verbrauch in den am stärksten betroffenen Ländern drastisch zurück. Millionen Arbeitsplätze gingen verloren und die Löhne als eines der Instrumente zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit gerieten unter Druck, wodurch die privaten Haushalte weiter an Kaufkraft einbüßten. Zugleich wurde den öffentlichen Ausgaben durch die Notwendigkeit, den Anstieg der öffentlichen

Schuldenstände angesichts der zunehmenden Sorge des Marktes über die Integrität des Euroraums einzudämmen, Grenzen gesetzt. 2013 lag das reale BIP im Euroraum immer noch 3,5 % unter dem Stand von 2008, und zwischen einer Gruppe anfälligerer Länder und dem Rest des Euroraums war eine große Wachstumslücke entstanden – dies forderte einen hohen sozialen und politischen Tribut.

Die Investitionen im Euro-Währungsgebiet brachen über mehrere Jahre ein und beginnen erst jetzt sich zu erholen

Investitionsniveau im Euro-Währungsgebiet im Vergleich zu 2008 (Veränderung in %)



Quelle: Europäische Kommission

Entschlossene Gegenmaßnahmen, um den Euro wieder in Form zu bringen

Entschlossene Gegenmaßnahmen taten not. Die Europäische Zentralbank hat ihre Möglichkeiten, die Folgen der Krise abzuschwächen, genutzt, und auch die anderen EU-Organe haben wichtige neue Schritte unternommen, um die Integrität des Euroraums zu festigen. Anhang 2 enthält einen Überblick über die wichtigsten Instrumente, die nach den Beschlüssen der letzten Jahre nun im „WWU-Instrumentarium" zur Verfügung stehen.

Die meisten dieser Schritte wurden unter Druck auf dem Höhepunkt oder unmittelbar nach der Krise unternommen. Dennoch stellen sie für die größten Schwachstellen des politischen Instrumentariums der WWU und der institutionellen Architektur eine dauerhafte Lösung dar. So wurde beispielsweise auf zwischenstaatlicher Basis der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) geschaffen, über den für Mitgliedstaaten in finanziellen Schwierigkeiten Hilfe bereitgestellt werden kann. Mit seiner Darlehenskapazität von 500 Mrd. EUR hat er Ländern wie Spanien, Zypern und Griechenland bei der Finanzierung ihrer öffentlichen Ausgaben geholfen und dadurch noch größeren Schaden von ihnen abgewendet. Mit der Verabschiedung des sogenannten „Six-Packs" und „Two-Packs" und mit dem neuen Fiskalpakt (der Teil des zwischenstaatlichen Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) ist) wurden die Regeln für die gesamtwirtschaftliche und haushaltspolitische Überwachung des Euro-Währungsgebiets gestärkt.

Darüber hinaus hat die EU ihre Finanzdienstleisungsvorschriften komplett überarbeitet und seit 2009 40 Rechtsvorschriften erlassen. Für die Bankenaufsicht und die Abwicklung von Banken wurde ein neues gemeinsames System geschaffen.

Auch in vielen Mitgliedstaaten wurden bedeutende Reformen durchgeführt. Diese reichen von der Kostendämpfung im öffentlichen Sektor zur Förderung der preislichen und nicht preislichen Wettbewerbsfähigkeit als Mittel zur Rückgewinnung des so dringend benötigten Wachstums. Darüber hinaus wurden in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Prioritäten verfolgt. Generell ging es darum, strukturelle Schwächen im Bankensektor zu beseitigen oder die Funktionsweise der Arbeitsmärkte zu verbessern und die Erwerbslosen bei der Stellensuche zu unterstützen. Einige Maßnahmen waren aber auch darauf gerichtet, Innovations- und Investitionsanreize für Unternehmen zu setzen, während wieder andere der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und des Renten- und Pflegesystems dienten. Die Reformen haben Zeit in Anspruch genommen, zeigen nun aber Wirkung.

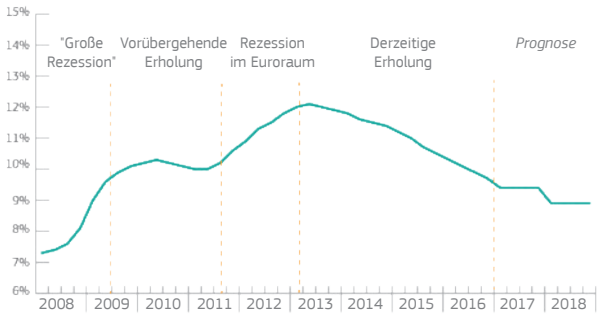
Dieser Reformschwung wurde durch weitere Maßnahmen auf EU-Ebene gefördert. Seit dem Amtsantritt der derzeitigen Kommission wurde die EU-Politik wieder auf das „magische Dreieck" aus Investitionsförderung, Strukturreformen und Gewährleistung einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik ausgerichtet. Soziale Gerechtigkeit wurde dabei als übergreifendes Ziel verankert. Das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung – der Hauptrahmen, in dem die Mitgliedstaaten ihre Wirtschafts- und Haushaltspolitik diskutieren – wurde gestrafft, um einen stärkeren Dialog auf allen Ebenen und eine größere Fokussierung auf die Prioritäten des Euro-Währungsgebiets zu ermöglichen. Darüber hinaus wurde eine Investitionsoffensive für Europa – auch als „Juncker-Plan" bezeichnet – ins Leben gerufen. Deren Ausstattung wird nun verdoppelt, so dass für zusätzliche Investitionen in der gesamten EU 630 Mrd. EUR zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus wurden mehrere andere zentrale Initiativen eingeleitet. So wird in den Bereichen Kapitalmärkte, Energie und Digitales derzeit eine Vertiefung des Binnenmarkts vollzogen. Dies schafft Arbeitsplätze, Wachstum und Innovation und trägt dazu bei, die gemeinsame Währung angesichts der im ständigen Wandel begriffenen globalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen robuster zu machen. Von der Schaffung von Arbeitsplätzen für junge Menschen bis hin zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung und kürzlich erst wieder mit der Schaffung einer europäischen Säule sozialer Rechte wurden neue Initiativen auch im Hinblick darauf eingeleitet, für größere soziale Gerechtigkeit zu sorgen und zu gewährleisten, dass die wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten nachhaltig sind und Hand in Hand gehen.

Die Anstrengungen zahlen sich aus, doch besteht nach wie vor Raum für Verbesserungen

Fortschritte sind heute allenthalben erkennbar. Die wirtschaftliche Erholung in Europa geht in das fünfte Jahr und erreicht nun alle EU-Mitgliedstaaten. Diese Entwicklung wird sich im laufenden und im kommenden Jahr voraussichtlich in weitgehend konstantem Tempo fortsetzen. Die Beschäftigung wächst schneller als zu Beginn der Krise: so wurden seit Anfang 2013 im Euro-Währungsgebiet mehr als fünf Millionen Arbeitsplätze geschaffen. Die Arbeitslosigkeit ist auf den niedrigsten Stand seit 2009 gefallen und erreichte im März 2017 9,5 %. Mit über 70 % ist die Beschäftigungsquote nahe an einem Allzeithoch. Auch die Investitionen ziehen wieder an. Das Gesamtdefizit des Euro-Währungsgebiets ist von durchschnittlich über 6 % des BIP im Jahr 2010 auf 1,4 % des BIP im laufenden Jahr zurückgegangen. Auch die öffentlichen Schuldenstände im Euroraum beginnen abzunehmen.

Die Arbeitslosigkeit im Euro-Währungsgebiet ist auf dem niedrigsten Stand seit 2009, aber immer noch zu hoch
Arbeitslosenquote in %



Quelle: Europäische Kommission

Die Architektur des Euro-Währungsgebiets ist robuster denn je, doch sollte uns dies nicht zu Selbstzufriedenheit verleiten. Im Verbund mit dem entschlossenen Handeln der Europäischen Zentralbank haben die engagierten Bemühungen um die Stärkung der Funktionsweise des Euro und zum Schutz seiner Integrität wesentlich zu den verbesserten Entwicklungen der vergangenen Jahre beigetragen. Im Nachgang zum Fünf-Präsidenten-Bericht wurden darüber hinaus noch mehrere weitere Schritte eingeleitet, die ebenfalls in Anhang 2 aufgeführt sind. Wie die aktuelle Kommission bei ihrem Amtsantritt feststellte, ist die Krise jedoch so lange nicht beendet, wie die Arbeitslosigkeit auf einem derart hohen Stand verharrt. 15,4 Mio. Menschen sind im Euro-Währungsgebiet nach wie vor ohne Arbeit – um eine wirklich starke und nachhaltige Erholung zu erreichen, müssen wir auf den bereits erzielten Fortschritten aufbauen.

3. Die Gründe für eine Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion

Trotz signifikanter Verbesserungen in den letzten Jahren halten die Nachwirkungen der Krise immer noch spürbar an, und das Euro-Währungsgebiet sieht sich weiterhin mehreren Herausforderungen gegenüber. Jahrelanges Niedrig- oder Nullwachstum hat ein erhebliches wirtschaftliches und soziales Gefälle verursacht und dieses im Laufe der Zeit noch weiter verschärft. In allen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets hat die Krise auch zu einer Fragmentierung des Finanzsektors geführt. Die Qualität der öffentlichen Haushalte und die Steuerung des Euro-Währungsgebiets lassen nach wie vor Schwächen erkennen.

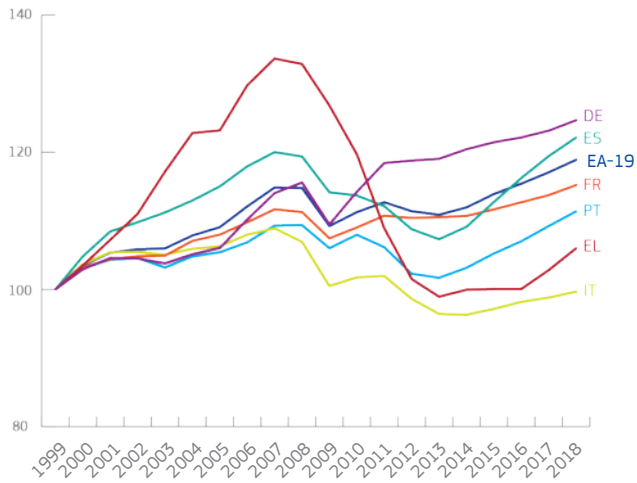
Innerhalb des Euro-Währungsgebiets machen sich diese Faktoren weiterhin in unterschiedlicher Form bemerkbar, und unterschiedlich ist auch die Art und Weise, wie die Herausforderungen wahrgenommen werden. Anhang 3 bietet eine Übersicht über die wirtschaftlichen Trends in den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Die verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschaffen uns etwas Luft, um weitere Lehren aus den Erfahrungen der ersten fünfzehn Jahre unserer Währungsunion zu ziehen, die Verflechtung unserer Volkswirtschaften anzuerkennen und besser mit ihr umzugehen und dem Euro-Währungsgebiet die Instrumente für eine noch erfolgreichere Zukunft an die Hand zu geben.

3.1. DAS FORTBESTEHENDE WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE GEFÄLLE MUSS ANGEGANGEN WERDEN

Die Konvergenz der ersten Jahre mit gemeinsamer Währung hat sich teilweise als Scheinkonvergenz erwiesen. Vor der Krise war das Euro-Währungsgebiet das Symbol kontinuierlich wachsenden Wohlstands. Das Pro-Kopf-Realeinkommen stieg zwischen 1999 und 2007 stetig an. Dazu trugen zum Teil die günstigen Kreditkonditionen und hohe Kapitalzuflüsse in die Mitgliedstaaten mit wachsenden Leistungsbilanzdefiziten bei. Diese Kapitalzuflüsse hatten jedoch nicht in allen Fällen nachhaltige Investitionen zur Folge. In einigen Fällen verstärkten sie vielmehr „Blasen“ wie im Immobilien- und im Bausektor und trugen zu einer Erhöhung der Staatsausgaben bei. Die positiven Entwicklungen zu Beginn der 2000er Jahre verdeckten unter der Oberfläche schwelende Anfälligkeiten in diesen Ländern. Diese betrafen unter anderem den Finanzsektor und den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit. In mehreren Fällen kamen Ineffizienzen an den Arbeits- und Produktmärkten hinzu. Diese wurden zum damaligen Zeitpunkt weder von den Finanzmärkten noch von der öffentlichen Hand vollumfänglich aufgegriffen, und im Euroraum fehlte ein Aufsichtsrahmen, der es ermöglicht hätte, diese Ungleichgewichte festzustellen oder zu korrigieren.

Die Krise der Jahre 2007/08 bedeutete das Ende der Konvergenz und den Beginn eines Auseinanderdriftens, das nur langsam korrigiert wird. Insbesondere jene Teile des Euroraums, die den wirtschaftlichen Erschütterungen nicht genügend entgegenzusetzen hatten, mussten dafür einen hohen Preis zahlen. Das Pro-Kopf-BIP des Euroraums erreicht erst jetzt wieder das Vorkrisenniveau. Es gibt Anzeichen für eine Verringerung des wirtschaftlichen Gefälles, aber ein kräftiger Trend zu einem erneuten Zusammenwachsen ist noch nicht erkennbar.

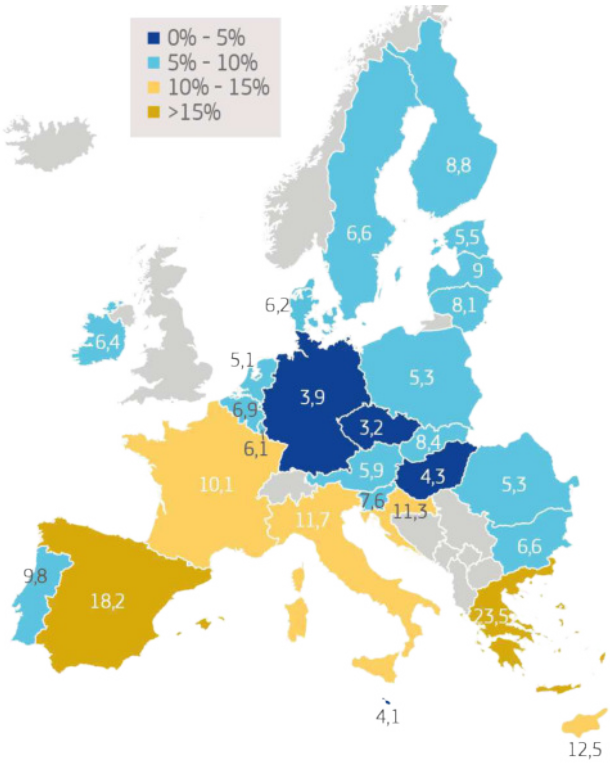
Das reale Pro-Kopf-BIP erholt sich nur langsam
Index 1999 = 100



Quelle: Europäische Kommission

Die Arbeitslosigkeit geht flächendeckend zurück, aber das Gefälle im Euro-Währungsgebiet bleibt hoch. In einigen Ländern wie Deutschland, den Niederlanden, Estland und Österreich ist die Arbeitslosigkeit auf ausgesprochen niedrigem Stand. In anderen wiederum – wie Spanien oder Griechenland – ist sie weiterhin unannehmbar hoch. Vielfach ist sie strukturell bedingt, und besonders betroffen sind junge Menschen. Ihre weitreichenden Konsequenzen trafen insbesondere die Länder, die in der Krise die stärksten Anpassungsanstrengungen unternehmen mussten. Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg besteht die Gefahr, dass es der heutigen Jugend einmal schlechter gehen wird als ihren Eltern. Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass Konzept und Funktionsweise der sozialen Marktwirtschaft der EU und insbesondere die WWU in Zweifel gezogen werden.

Die Arbeitslosenquoten sind rückläufig, unterscheiden sich europaweit jedoch weiterhin erheblich
In %, März 2017



Quelle: Europäische Kommission

Geringe öffentliche und private Investitionen und die schwächelnde Produktivitätsentwicklung könnten zu einer weiteren Zuspitzung des zwischenstaatlichen Gefälles beisteuern und belasten die Wirtschaft im Euro-Währungsgebiet insgesamt ganz erheblich. Die Investitionstätigkeit gewinnt in vielen Ländern des Euroraums erst jetzt wieder an Dynamik und bleibt weiter hinter ihrem langfristigen Trend zurück. Angesichts des positiven Beitrags von Investitionen zu Produktivität und Wirtschaftswachstum könnte ein anhaltend niedriges Investitionsniveau langfristige Schäden in Form einer Verstetigung des Wachstumspotentialgefälles nach sich ziehen.

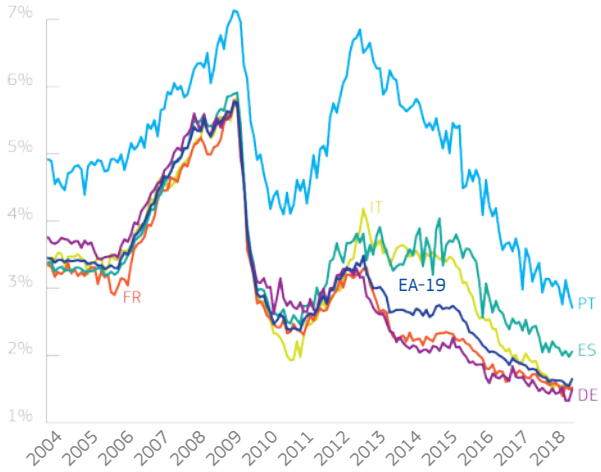
Was spricht für weitere Schritte in Richtung einer Wirtschaftsunion?

- Nach den Jahren der Krise braucht die Wirtschaft der Euro-Mitgliedstaaten einen kräftigeren Wachstums- und Wohlstandskurs. Damit alle Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen mehr vom Euro profitieren, muss dieser Kurs mit einer erneuten, nachhaltigen länderübergreifenden Konvergenz einhergehen, von der er wiederum profitieren würde. Dafür sind Strukturreformen erforderlich, um die Wirtschaft zu modernisieren und besser gegen Schocks zu wappnen.

3.2. VERBLIEBENE GEFAHRENHERDE IM FINANZSEKTOR MÜSSEN BESEITIGT WERDEN

Die Krise hat die Fortschritte beim finanziellen Zusammenwachsen der Mitgliedstaaten seit der Einführung des Euro teilweise zunichte gemacht. Zum damaligen Zeitpunkt war der Interbanken-Kreditmarkt äußerst liquide, und die Darlehenskosten für Haushalte und Unternehmen konvergierten im gesamten Euro-Währungsgebiet auf günstigere Konditionen hin. In der Krise geriet das Bankensystem des Euroraums in eine Schieflage. Sowohl die Kreditvergabe zwischen den Geldinstituten als auch die Bereitstellung von Krediten für die Realwirtschaft erlebten einen Absturz. Am stärksten in Mitleidenschaft gezogen wurde die Darlehensvergabe an KMU in den besonders hart von der Krise getroffenen Staaten. Restriktivere Kreditkonditionen gingen mit einem rückläufigen Kreditvolumen einher. Immer noch hängen die Finanzierungskonditionen der Unternehmen weitgehend von ihrem Standort ab. Verschärft wurde dieses Problem durch den Umstand, dass sich die Unternehmen nahezu ausschließlich über Banken finanzieren und andere Finanzierungsquellen wie Kapitalmärkte kaum eine Rolle spielen.

Die Zinsen für Unternehmenskredite entwickelten sich während der Krise auseinander
Zinssätze (%)



Quelle: Europäische Zentralbank

Zwar hat sich die Lage seit der Krise erheblich gebessert, aber der Nexus zwischen den Risiken des Bankensektors und dem Schuldenstand der öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten besteht im Euro-Währungsgebiet weiterhin. Dank der infolge der Krise erlassenen EU-Vorschriften für Kreditinstitute konnten die Risiken im Finanzsektor erheblich eingedämmt werden. Die Großbanken der EU haben ihre Liquiditätspuffer inzwischen beträchtlich aufgestockt und verfügen im Durchschnitt über eine Kernkapitalquote von 13,2 %; 2010 hatte sie bei 8,9 % gelegen. Doch führen die Banken im Euro-Währungsgebiet tendenziell noch immer substanzielle

Bestände von Anleihen ihrer „Heimatländer“ in ihren Bilanzen. Die Folge davon ist eine enge wechselseitige Korrelation zwischen den Refinanzierungskosten der Geldinstitute und der jeweiligen Länder. Geraten die öffentlichen Haushalte oder der Bankensektor in eine Schieflage, erwächst daraus die Gefahr, dass beide destabilisiert werden. Obwohl weitreichende Reformen durchgeführt wurden, bleibt diese Rückkoppelung zwischen Banken und „ihren“ Ländern ein Problem für die Integration und Stabilität des Finanzsektors.

Die in den Krisenjahren aufgelaufenen umfangreichen öffentlichen und privaten Schulden sowie die große Zahl notleidender Kredite in Teilen des Bankensektors stellen weiterhin Gefahrenherde dar. Bei notleidenden Krediten, d. h. Darlehen, die nicht mehr bedient werden oder kurz vor dem Ausfall stehen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Schuldner zur Rückzahlung an ihre Bank nicht in der Lage sind, extrem hoch. Der Anteil dieser Kredite in den Bilanzen einiger Banken ist infolge der Krise angewachsen, was die Rentabilität und die Bestandsaussichten der betroffenen Institute weiter belastet und ihre Fähigkeit zur Vergabe von Darlehen an die Realwirtschaft einschränkt. Die Kosten für die Abschreibung dieser Kredite sind entweder von den betroffenen Instituten selbst, von ihren Aktionären oder von der öffentlichen Hand zu tragen. Die betroffenen Länder handeln entschlossen, doch ist der Abbau hoher Bestände an notleidenden Krediten, ohne zusätzliche soziale Verwerfungen zu verursachen, ein langwieriges und komplexes Unterfangen.

Trotz erheblicher Verbesserungen in jüngster Zeit ist eine weitere Integration des Finanzsektors notwendig, um das Finanzsystem gegen künftige Krisen zu wappnen. Obwohl sich die Fragmentierung des Finanzsektors inzwischen zurückentwickelt, bleibt seine Integration weiter deutlich hinter dem Vorkrisenstand zurück. Dies setzt der Fähigkeit des Finanzsektors, zusätzliche Mittel für dringend benötigte Investitionen bereitzustellen, Grenzen, und schränkt die kollektive Fähigkeit zur Absorption künftiger Schocks ein.

Was spricht für weitere Schritte in Richtung einer Finanzunion?

- Die Finanzstabilität im Euroraum wurde gefestigt. Dennoch bestehen weiterhin enge Verflechtungen zwischen den Banken und „ihren“ Ländern, und der Bestand an notleidenden Krediten bleibt hoch. Weitere Schritte sind erforderlich, um die Risiken im Bankensektor zu vermindern und gemeinsam zu schultern und der Realwirtschaft bessere Finanzierungsmöglichkeiten auch über die Kapitalmärkte zu eröffnen. Dies kann nur gelingen, wenn Bankenunion und Kapitalmarktunion vollendet werden.

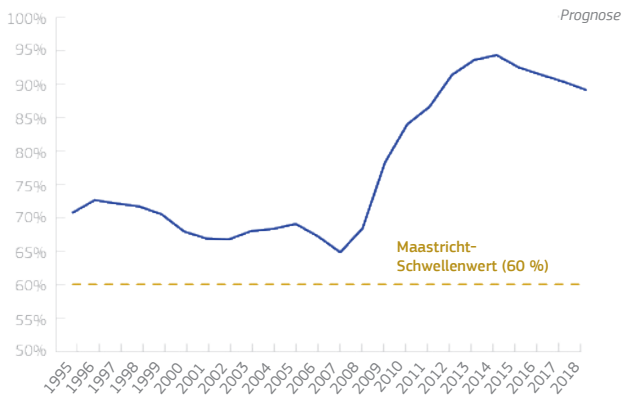
3.3. DIE HOHEN SCHULDENSTÄNDE MÜSSEN ANGEGANGEN UND DIE FÄHIGKEITEN ZUR KOLLEKTIVEN STABILISIERUNG GESTÄRKT WERDEN

Die Krise hat zu einem drastischen Anstieg der öffentlichen und privaten Schulden geführt, die inzwischen zwar eingedämmt werden konnten, aber nach wie vor hoch sind. Im Durchschnitt legten die Staatsschulden im Euro-Währungsgebiet in nur sieben Jahren um 30 Prozentpunkte von 64 % auf 94 % zu (2007-2014). Selbst Mitgliedstaaten, die vor der Krise relativ solide Defizit- und Schuldenstandswerte zu verzeichnen hatten, wie Spanien oder Irland, gerieten unter Druck, als Befürchtungen wegen der Kosten aufkamen, die die Probleme im Finanzsektor für die öffentlichen Haushalte mit sich bringen könnten, und die zugrundeliegenden strukturellen Haushaltspositionen sich als schlechter erwiesen, als es die allgemeinen Kennzahlen hatten vermuten lassen. Daran wurde deutlich, dass die damaligen fiskalpolitischen Regeln der EU nicht ausreichten und auch die Entwicklung der privaten Verschuldung aufmerksam beobachtet werden musste.

Zudem hat die Krise deutlich gemacht, dass einzelne Mitgliedstaaten bei der Absorption schwerer Schocks an Grenzen stoßen. Während der Krise haben die nationalen Haushalte und insbesondere die Sozialversicherungssysteme als automatische Stabilisatoren gewirkt und die Schocks abgefedert. In mehreren Ländern haben jedoch die begrenzten Haushaltspuffer und der unsichere Zugang zu den Staatsanleihemärkten erkennen lassen, dass dies nicht ausreichte, um der Rezession entgegenzuwirken. Die massive Wachstumsdelle in den Jahren 2011-2013 geht ganz wesentlich auf diesen Umstand zurück. Daher wurden auch mehrere neue, gemeinsame Finanzhilfe-Instrumente zur Unterstützung der betroffenen Mitgliedstaaten geschaffen. Diese Instrumente haben ihren Wert auf dem Höhepunkt der Krise unter Beweis gestellt und könnten jetzt sinnvoll ausgebaut oder ergänzt werden.

Der Abbau der hohen öffentlichen Schuldenstände wird einige Zeit in Anspruch nehmen, insbesondere wenn die wirtschaftliche Erholung moderat verläuft und die Inflation gering ausfällt. Die hohen Schulden sind in mehrfacher Hinsicht problematisch. Sie schränken die Fähigkeit ein, im Falle neuer Flauten Gegenmaßnahmen zu ergreifen oder notwendige öffentliche Investitionen zu tätigen. Sie bilden einen Gefahrenherd, insbesondere wenn die Refinanzierungskosten der Geldinstitute und der öffentlichen Haushalte ihrer Heimatländer weiter miteinander verflochten bleiben. Zudem führen unterschiedlich hohe Schuldenstände zu Meinungsverschiedenheiten über den Umgang mit den öffentlichen Haushalten im Euro-Währungsgebiet als Ganzem. Dank der in den letzten Jahren unternommenen Anstrengungen lässt sich flächendeckend ein eindeutiger Trend hin zu solideren Staatsfinanzen feststellen, aber weitere Fortschritte bleiben im gesamten Euroraum zwingend erforderlich.

Die Staatsschulden sind im Euroraum infolge der Krise stark angewachsen
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand in % des BIP



Quelle: Europäische Kommission

Die EU-Haushaltsregeln – der Stabilitäts- und Wachstumspakt – wurden im Laufe der Jahre konsolidiert, wobei insbesondere die Schuldenstände mehr in den Fokus gerückt wurden. Anhaltende Fortschritte erfordern sowohl eine solide Haushaltspolitik auf allen Staatsebenen als auch ein kräftiges und nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Dabei ist zu berücksichtigen, was für das betroffene Land im jeweiligen Abschnitt seines Konjunkturzyklus wirtschaftlich und haushaltspolitisch sinnvoll ist, wobei aber auch die Lage des Euro-Währungsgebiets insgesamt in den Blick genommen werden muss. Insbesondere muss eine „prozyklische" Haushaltspolitik vermieden werden, die das Wachstum künstlich aufbläht, obwohl es nicht notwendig wäre, oder die die wirtschaftliche Entwicklung bremst, wenn die Lage das Gegenteil erfordern würde. Die Notwendigkeit, die Vielfalt der Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, hat zu einem solideren und ausgefeilteren Regelwerk geführt. Allerdings lassen sich nicht für jeden Fall maßgeschneiderte Regeln konzipieren, weshalb ein Ermessensspielraum vorgesehen ist. Die Kommission hat diesen Spielraum in den letzten Jahren genutzt, und der Ministerrat hat ihre Empfehlungen gebilligt. Die Kommission hat auch den haushaltspolitischen Kurs des Euro-Währungsgebiets als Ganzes stärker in den Blick genommen.

Was spricht für weitere Schritte in Richtung einer Fiskalunion?

- Damit die einheitliche Währung funktioniert, müssen folgende Voraussetzungen geschaffen werden: i) gesunde öffentliche Haushalte und Haushaltsspielräume, die dazu beitragen, die Wirtschaft krisenfester zu machen; ii) die Ergänzung der gemeinsamen Stabilisierungsinstrumente des Euro-Währungsgebiets; iii) die Verknüpfung von Marktdisziplin mit einem gemeinsamen Regelwerk, wodurch diese Regeln an Wirksamkeit gewinnen und leichter verständlich und handhabbar würden.

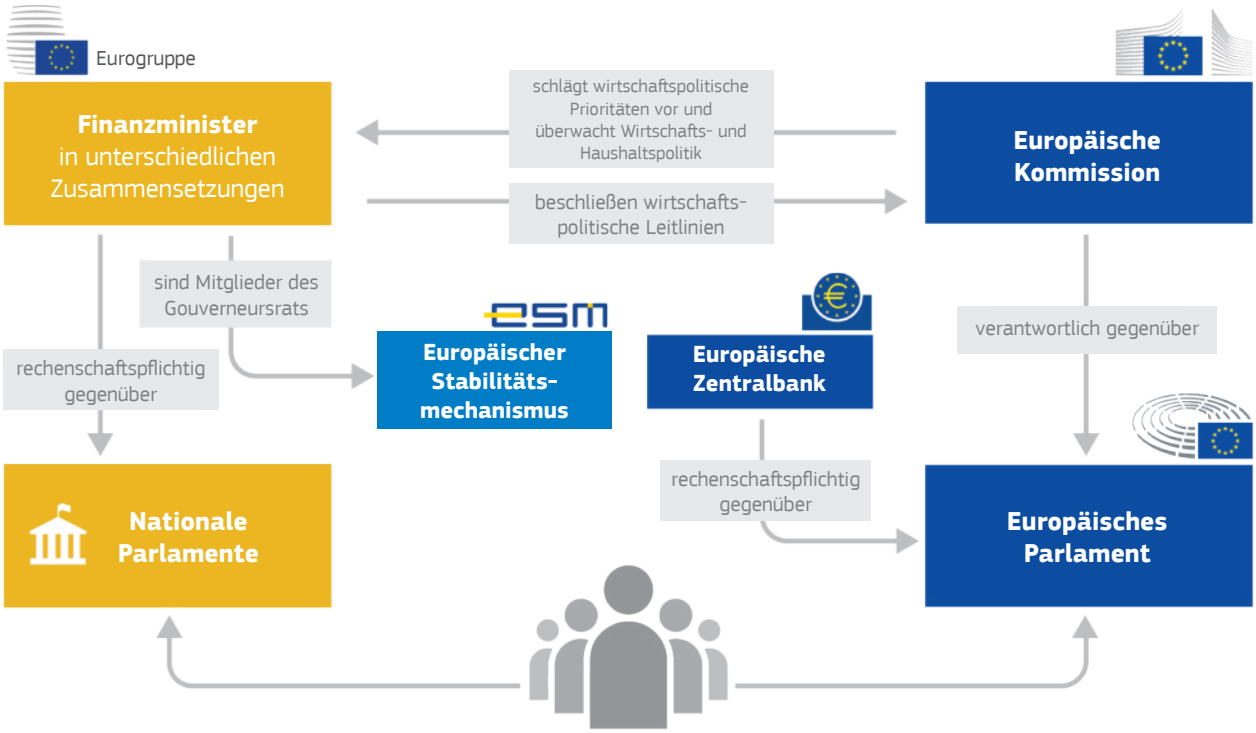
3.4. DIE STEUERUNG DER WWU MUSS EFFIZIENTER UND TRANSPARENTER WERDEN

Die WWU-Architektur beruht auf gemeinsamen Rechtsgrundsätzen. Diese legen ihre Ziele, ihre Funktionsweise, die Rolle der verschiedenen Organe und die Kompetenzverteilung zwischen diesen und zwischen der EU und der nationalen Ebene fest. Ferner umfassen sie die Regeln für die erforderliche Koordinierung der Wirtschaftspolitik und für die öffentlichen Haushalte, die Vorkehrungen zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und die Organisation der Bankenunion.

Diese Architektur wurde in den vergangenen dreißig Jahren schrittweise auf- und ausgebaut. Zwar stand die Richtung fest, doch gab es keine umfassende, von Anbeginn an fertige Blaupause. Wie die Erfahrungen der vergangenen fünfzehn Jahre zeigen, bedurfte es zu oft des Anstoßes durch eine Krise, damit das Problembewusstsein und der politische Wille reiften, gemeinsam an einer Verbesserung der WWU-Architektur zu arbeiten. Ihr derzeitiger Entwicklungsstand, einschließlich der verbleibenden Schwachstellen, ist größtenteils diesem Umstand geschuldet. Die Gesamtsteuerung hat sich gebessert, ist aber noch nicht so gut, dass der Euro sein Leistungspotenzial bereits ausschöpfen, auf veränderte wirtschaftliche Umstände oder Schocks wie eigentlich erforderlich reagieren und so das Misstrauen eines Teils der Bevölkerung ihm gegenüber überwinden würde. Vor allem drei Schwachstellen sind festzuhalten.

Erstens ist die Steuerung der WWU in vielfacher Hinsicht noch unausgewogen. Die Geldpolitik findet zentral auf europäischer Ebene statt. Doch geht sie einher mit dezentraler Haushaltspolitik und Ressortpolitiken, die vor allem nationale Umstände und Präferenzen widerspiegeln. Ein ähnliches Missverhältnis ist bei den Instrumenten festzustellen: auf der einen Seite strenge, notwendige (wenngleich oft zu komplexe) Haushaltsregeln mit Sanktionsmöglichkeit, auf der anderen "weiche" wirtschaftspolitische Leitlinien, die von der EU-Ebene im Wege der Koordinierung der Wirtschaftspolitik im sogenannten „Europäischen Semester“ vorgegeben werden. Dieses Steuerungskonstrukt hat zu oft zum Mangel an Fortschritten bei den dringend benötigten Strukturreformen und Investitionen beigesteuert. Damit wird die Verantwortung für die Abfederung und den Ausgleich wirtschaftlicher Entwicklungen der Geldpolitik aufgebürdet, was diese überfordert. Im Ergebnis führt das dazu, dass Mitgliedstaaten, Unternehmen und Bürgern einige der mit der WWU verbundenen Vorteile entgehen.

Die Steuerung im Euro-Währungsgebiet ist ein komplexes Unterfangen



Quelle: Europäische Kommission

Zweitens ist die institutionelle Architektur der WWU ein schwerfälliges Mischkonstrukt, das nach mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht verlangt. Sie verbindet – wenn auch nicht perfekt – Organe und Arbeitsweisen der Union mit einer wachsenden Zahl zwischenstaatlicher Einrichtungen und Verfahren, die in vielen Fällen seit der Krise hinzugekommen sind. Diese Gemengelage gemeinschaftlicher und zwischenstaatlicher Steuerungsmechanismen spiegelt zum Teil das mangelnde Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander und gegenüber den Organen der EU wider. Das daraus entstandene Geflecht der „Checks and Balances" ist vielschichtig und komplex. Zu diesem Ergebnis hat auch beigetragen, dass viele der neuen Regeln oder Einrichtungen eher ad hoc – oftmals als Reaktion auf Notlagen – entstanden sind. Am deutlichsten sichtbar wird dies am Zusammenspiel von Eurogruppe, Europäischer Kommission und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus. Während jedes Organ und jede Einrichtung für sich um mehr Legitimität und Rechenschaft bemüht ist, ist die Entscheidungsfindung in der Praxis komplex und wird wegen unzureichender Nachvollziehbarkeit und Transparenz kritisiert. Daher sollte das Europäische Parlament intensiver einbezogen und die demokratische Rechenschaftspflicht für die von oder im Namen des Euro-Währungsgebiets getroffenen Beschlüsse gestärkt werden.

Drittens wird das gemeinsame Interesse des Euro-Währungsgebiets in der öffentlichen Debatte und in der politischen Willensbildung noch immer nicht genügend berücksichtigt. Ohne eine gemeinsame Vorstellung von den zu bestehenden Herausforderungen oder der eigenen Zukunft wird der Euroraum Mühe haben, die Hinterlassenschaften der Krise zu überwinden, und keine Fortschritte bei den Instrumenten erzielen, die er zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen benötigt.

Was spricht für weitere Schritte in Richtung einer besseren Steuerung der WWU?

- Für eine stärkere WWU bedarf es einer festeren Steuerung. Das derzeitige System ist ein Agglomerat vergangener Einzelentscheidungen. Darunter leidet die Wirksamkeit der gemeinsamen Institutionen und Instrumente. Die Abläufe sind komplex und intransparent. Angesichts der Notwendigkeit, mehr wirtschaftliche Konvergenz zu schaffen und sich gegen künftige Erschütterungen zu wappnen, ist diese Situation nicht optimal. Eine gemeinsame Vorstellung davon, wie es weitergehen soll, ist für eine bessere WWU-Architektur unerlässlich.

4. Überlegungen zum weiteren Vorangehen

Die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets bilden keine homogene Gruppe. Ein einheitliches Zukunftskonzept für die WWU oder eine „ewig währende" gemeinsame Sicht der besten weiteren Vorgehensweise wird es niemals geben. Allen gemeinsam ist hingegen das Ziel, die gemeinsame Währung zu festigen und Fragen von gemeinsamem Interesse, die über Landesgrenzen hinweg von Belang sind, gemeinsam anzugehen. Jetzt geht es darum, Ideen in praktische Lösungen münden zu lassen und einen pragmatischen und flexiblen, aber für alle Mitglieder effektiven Kurs festzulegen.

4.1. LEITSÄTZE FÜR DIE VERTIEFUNG DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Vier Grundsätze sollten für den künftigen Kurs als Richtschnur dienen:

- **Arbeitsplätze, Wachstum, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Konvergenz und finanzielle Stabilität** – das sollten die Hauptziele unserer Wirtschafts- und Währungsunion sein. Die WWU ist kein Selbstzweck.
- **Verantwortung und Solidarität, Eindämmung und gemeinsames Schultern von Risiken gehen Hand in Hand**. Stärkere Anreize zur Eindämmung von Risiken und an Bedingungen geknüpfte Unterstützung sollten einhergehen mit der Ausarbeitung von Konzepten zur Risikoteilung (insbesondere im Finanzsektor) und der Durchführung von Strukturreformen.
- **Die WWU muss – auch im Zuge ihrer Weiterentwicklung – für alle EU-Mitgliedstaaten offen bleiben.** Die Integrität des Binnenmarktes muss gewahrt werden. Sie ist eine wesentliche Voraussetzung für eine funktionsfähige gemeinsame Währung. Dem Vertrag nach ist es das Ziel aller Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks und des Vereinigten Königreichs, dem Euro letztendlich beizutreten.
- **Der Entscheidungsprozess muss transparenter werden, und wir müssen die demokratische Rechenschaftslegung gewährleisten.** Die Bürgerinnen und Bürger wollen wissen, wie und von wem Entscheidungen getroffen werden und wie diese sich auf ihren Alltag auswirken.

Leitsätze für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

Quelle: Europäische Kommission

4.2. ABFOLGE

Wegen der divergierenden Ansichten zu einigen dieser Fragen muss der erste Schritt darin bestehen, über die einzuschlagende Richtung einen breiten politischen Konsens zu erzielen. Das betrifft nicht nur das Gesamtkonzept, sondern auch die Abfolge der diversen kurz-, mittel- und langfristig zu ergreifenden Schritte. Dabei geht es nicht um eine Alles-oder-nichts-Reform, sondern um ein Bündel von Maßnahmen, die gemeinsam erörtert und vorangebracht werden müssen. Die hier dargelegten Vorstellungen sind daher keine Blaupause für die künftige Gestalt der WWU.

Dieses Reflexionspapier listet vielmehr eine Reihe von Schritten und Optionen auf, die dazu beitragen sollen, ein klares Bild von einer vertieften WWU zu entwerfen, wie sie sich bis 2025 entwickeln sollte. Damit versteht sich das Papier als Einladung an Mitgliedstaaten und Interessenträger zur Diskussion und Einigung über die Vorhaben, die unserer gemeinsamen Währung über die volle Ausschöpfung der bereits bestehenden Institutionen und Vorschriften hinaus auf Dauer den größten Nutzen bringen. Bestimmte Vorhaben sind unverzichtbar und müssen rasch verwirklicht werden, um die WWU krisenfest zu machen. Auf einigen Gebieten sind die Arbeiten bereits im Gange oder könnten rasch vorangebracht werden, so dass einschlägige Maßnahmen spätestens 2019 ergriffen werden könnten. Andere Vorhaben müssten bis 2025 angegangen werden. Sie werden nachstehend ergebnisoffener dargestellt und könnten später – d. h. nach Durchführung der Initialmaßnahmen – beschlossen werden. Welche Voraussetzungen erforderlich sind, bevor bestimmte

Schritte getätigt werden können, wird in diesem Papier ebenfalls dargelegt.

Unabhängig von den Einzelheiten der jeweiligen Etappen ist es von größter Bedeutung, einen Gesamtfahrplan mit klaren Zeitabläufen zu erarbeiten. Wenn wir die Bilanz des Euroraums bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum verbessern und gleichzeitig die Stabilität der Finanzmärkte wahren und stärken wollen, ist es insbesondere im Finanzbereich nicht ohne Belang, in welcher Abfolge wir weitere Maßnahmen ergreifen. Wir müssen einer bestimmten Logik folgen, wenn wir vermeiden wollen, dass neue Initiativen neue Ungewissheiten hervorrufen. Um unser Vorgehen richtig auszubalancieren, müssen einige Maßnahmen vorab im Paket vereinbart werden, auch wenn ihre tatsächliche Durchführung erst später vonstattengeht. In Anhang 1 wird ein möglicher Fahrplan skizziert.

Die nachstehend beschriebenen Optionen würden mit Maßnahmen in drei zentralen Bereichen einhergehen: erstens die Vollendung einer echten Finanzunion, zweitens eine stärker integrierte Wirtschafts- und Fiskalunion, und drittens die Verankerung demokratischer Rechenschaftspflicht und die Stärkung der Institutionen des Euroraums.

4.3. FÜR EINE ECHTE FINANZUNION – PARALLELE FORTSCHRITTE BEI RISIKOEINDÄMMUNG UND RISIKOTEILUNG

Ein integriertes und gut funktionierendes Finanzsystem ist für eine wirksame und stabile WWU von entscheidender Bedeutung. Aufbauend auf den in den letzten Jahren bereits erzielten Fortschritten bedarf es nun einer Einigung darüber, in welche Richtung wir künftig voranschreiten wollen. Eine solche Einigung sollte sich auf Elemente erstrecken, die bereits vorgeschlagen wurden, aber auch zusätzliche Schritte umfassen, die bis 2025 unternommen werden sollen. Bei den Elementen „Risikoeindämmung“ und „Risikoteilung“ müssen parallel Fortschritte erzielt werden.

Über welche Elemente sollte bis 2019 eine Einigung erzielt werden?

Eindämmung von Risiken

Maßnahmen zur weiteren Eindämmung von Risiken sollte Vorrang eingeräumt werden. Als ersten Schritt hat die Kommission im November 2016 ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Eindämmung der Risiken von Banken durch den weiteren Ausbau einer vorsichtigen Anlagepolitik und durch Stärkung der Marktdisziplin vorgeschlagen. Darüber hinaus schlug sie Maßnahmen im Zusammenhang mit Insolvenz, Umstrukturierung und der sogenannten zweiten Chance vor. Diese Maßnahmen müssen zügig beschlossen werden.

Eine europäische Strategie für notleidende Kredite könnte dabei helfen, eine der schädlichsten Altlasten der Krise anzugehen und in den betreffenden Ländern nationale Maßnahmen zu unterstützen. Werden die notleidenden Kredite nicht abgebaut, so werden sie weiterhin die Ertragskraft des Bankensektors im Euro-Währungsgebiet insgesamt in Mitleidenschaft ziehen und eine potenzielle Ursache für finanzielle Anfälligkeit bleiben. Der Rat hat klar zugesagt, bis Juni 2017 eine umfassende Strategie mit konkreten Zielen, Zeitplänen und einem Überwachungsmechanismus zu vereinbaren. Allerdings bedarf es dafür auch eines umfassenden einschlägigen Instrumentariums, und die Maßnahmen müssen vor Ort in die Praxis umgesetzt werden. Die Strategie sollte darauf abzielen, den Abbau der Bestände an notleidenden Krediten voranzubringen und die Entstehung neuer derartiger Bestände zu verhindern. Sie sollte ein entschlossenes koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene vorsehen und Elemente aus verschiedenen politischen Schlüsselbereichen enthalten – etwa die Stärkung der Aufsichtspraktiken, Maßnahmen zur Entwicklung eines Sekundärmarktes für notleidende Kredite, eine Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene und die Beseitigung struktureller Probleme sowie eine weitere Umstrukturierung des Bankensektors.

Im Rahmen des Europäischen Semesters bewertet die Kommission regelmäßig die in den Finanzsektoren der Mitgliedstaaten bestehenden Herausforderungen. Diese Bewertungen ziehen erforderlichenfalls spezifische Empfehlungen für Reformen nach sich, um die Risiken für die Finanzstabilität einzudämmen oder den Zugang zu Finanzmitteln zu verbessern. In demselben Bestreben führt die Kommission derzeit einen Leistungsvergleich durch, um Merkmale von Regelungen zur Darlehensvollstreckung und von Insolvenzsystemen, die sich auf die Bankbilanzen auswirken, zu untersuchen. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, Risiken in den nationalen Bankensystemen anzugehen, und könnten weiter ausgebaut werden (s. a. Abschnitt 4.4).

Vollendung der Bankenunion

Zwei wichtige Komponenten der Bankenunion, die parallel Fortschritte bei der Risikoteilung ermöglichen würden, stehen noch aus: eine gemeinsame fiskalische Letztsicherung („Backstop“) für den einheitlichen Abwicklungsfonds und ein europäisches Einlagenversicherungssystem (EDIS). Über diese Komponenten sollte nun so bald wie möglich – idealerweise bis 2019 – eine Einigung erzielt werden, damit sie bis 2025 eingerichtet werden und voll einsatzfähig sind. Beide Komponenten sind unerlässlich, um die Verflechtungen zwischen Banken und öffentlichen Finanzen weiter aufzulösen. In der Mitteilung der Kommission „Auf dem

Weg zur Vollendung der Bankenunion“ vom November 2015 und dem Fahrplan des Rates zur Vollendung der Bankenunion vom Juni 2016 wurden die in dieser Hinsicht erforderlichen, bereits vereinbarten wichtigen Schritte dargelegt.

Ein europäisches Einlagenversicherungssystem würde sicherstellen, dass Einlagen auf Sparkonten besser geschützt sind und dieser Schutz im gesamten Euro-Währungsgebiet derselbe ist. Somit würde sämtlichen privaten Einlegern in der Bankenunion ein stärkerer und einheitlicherer Versicherungsschutz geboten. Der EDIS-Vorschlag wurde im November 2015 von der Kommission vorgelegt und die Verhandlungen sind im Gange.

Eine glaubwürdige fiskalische Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds ist unerlässlich, damit der neue EU-Rahmen für die Bankenabwicklung wirksam wird und verhindert werden kann, dass auf Steuerzahlerseite Kosten entstehen. In diesem Rahmen ist vorgesehen, dass die Kosten für Bankenabwicklungen von den Anteilseignern und Gläubigern der jeweiligen Bank sowie von einem einheitlichen Abwicklungsfonds getragen werden, der vom Bankensektor vorfinanziert wird. Falls mehrere Banken gleichzeitig aufgrund gravierender Probleme in Schieflage geraten sollten, könnte allerdings der Finanzierungsbedarf die verfügbaren Mittel des Fonds überschreiten. Daher ist so bald wie möglich eine haushaltsneutrale finanzielle Letztsicherung für den Abwicklungsfonds erforderlich, die als letztes Mittel eingesetzt werden kann. Die Mitgliedstaaten haben sich bereits im Dezember 2013 verpflichtet, eine gemeinsame Letztsicherung zu entwickeln und dieses Ziel im Jahr 2015 bekräftigt. Das Ziel sollte nun unverzüglich in die Tat umgesetzt werden.

Aufgrund ihrer entscheidenden Rolle im Fall einer potenziellen Krise sollte bei der Ausgestaltung der gemeinsamen Letztsicherung sichergestellt werden, dass sie bestimmte Merkmale aufweist.
Sie sollte ein angemessenes Volumen haben, damit sie ihrer Aufgabe gerecht werden kann, rasch aktivierbar sowie haushaltsneutral sein, sodass etwaige Auszahlungen aus dem Fonds vom Bankensektor zurückzuzahlen sind und nur begrenzt öffentliche Mittel beansprucht werden. Dies bedeutet auch, dass per definitionem kein Spielraum für nationale Erwägungen oder Segmentierung bleibt. Hinsichtlich der finanziellen und institutionellen Architektur sollten unnötige Kosten vermieden werden.

Zwei Optionen können in diesem Zusammenhang in Erwägung gezogen werden:

- **Unter dem Aspekt der Wirksamkeit würde die Bereitstellung einer Kreditlinie des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für den einheitlichen Abwicklungsfonds** die genannten Anforderungen erfüllen. Der ESM verfügt über die Darlehenskapazität, das Wissen über Markttransaktionen und die Kreditwürdigkeit, die erforderlich sind, damit die gemeinsame Letztsicherung wirksam funktioniert. Allerdings müssten möglicherweise einige der Entscheidungsverfahren und technischen Vorschriften des ESM gestrafft werden, damit die Letztsicherung rechtzeitig aktiviert werden kann und eine größtmögliche Kosteneffizienz für den einheitlichen Abwicklungsfonds gewährleistet ist.
- **Eine weniger wirksame Möglichkeit wäre die gleichzeitige Bereitstellung von Darlehen oder Garantien für den einheitlichen Abwicklungsfonds durch die Mitgliedstaaten.** Bei diesem Ansatz käme es im Krisenfall möglicherweise zu Schwierigkeiten bei der Mobilisierung der zugesagten Mittel, sodass die Letztsicherung dann, wenn sie am nötigsten ist, unter Umständen weniger wirksam wäre. Die Letztsicherung sollte zwar langfristig haushaltsneutral sein, aber die Mitgliedstaaten müssten bei dieser Option die bereitgestellte finanzielle Unterstützung dennoch refinanzieren. Ferner könnte die Umsetzung mit Schwierigkeiten behaftet sein, da jeder Mitgliedstaat Vereinbarungen mit dem einheitlichen Abwicklungsausschuss unterzeichnen müsste.

Erreichung der Kapitalmarktunion

Die Erzielung von Fortschritten auf dem Weg zur Kapitalmarktunion ist von zentraler Bedeutung, damit für Haushalte und Unternehmen weitere innovative, nachhaltige und diversifizierte Finanzierungsquellen bereitgestellt werden können, etwa durch einen erweiterten Zugang zu Risikokapital oder Beteiligungskapital und eine geringere Fokussierung auf Schulden. Die Kapitalmarktunion wird somit für eine stärkere Risikoteilung über den privaten Sektor und für eine höhere allgemeine Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors sorgen. Auf diese Weise trägt sie auch zur allgemeineren makrofinanziellen Stabilität der Wirtschaft bei wirtschaftlichen Schocks bei. Dies gilt für sämtliche EU-Mitgliedstaaten, ist aber für das Euro-Währungsgebiet besonders wichtig. Die Kommission hat die Schaffung einer Kapitalmarktunion zu einer ihrer Prioritäten bestimmt und in diesem Bereich bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen. Diese Arbeiten sind nun wichtiger denn je. Vor dem Hintergrund der Aussicht, dass Europas größtes Finanzzentrum sich bald nicht mehr im Binnenmarkt befinden wird, hat sich die Schaffung der Kapitalmarktunion zwar erschwert, ist aber dafür nun umso wichtiger geworden.

Ein besser integrierter Aufsichtsrahmen, der die gemeinsame Umsetzung der Vorschriften für den Finanzsektor gewährleistet, und eine stärker zentralisierte Durchsetzung der Aufsicht sind von entscheidender Bedeutung. Wie im Bericht der fünf

Präsidenten erläutert, sollte die schrittweise Stärkung des Aufsichtsrahmens letztlich zu einer einheitlichen europäischen Kapitalmarktaufsicht führen.

Die Kapitalmarktunion bietet die Möglichkeit einer Stärkung unserer gemeinsamen Währung, bringt jedoch auch deutliche Veränderungen mit sich. Damit die Kapitalmarktunion ein Erfolg wird, sind das Engagement des Europäischen Parlaments, des Rates und aller Interessenträger unerlässlich. Regulatorische Reformen sind nur ein Teil der Veränderungen, die notwendig sind, um ein wahrhaft integriertes neues Finanzierungsumfeld zu schaffen, bei dem die Abhängigkeit von Bankenfinanzierungen geringer ist. Die Schaffung einer Kapitalmarktunion ist ein Prozess, der die umfassende Mitwirkung aller Beteiligten, einschließlich der Unternehmen, Anleger und Aufsichtsbehörden, erfordert. Auch die Hindernisse, die einer vollständigen Kapitalmarktunion nach wie vor entgegenstehen (z. B. im Bereich Steuervorschriften oder Insolvenzverfahren), müssen angegangen werden, auch auf nationaler Ebene.

Über die Bankenunion und Kapitalmarktunion hinaus

Eine stärkere Diversifizierung der Bankbilanzen würde dazu beitragen, das Problem der Verflechtungen zwischen Banken und ihrem „Herkunftsland" zu beseitigen. Eine Möglichkeit zur Förderung der Diversifizierung könnte die Entwicklung von staatsanleihebesicherten Wertpapieren (Sovereign Bond-Backed Securities, SBBS) sein. Bei diesen Finanzinstrumenten, die derzeit im Europäischen Ausschuss für Systemrisiken erörtert werden, handelt es sich um verbriefte Finanzprodukte, die von gewerblichen Einrichtungen oder Instituten ausgegeben werden könnten. Solche staatsanleihebesicherten Wertpapiere würden keine Vergemeinschaftung der Schulden der Mitgliedstaaten nach sich ziehen. Ihre Nutzung würde greifbare Vorteile durch eine stärkere Diversifizierung der Bankbilanzen und durch die Förderung der Risikoteilung im privaten Sektor bieten. Angesichts des äußerst innovativen Charakters von staatsanleihebesicherten Wertpapieren ist es wahrscheinlich,

Elemente zur Vollendung der Finanzunion

Eindämmung von Risiken und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Banken	
Bankenpaket November 2016 Stärkung des einheitlichen Regelwerks für Banken durch weitere Maßnahmen zur Eindämmung von Risiken	✔ *vorgelegt* ▶ *wird derzeit im Europäischen Parlament / Rat verhandelt*
Entwicklung einer **Strategie für notleidende Kredite** für vier strategisch wichtige Bereiche : i) Aufsicht, ii) Sekundärmärkte, iii) strukturelle Herausforderungen (einschließlich Insolvenz), iv) Umstrukturierung des Bankensystems	▶ *Zusage zur Vereinbarung einer Strategie auf der Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen" im Juni 2017*
Abschluss der drei Säulen der Bankenunion	
Einheitlicher Aufsichtsmechanismus	✔ *voll funktionsfähig*
Einheitlicher Abwicklungsmechanismus Einrichtung des Einheitlichen Abwicklungsausschusses + vollständige Vergemeinschaftung des Einheitlichen Abwicklungsfonds in 2025	✔ *Einheitlicher Abwicklungsausschuss eingerichtet und funktionsfähig* ▶ *Fiskalische Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds noch einzurichten*
Europäisches Einlagenversicherungssystem	▶ *wird derzeit im Europäischen Parlament /Rat verhandelt*
Erreichung einer Kapitalmarktunion	
Umsetzung und **Halbzeitüberprüfung des Aktionsplans** zur Förderung der Integration der Kapitalmärkte und zur Einführung einer vollumfänglichen Kapitalmarktunion bis 2019	▶ *im Gange*
Überprüfung der der europäischen Aufsichtsbehörden – erste Schritte in Richtung einer einheitlichen europäischen Aufsicht über die Kapitalmärkte	▶ *im Gange*
Über die Bankenunion und die Kapitalmarktunion hinaus	
Förderung der Diversifizierung von Bankbilanzen, etwa durch **Sovereign Bond-Backed Securities**	▶ *wird geprüft*

Quelle: Europäische Kommission

dass sich die Ausgabe dieser Titel nur allmählich entwickeln würde. Änderungen bei der regulatorischen Behandlung von verbrieften Vermögenswerten würden dazu beitragen, dass sich ein Markt für diese Produktart entwickelt; Änderungen in Bezug auf die regulatorische Behandlung der zugrunde liegenden Staatsanleihen wären hingegen nicht erforderlich. Eine weitere Möglichkeit, um langfristig für eine größere Diversifizierung zu sorgen, wäre eine Änderung der Behandlung von Staatsanleihen (siehe weiter unten).

Welche Elemente könnten nach 2019 in Betracht gezogen werden?

Nach 2019 könnten verschiedene zusätzliche mittelfristige Maßnahmen ins Auge gefasst werden. Derartige Maßnahmen müssten ein weiteres Engagement für die Vollendung der Kapitalmarktunion und die vollständige Umsetzung des EDIS vorsehen. Sie könnten jedoch auch mögliche weitere Schritte zur Entwicklung einer europäischen sicheren Anlage[1] für das Euro-Währungsgebiet und die regulatorische Behandlung von Staatsanleihen umfassen.

Sichere Anlagen sind für moderne Finanzsysteme von entscheidender Bedeutung. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Euro-Währungsgebiet eine gemeinsame sichere Anlage braucht, die mit US-Staatsanleihen vergleichbar wäre. Ein Mangel an solchen Anlagen und deren asymmetrische Bereitstellung können sich nachteilig auf die Verfügbarkeit und Kosten von Finanzierungen für die Wirtschaft auswirken. In den meisten Finanzsystemen gelten Staatsanleihen als sichere Anlage.

Eine europäische sichere Anlage wäre ein neues Finanzinstrument für die gemeinsame Emission von Schuldtiteln, das die Integration und die Finanzstabilität stärken würde. Die Entwicklung einer sicheren Anlage für das Euro-Währungsgebiet wirft jedoch eine Reihe von komplexen rechtlichen, politischen und institutionellen Fragen auf, die eingehend untersucht werden müssten. Insbesondere die Frage der Vergemeinschaftung der Schulden wird intensiv diskutiert, auch in Anbetracht von Bedenken, dass dadurch die Anreize für solide Politik auf nationaler Ebene geschwächt werden. Die Kommission wird weitere Überlegungen über die verschiedenen Optionen im Bereich der sicheren Anlagen für das Euro-Währungsgebiet anstellen, um eine Diskussion über die mögliche Ausgestaltung einer solchen Anlage anzustoßen.

Eine europäische sichere Anlage

Wenngleich die Wirtschaftsleistung des Euro-Währungsgebiets so groß wie die der USA ist, und die Finanzmärkte eine vergleichbare Größe haben, gibt es keine mit US-Staatsanleihen vergleichbare sichere Anlage für das gesamte Euro-Währungsgebiet. Stattdessen geben die einzelnen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Anleihen mit unterschiedlichen Risikoeigenschaften aus, was eine asymmetrische Bereitstellung sicherer Anlagen bewirkt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich in Krisenzeiten die Marktvolatilität aufgrund der bestehenden Struktur des Marktes für Staatsanleihen und des umfassenden Engagements der Banken in Titeln ihres jeweiligen Staates erhöht hat; dieses Phänomen, das sich in vielfältiger und konkreter Weise auf die Realwirtschaften der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auswirkte, hat die Stabilität des Finanzsektors beeinträchtigt.

Eine auf Euro lautende europäische sichere Anlage, deren Volumen so groß ist, dass sie als Benchmark der europäischen Finanzmärkte herangezogen werden kann, könnte zahlreiche Vorteile für die Finanzmärkte und die Wirtschaft in Europa mit sich bringen. Insbesondere würde eine solche Anlage zur Diversifizierung der von Banken gehaltenen Vermögenswerte beitragen, die Liquidität und die Transmission der Geldpolitik verbessern, und dabei helfen, die Verflechtungen zwischen Banken und Staaten aufzulösen.

In den letzten Jahren wurden mehrere einschlägige Vorschläge mit unterschiedlichen Konzipierungsmerkmalen vorgelegt – so wurde eine vollständige oder eine teilweise gemeinsame Emission ins Auge gefasst, einige Modelle sahen eine gemeinsame Unterstützung vor, andere wiederum keine gesamtschuldnerischen Verbindlichkeiten. Weitere Überlegungen in diesem komplexen Bereich müssten sich auf die für die Erzielung potenzieller Vorteile erforderlichen Merkmale eines solchen Instruments konzentrieren.

[1] Auch wenn es keine völlig sicheren Vermögenswerte oder Anlagen gibt, wird der Begriff „sichere Anlage“ für Instrumente verwendet, die einen verlässlichen und attraktiven Werterhalt bieten.

Auch die diskutierte Änderung der regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen, die darauf abzielt, den Staaten-Banken-Nexus aufzulösen, hätte wesentliche Auswirkungen auf das Funktionieren des Finanzsystems im Euro-Währungsgebiet. Die regulatorische Behandlung von Staatsschulden ist politisch und wirtschaftlich komplex. Wie in anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften, ist auch im EU-Bankenrecht derzeit der allgemeine Grundsatz verankert, dass Staatsanleihen als risikofreie Anlagen betrachtet werden. Dies rechtfertigt sich durch die besondere Rolle der Staatsanleihen bei der Finanzierung öffentlicher Ausgaben und bei der Bereitstellung von Vermögenswerten mit geringem Risiko für das Finanzsystem des betreffenden Landes. Gleichzeitig bietet eine solche Behandlung einer Bank keine Anreize zur Diversifizierung ihrer Bestände durch die Verringerung des Bestands an einheimischen Staatsanleihen. Auf eine Änderung dieser Behandlung würden die Banken im Euro-Währungsgebiet höchstwahrscheinlich mit einer drastischen Reduzierung ihrer Bestände an Staatsanleihen reagieren. Dadurch würde nicht nur das Funktionieren ihrer inländischen Finanzsysteme beeinträchtigt, auch die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt würde möglicherweise in Mitleidenschaft gezogen werden. Gleichzeitig könnte eine solche Reform, sofern sie sinnvoll und schrittweise umgesetzt wird, verstärkte Anreize für Regierungen setzen, ihr Risikoprofil im Zusammenhang mit eigenen Staatsanleihen zu verringern.

Damit beide Maßnahmen vorangebracht werden, ist eine gemeinsame politische Entscheidung über beide Aspekte erforderlich. Um jede wie auch immer geartete Beeinträchtigung der Finanzstabilität zu vermeiden, müssen realistischerweise jedoch erst die noch fehlenden Elemente der Banken- und Kapitalmarktunion ergänzt werden, bevor regulatorische Änderungen bei der Behandlung von Staatsanleihen vorgenommen werden können. Am wichtigsten wäre der Abschluss der noch ausstehenden Elemente der Bankenunion und der Kapitalmarktunion. Damit die europäische Finanzbranche gleichberechtigt konkurrieren kann, ist auch eine Vereinbarung auf globaler Ebene wichtig.

4.4. NEUBELEBUNG DER KONVERGENZ IN EINER STÄRKER INTEGRIERTEN WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Um einer erneuerten wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz Impulse zu verleihen, sind rasche und wirksame Maßnahmen erforderlich. Fortschritte bei der wirtschaftlichen Konvergenz sind von besonderer Bedeutung für das Funktionieren des Euro-Währungsgebiets, aber genauso wichtig für die EU als Ganzes.

Im Bericht der fünf Präsidenten wird anerkannt, dass die Konvergenz hin zu widerstandsfähigeren wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in den Mitgliedstaaten ein wesentliches Element für den langfristigen Erfolg der WWU ist. Für Volkswirtschaften mit einer gemeinsamen Währung sind Wirtschaftsstrukturen, die im Falle von Schocks hinreichend reagieren können, ohne dass es zu einer wirtschaftlichen oder sozialen Krise kommt, besonders wichtig. Strukturell gesehen schneiden widerstandsfähigere Volkswirtschaften nicht nur in Zeiten wirtschaftlicher Schocks, sondern auch ganz allgemein besser ab. Ebenso wichtig ist eine stärkere Konvergenz in Richtung widerstandsfähigerer Wirtschaftsstrukturen jedoch für diejenigen Mitgliedstaaten, die in Zukunft dem Euro-Währungsgebiet beitreten werden.

Unterschiedliche Konzepte von Konvergenz:

Die reale Konvergenz: Zu den wesentlichen Elementen, die zur Erreichung der Ziele der Union beitragen – darunter wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt bei ausgewogenem Wachstum, Preisstabilität und Vollbeschäftigung –, gehört es, die Voraussetzungen für einen hohen Lebensstandard und ein ähnliches Einkommensniveau zu schaffen.

Die nominale Konvergenz: Seit dem Vertrag von Maastricht werden nominale Indikatoren wie Zinssätze, Inflation und Wechselkurse, öffentliches Defizit und Schuldenstand verwendet. Die Erfüllung grundlegender nominaler Ziele ist eine Voraussetzung für den Beitritt zum Euro-Währungsgebiet.

Die Konvergenz der Konjunkturzyklen: Eine Konvergenz der Konjunkturzyklen ist dann gegeben, wenn Länder sich in der gleichen Phase des Konjunkturzyklus befinden, z. B. in einer Aufschwung- oder Abschwungphase. Dies ist für die WWU von Relevanz, da die Durchführung einer gemeinsamen Geldpolitik schwieriger und möglicherweise weniger wirksam ist, wenn sich Länder in sehr unterschiedlichen Phasen des Konjunkturzyklus befinden und einige somit einen restriktiveren bzw. einen expansiveren Kurs als andere verfolgen müssten.

Konvergenz in Richtung widerstandsfähigerer wirtschaftlicher Strukturen bedeutet nicht, dass Strategien oder Situationen generell harmonisiert werden. In einer WWU aus Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Merkmalen und unterschiedlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand – von reifen großen Volkswirtschaften wie Deutschland, Frankreich oder Italien bis hin zu kleinen Volkswirtschaften, die noch aufholen, wie die meisten 2004 oder später beigetretenen Mitgliedstaaten – kann es keine

Pauschallösung für alle geben. Eine derartige Konvergenz setzt jedoch voraus, dass ein gemeinsamer Ansatz vereinbart wird. Dies ist ein wichtiges Thema, das von den Mitgliedstaaten erörtert werden muss, da die verschiedenen Konzepte von Konvergenz auch mit unterschiedlichen Umsetzungsinstrumenten verbunden sind.

Welches Instrumentarium wird für eine Neubelebung des Konvergenzprozesses benötigt?

Bei der Suche nach Möglichkeiten zur Erreichung einer stärkeren Konvergenz könnten die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets beschließen, verschiedene bereits vorhandene Elemente zu stärken: den EU-weiten Rahmen, die wirtschaftspolitische Koordinierung und die Verwendung von Mitteln. Sie könnten auch festlegen, die Kapazität für die makroökonomische Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets zu verbessern, was dazu beitragen würde, ein weiteres Auseinanderdriften im Falle zukünftiger Schocks zu verhindern. Ein umfassenderer Kapazitätsausbau käme all diesen Elementen zugute.

Nutzung des EU-weiten Rahmens für die Stärkung der Konvergenz

Die wirtschaftliche Integration Europas bietet den geeigneten Rahmen für Konvergenz. Der Binnenmarkt, einschließlich der Garantie für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen, ist ein starker Motor für die Integration und die Schaffung von Wachstum und Wohlstand in den Mitgliedstaaten. Flankiert vom digitalen Binnenmarkt und der Energieunion und in Verbindung mit der Banken- und Kapitalmarktunion bietet der Binnenmarkt einen grundlegenden gemeinsamen Rahmen für die Konvergenz in der Europäischen Union, auch für die Länder des Euro-Währungsgebiets. Das Engagement der Mitgliedstaaten für die Vertiefung und Stärkung des Binnenmarkts ist von zentraler Bedeutung, um dessen Vorteile vollumfänglich nutzen zu können.

Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung

Die politischen Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten leisten einen wichtigen Beitrag zur Konvergenz. Ausschlaggebend für die Erzielung einer möglichst großen Wirkung ist jedoch die Koordinierung dieser nationalen Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters. Viele Politikbereiche, die für die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit von entscheidender Bedeutung sind, liegen nach wie vor in erster Linie in den Händen der Mitgliedstaaten. Dazu zählen Beschäftigung, Bildung, Besteuerung, die Gestaltung der Sozialsysteme, Produkt- und Dienstleistungsmärkte, öffentliche Verwaltung und Justizsystem. Das Europäische Semester kann und sollte das wichtigste Instrument für weitere Schritte in Richtung einer stärkeren Konvergenz und einer wirksameren Koordinierung einschlägiger politischer Maßnahmen bleiben; dies gilt sowohl für die Länder des Euro-Währungsgebiets als auch für die übrigen EU-Mitgliedstaaten. Die europäische Säule sozialer Rechte wird ebenfalls eine neue Richtschnur für viele einschlägige Maßnahmen bieten, die auf bessere Arbeits- und Lebensbedingungen abzielen. Mit der Säule wird eine Reihe zentraler Grundsätze und Rechte zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Sozialsysteme festgelegt. Auch die über die vorgeschlagene gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage geplante Angleichung der Rahmenregelungen der Mitgliedstaaten für die Unternehmensbesteuerung würde die Konvergenz voranbringen, da sie die grenzüberschreitende Handels- und Investitionstätigkeit erleichtern wird.

Bis 2019 könnte das Europäische Semester weiter gestärkt werden. Auf der Grundlage der in den vergangenen beiden Jahren geleisteten Anstrengungen wird die Kommission nach Möglichkeiten suchen, um

- die Zusammenarbeit und den weiteren Dialog mit den Mitgliedstaaten auch unter Einbeziehung der nationalen Parlamente, der Sozialpartner, der nationalen Ausschüsse für Produktivität und anderer Interessenträger weiter zu fördern, um die nationale Eigenverantwortung zu stärken und die Mitgliedstaaten zu einer besseren Reformumsetzung anzuhalten;
- die Gesamtdimension des Euro-Währungsgebiets noch stärker in den Vordergrund zu rücken, wobei die Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet eine größere Rolle spielen sollen. Dies würde eine bessere Korrelation zwischen dem Reformbedarf in Bezug auf das gesamte Euro-Währungsgebiet und den Reformprioritäten der nationalen Regierungen gewährleisten;
- eine engere Abstimmung zwischen dem jährlichen Zyklus des Europäischen Semesters und den eher auf mehrere Jahre angelegten Reformkonzepten der nationalen Regierungen zu erreichen.

Einschlägige Verbesserungen könnten den Mitgliedstaaten eine klare Vorstellung von den verbleibenden Divergenzen vermitteln und ihnen die Mittel für die Gewährleistung einer angemessenen erneuten Konvergenz an die Hand geben.

Darüber hinaus sieht der Bericht der fünf Präsidenten einen formalisierten und verbindlicheren Konvergenzprozess vor, der sich auf vereinbarte Standards stützt. Diese Standards könnten u. a. Folgendes zum Gegenstand haben: Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben, Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung, die Schaffung offenerer und wettbewerbsfähigerer Märkte für Waren

und Dienstleistungen und die Gewährleistung fairer und effizienter Steuer- und Sozialversicherungssysteme. Sie könnten, so wie es im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte vorgesehen ist, mit sozialen Mindeststandards verbunden werden. Derartige Standards können jedoch nur dann für rechtsverbindlich erklärt werden, wenn sich ihre Einhaltung durch eine enge Verknüpfung von einschlägigen Reformen, der Verwendung von EU-Mitteln und dem Zugriff auf eine mögliche makroökonomische Stabilisierungsfunktion stärken lässt. Die Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zur Konvergenz könnte in das Überwachungssystem des Europäischen Semesters integriert werden und sich auf bestehende Indikatoren und Benchmarks stützen.

Stärkere Verknüpfung zwischen nationalen Reformen und der Verwendung von EU-Mitteln

Im laufenden Programmplanungszeitraum für den EU-Finanzrahmen 2014-2020 wurde eine stärkere Verknüpfung zwischen den Prioritäten des Europäischen Semesters und der Inanspruchnahme der EU-Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) eingeführt. Bei der Gestaltung der von diesen Fonds kofinanzierten nationalen und regionalen Programme waren die Mitgliedstaaten aufgefordert, allen einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen Rechnung zu tragen. Darüber hinaus kann die Kommission die Mitgliedstaaten auffordern, die Programme zu überprüfen und Änderungen vorzuschlagen. Dies könnte sich mit Blick auf die Umsetzung neuer einschlägiger Empfehlungen des Rates oder hinsichtlich der Maximierung der Auswirkungen der ESI-Fonds auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit als notwendig erweisen.

Im Hinblick auf die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz ist die Inanspruchnahme der ESI-Fonds für bestimmte Mitgliedstaaten zwar wichtig, aber der EU-Haushalt ist nicht darauf ausgelegt, eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion zu erfüllen. Für einige Volkswirtschaften haben die ESI-Fonds, vor allem in Zeiten des Wirtschaftsabschwungs, eine wichtige Stabilisierungsfunktion, da sie einen kontinuierlichen und vorhersehbaren Finanzierungsstrom gewährleisten. Die stabilisierende Wirkung des EU-Haushalts auf das Euro-Währungsgebiet insgesamt wird jedoch durch den Umfang des Haushalts (nur rund 1 % des gesamten EU-BIP) stark eingeschränkt. Darüber hinaus ist der EU-Haushalt eher auf eine langfristigere Förderung der Konvergenz (derzeit über einen Siebenjahreszeitraum) ausgerichtet und nicht speziell für die besonderen Anforderungen des Euro-Währungsgebiets konzipiert.

Folgende Optionen könnten in Betracht gezogen werden, um eine stärkere Verknüpfung zwischen den reform- und konvergenzspezifischen Zielen der WWU und den finanzpolitischen Instrumenten der EU zu erreichen:

- **Bis 2019 könnte zunächst überlegt werden, wie die Stabilisierungsfunktion des bestehenden EU-Haushalts gestärkt werden kann.** Dies könnte z. B. durch eine systematischere Differenzierung der Kofinanzierungssätze nach den wirtschaftlichen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Möglichkeiten einer makroökonomischen Stabilisierung durch einen derartigen Ansatz angesichts des begrenzten Umfangs des EU-Haushalts im Vergleich zu dem der meisten Mitgliedstaaten insgesamt naturgemäß beschränkt sind (weitere Optionen für die makroökonomische Stabilisierung sind weiter unten dargestellt).
- **In Zukunft könnte die Verknüpfung zwischen politischen Reformen und EU-Haushalt mit Blick auf die Förderung der Konvergenz gestärkt werden.** Dies könnte entweder dadurch erreicht werden, dass den Mitgliedstaaten über einen einschlägigen Fonds Anreize geboten werden, Reformen durchzuführen oder dadurch, dass Auszahlungen der ESI-Fonds ganz oder teilweise von den Fortschritten abhängig gemacht werden, die bei der Umsetzung konkreter Reformen zur Förderung der Konvergenz erzielt wurden. Die Reformumsetzung würde im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht. Wie im Weißbuch zur Zukunft Europas angekündigt, wird die Kommission in den kommenden Wochen auch ein Reflexionspapier zur Zukunft der EU-Finanzen vorlegen.

Eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion

Im Bericht der fünf Präsidenten wird auch die Einführung einer makroökonomischen Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet in Betracht gezogen.

- **Leitprinzipien.** Eine gemeinsame Stabilisierungsfunktion wäre für das Euro-Währungsgebiet mit zahlreichen Vorteilen verbunden. Bei Eintreten schwerer asymmetrischer Schocks würde sie die nationalen Haushaltsstabilisatoren ergänzen. Sie würde auch die Durchführung gemeinsamer haushaltspolitischer Maßnahmen für das Euro-Währungsgebiet erleichtern, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen, bei denen die Geldpolitik an ihre Grenzen stößt. Die im Bericht der fünf Präsidenten dargelegten Leitprinzipien für eine solche Funktion behalten ihre Gültigkeit. So sollte die Funktion keine dauerhaften Transferleistungen bewirken und Fehlanreize (moral hazard) möglichst gering halten. Sie sollte kein Instrument zur Krisenbewältigung sein, da für diese Zwecke bereits der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) zur Verfügung steht. Ferner sollte sie sich in den bestehenden Rahmen der Europäischen Union einfügen und könnte allen EU-

Mitgliedstaaten offenstehen. Die Inanspruchnahme der Stabilisierungsfunktion sollte von eindeutigen Kriterien und einer dauerhaft soliden Politik abhängig gemacht werden, die insbesondere eine stärkere Konvergenz innerhalb des Euro-Währungsgebiets bewirkt. Auch die Einhaltung der EU-Haushaltsvorschriften und des breiteren EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Überwachung sollten zu diesen Kriterien zählen. Bei der Einführung eines solchen Instruments müsste etwaigen rechtlichen Beschränkungen in angemessener Weise Rechnung getragen werden.

- **Mögliche Ziele.** Eine makroökonomische Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet kann verschiedene Formen annehmen. In der öffentlichen Debatte werden zurzeit verschiedene Optionen für eine Stabilisierungsfunktion erörtert, einschließlich der Schaffung einer Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet. Die beiden Hauptbereiche, für die eine solche Funktion in Betracht gezogen werden könnte, wären der Schutz der öffentlichen Investitionstätigkeit in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs und eine Arbe itslosenversicherungsregelung, die bei einer plötzlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit greifen würde. Es wird zu prüfen sein, ob bestimmte Konzepte in den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) aufgenommen werden müssten.
- **Finanzierung.** Bei der Ausgestaltung der in Betracht gezogenen Stabilisierungsfunktion müssten die Mitgliedstaaten auch über deren Finanzierung entscheiden. Dabei könnten sie beschließen, bestehende Instrumente zu verwenden, wie etwa den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), an dem die erforderlichen rechtlichen Änderungen vorzunehmen wären, oder aber den EU-Haushalt, wobei die entsprechenden Konzepte in den nächsten MFR aufzunehmen wären. Die Mitgliedstaaten könnten ebenfalls beschließen, ein neues Instrument für diese spezifischen Ziele zu konzipieren und dafür eine eigene Finanzierungsquelle vorzusehen, wie etwa nationale Beiträge, die als Anteil am BIP oder an der Mehrwertsteuer oder als Anteil an den Einnahmen aus Verbrauchsteuern, Abgaben oder Körperschaftssteuern festgesetzt werden. Die Möglichkeiten einer makroökonomischen Stabilisierung würden auch von der Fähigkeit zur Kreditaufnahme abhängen.

Die Kommission wird konkrete Möglichkeiten der Verwirklichung einer makroökonomischen Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet prüfen. Dies wird eine Diskussion über die spezielle Ausgestaltung der Stabilisierungsfunktion anstoßen und die Kommission und die Mitgliedstaaten auf die Einrichtung einer solchen Kapazität bis spätestens 2025 vorbereiten.

Verschiedene Optionen für eine Stabilisierungsfunktion

Eine Europäische Investitionsschutzregelung würde bei Eintreten eines Wirtschaftsabschwungs die Investitionstätigkeit schützen. Dies soll durch Förderung genau definierter Prioritäten und bereits geplanter Projekte oder Maßnahmen auf nationaler Ebene, beispielsweise in den Bereichen Infrastruktur oder Kompetenzentwicklung, erfolgen. Bei einem Konjunkturabschwung sind öffentliche Investitionen in der Regel der erste Posten des nationalen Haushalts, der Kürzungen erfährt. Dies verstärkt die Wirtschaftskrise und kann dauerhafte negative Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Produktivität haben. Mit Hilfe der Schutzregelung, die die Form eines Finanzinstruments annehmen könnte, wäre eine Fortsetzung von Investitionsvorhaben möglich. Somit könnten sowohl die Wirtschaft als auch die Bürgerinnen und Bürger die Krise rascher und weniger geschwächt hinter sich lassen.

Eine europäische Arbeitslosenrückversicherungs-regelung würde als „Rückversicherungsfonds" für die nationalen Arbeitslosenversicherungen fungieren. Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind ein wesentlicher Teil des Netzes der sozialen Sicherheit, und ihre Inanspruchnahme nimmt bei einem Wirtschaftsabschwung, also zu einer Zeit, in der die Ressourcen aufgrund der erforderlichen Eindämmung der Haushaltsdefizite begrenzt sind, in der Regel zu. Die Regelung würde den öffentlichen Haushalten der Mitgliedstaaten mehr Spielraum verschaffen, sodass sie rascher und stärker aus der Krise hervorgehen könnten. Die Arbeitslosenrückversicherungs-regelung würde jedoch wahrscheinlich ein gewisses Maß an vorheriger Konvergenz der Arbeitsmarktpolitik und der Merkmale des Arbeitsmarktes voraussetzen.

Ein Rainy-Day-Fonds könnte regelmäßig Mittel kumulieren. Auszahlungen aus dem Fonds würden auf Ermessensbasis erfolgen, um einen großen Schock abzufedern. In seiner Wirkung wäre ein derartiger Fonds mit denen der beiden vorstehenden Optionen vergleichbar. Die von einem Rainy-Day-Fonds geleisteten Zahlungen wären jedoch normalerweise streng auf die kumulierten Beiträge beschränkt. Die Kapazität des Fonds könnte daher bei einem starken Schock zu gering sein. Alternativ könnte der Fonds mit der Fähigkeit zur Kreditaufnahme ausgestattet werden. In diesem Falle müsste festgelegt werden, dass zu anderen Zeiten Mittel angespart werden und die Höhe der Verschuldung begrenzt ist.

Ferner ist eine Debatte über einen speziell für das Euro-Währungsgebiet vorgesehenen Haushalt im Gange. Einige Ideen gehen weit über einen Finanzierungsmechanismus hinaus und zielen nicht nur auf die Abfederung wirtschaftlicher Schocks ab. Mit einem Haushalt für das Euro-Währungsgebiet, der stabile Einnahmen voraussetzen würde, könnten allgemeinere Ziele verwirklicht werden, die sowohl der Konvergenz als auch der Stabilität Rechnung tragen. Hierbei handelt es sich aber möglicherweise eher um ein längerfristiges Ziel, das angesichts der Zunahme der Zahl der Euro-Länder auch mit dem Gesamthaushalt der EU in Zusammenhang steht.

Kapazitätsaufbau

Beim Aufbau von Kapazitäten und bei der Förderung der Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten spielt technische Unterstützung eine entscheidende Rolle. Der kürzlich innerhalb der Kommission gegründete Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen ergänzt die bestehenden, aus dem EU-Haushalt bereitgestellten Instrumente, etwa die technische Hilfe im Rahmen der ESI-Fonds. Zusätzlich dazu leistet die Kommission konkrete Hilfe, indem sie den Austausch bewährter Praktiken organisiert, die Wirksamkeit politischer Maßnahmen der Mitgliedstaaten vergleichend prüft und einem Benchmarking unterzieht und die Erarbeitung gemeinsamer Grundsätze für politische Konzepte in Bereichen wie Investitionsbedingungen, Verwaltungskapazitäten und Rentenreformen fördert. All diese Bemühungen tragen zur Förderung von Konvergenz und zu Fortschritten bei der Erreichung widerstandsfähigerer wirtschaftlicher Strukturen in der gesamten EU bei.

In Zukunft könnten die Kapazitäten der EU für technische Hilfe ausgeweitet werden, damit die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zielgerichteter Reformen, die entscheidend zu Konvergenz und Widerstandsfähigkeit der wirtschaftlichen Strukturen beitragen, unterstützt werden können. Dies könnte zu einem noch wirksameren Einsatz der EU-Haushaltsmittel zu Reformzwecken beitragen.

4.5. STÄRKUNG DER ARCHITEKTUR DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION UND VERANKERUNG DER DEMOKRATISCHEN RECHENSCHAFTSPFLICHT

Welchen politischen und rechtlichen Rahmen soll die WWU erhalten?

Eine stärkere Wirtschafts- und Währungsunion lässt sich nur erreichen, wenn die Mitgliedstaaten bereit sind, in Angelegenheiten des Euro-Währungsgebiets innerhalb eines gemeinsamen Rechtsrahmens mehr Zuständigkeiten zu teilen und mehr Entscheidungen gemeinsam zu treffen.

Mehrere Modelle sind möglich: auf die EU-Verträge und die EU-Institutionen zurückgreifen, einen zwischenstaatlichen Ansatz wählen oder einer Mischung aus beidem den Vorzug geben, wie schon gegenwärtig der Fall. Dabei sollte klar sein, dass eine weitere politische Integration schrittweise erfolgen sollte. Sie sollte parallel und ergänzend zu anderen konkreten Schritten zur Vollendung der WWU verlaufen und mit den notwendigen rechtlichen Änderungen der EU-Verträge oder internationaler Verträge wie dem Fiskalpakt und dem ESM-Vertrag einhergehen, mit allen politischen Zwängen, die ein solcher Prozess mit sich bringt.

Es ist vorgesehen, die einschlägigen Bestimmungen des Fiskalpakts in das EU-Recht zu überführen. Darauf haben sich 25 EU-Mitgliedstaaten bei Abschluss des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) verständigt. Die Überführung des ESM-Vertrags in das EU-Recht ist in keiner rechtlichen Bestimmung der EU vorgesehen, könnte sich jedoch je nach Modell, das die Mitgliedstaaten für künftige Instrumente und Finanzierungsmechanismen wählen, als erforderlich erweisen.

Die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und den anderen EU-Mitgliedstaaten ist für die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion von elementarer Bedeutung. Aus Sicht der Kommission haben alle Mitgliedstaaten ein Interesse daran, die Zukunft der WWU mitzugestalten. Dies zieht eine Debatte über die Beschlussfassung nach sich. Einige sprechen sich dabei für die Schaffung von Mechanismen aus, die es den Mitgliedstaaten des Euroraums erlauben, untereinander in einer gestärkten Euro-Gruppe sowie im Europäischen Parlament Entscheidungen zu treffen. Diese politische Frage könnte an Dringlichkeit verlieren, wenn weitere Mitgliedstaaten dem Euroraum beitreten. In der Zwischenzeit ist es unerlässlich, gegenüber den Nichtmitgliedern des Euroraums für Transparenz bei den weiteren Schritten zur Vertiefung der WWU zu sorgen.

Wie kann das allgemeine Interesse des Euro-Währungsgebiets vertreten werden?

Eine stärkere WWU setzt auch Institutionen voraus, die dem allgemeinen Interesse des Euroraums Rechnung tragen, entsprechende Vorschläge einbringen und in seinem Namen handeln.

Zwischen der Kommission und der Euro-Gruppe könnten die Kompetenzen neu verteilt werden. Aufgabe der Kommission ist es – und sollte es auch weiterhin bleiben – das allgemeine Interesse der Union insgesamt zu vertreten. Weitere Schritte zur Integration des Euroraums könnten es allerdings notwendig machen, die Kompetenzverteilung zwischen den wichtigsten Akteuren,

nämlich der Kommission und der Euro-Gruppe und ihrem Vorsitz, zu überdenken. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, der Euro-Gruppe Beschlussfassungskompetenzen zu übertragen, was wiederum die Ernennung eines ständigen hauptamtlichen Vorsitzes rechtfertigen könnte. Mit zunehmender relativer Größe des Euroraums innerhalb der Union könnte die Euro-Gruppe auf lange Sicht in eine Ratsformation umgewandelt werden. Darüber hinaus könnten die Funktionen des ständigen Vorsitzes der Euro-Gruppe und des für die WWU zuständigen Kommissionsmitglieds zusammengelegt werden.

Eine stärkere interne Steuerung des Euro-Währungsgebiets sollte mit einer geschlosseneren Außenvertretung einhergehen. Der Präsident der Europäischen Zentralbank ist eine zentrale Figur, die auf der Weltbühne bereits für die Geldpolitik und den Euro wirbt. Bei den internationalen Finanzinstitutionen wie dem IWF spricht der Euroraum jedoch nach wie vor nicht mit einer Stimme. Aus diesem Grund kann er nicht sein gesamtes politisches und wirtschaftliches Gewicht in die Waagschale werfen, denn jeder Mitgliedstaat spricht für sich, ohne dabei das allgemeine Interesse des Euroraums im Blick zu haben. Die Mitgliedstaaten sollten den Vorschlag der Kommission annehmen, bis 2019 ihre Vertretungen zusammenzulegen, damit bis 2025 eine wirklich geschlossene Außenvertretung im IWF erreicht werden kann.

Wie kann demokratische Rechenschaftspflicht gestärkt werden?

Mit der Vollendung der WWU gehen auch eine stärkere demokratische Rechenschaftspflicht und mehr Transparenz in der Frage einher, wer wann welche Entscheidungen auf den einzelnen Steuerungsebenen trifft. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente müssen ausreichende Kontrollbefugnisse erhalten, wobei der Rechenschaftsgrundsatz auf der Ebene gelten sollte, auf der die Beschlüsse gefasst werden.

Bei Fragen, die den Euroraum betreffen, enthalten die derzeitigen Verträge nur wenige Einzelheiten zur demokratischen Rechenschaftspflicht. Die Kommission hat in dieser Angelegenheit einen sehr effektiven, regelmäßigen Dialog mit dem Europäischen Parlament ins Leben gerufen, der auch das Europäische Semester und den Stabilitäts- und Wachstumspakt betrifft. Als unmittelbare Maßnahme könnte diese Praxis von den beiden Organen vor Ende 2018 formal festgeschrieben werden. Solche Abmachungen könnten auch auf andere Organe und Einrichtungen, die Beschlüsse zum Euroraum oder in dessen Namen fassen, ausgeweitet werden, allen voran auf die Euro-Gruppe, deren Mitglieder weiterhin gegenüber ihren nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig wären.

Diese Abmachungen könnten in einer Vereinbarung über die demokratische Rechenschaftspflicht des Euroraums festgelegt werden, die von allen Beteiligten vor den nächsten Europa-Wahlen im Juni 2019 unterzeichnet wird. In weiterer Folge könnte diese Vereinbarung in die Verträge aufgenommen werden.

Welche Institutionen und Regeln braucht eine echte Wirtschafts- und Währungsunion?

Die WWU verfügt über eine eigenständige Architektur und muss nicht zwingend andere internationale oder nationale Modelle nachahmen. Für die bestmögliche Funktionsweise der WWU wären jedoch weitere institutionelle Entwicklungen notwendig, um ihre Architektur zu vervollständigen.

Die Idee eines Schatzamts für den Euroraum ist Gegenstand öffentlicher Debatten. Die Kommission erfüllt schon jetzt zentrale Aufgaben der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung. In einer späteren Phase der Vertiefung der WWU wäre es denkbar, mehrere Kompetenzen und Funktionen innerhalb des EU-Rahmens unter einem Dach zusammenzufassen. Die wirtschaftliche und haushaltspolitische Überwachung des Euroraums und seiner Mitgliedstaaten könnte einem für den Euroraum zuständigen Schatzamt mit Unterstützung des europäischen Fiskalausschusses übertragen werden; ebenso könnte dieses Amt dafür zuständig sein, die Begebung einer möglichen europäischen sicheren Anlage zu koordinieren und die makroökonomische Stabilisierungsfunktion zu verwalten.

Das Schatzamt hätte die Aufgabe, Beschlüsse auf Ebene des Euroraums vorzubereiten und auszuführen. Um eine angemessene Kompetenzverteilung zu gewährleisten, würde die Beschlussfassung der Euro-Gruppe übertragen. Wenn mehr Beschlüsse auf Ebene des Euroraums gefasst werden, müsste auch für eine stärkere parlamentarische Kontrolle der gemeinsamen wirtschafts-, haushalts- und finanzpolitischen Instrumente gesorgt werden. Die Mitglieder der Euro-Gruppe bleiben als nationale Finanzminister gegenüber ihren nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig.

Unter dem Dach des Schatzamts könnten vorhandene Kompetenzen und Dienste vereint werden, die heute über mehrere Organe und Einrichtungen verstreut sind, etwa der ESM nach seiner Integration in den EU-Rechtsrahmen. Das Amt könnte der Verantwortung eines EU-Finanzministers unterstellt werden, der auch Vorsitzender der Euro-Gruppe/des ECOFIN-Rats wäre.

Um dem Euroraum in Fragen der Finanzstabilität mehr Autonomie von anderen internationalen Institutionen zu verschaffen, wird auch die Idee eines Europäischen Währungsfonds diskutiert. Hierüber müssten die Mitgliedstaaten noch weiter diskutieren und

sich über mögliche Ziele, Ausgestaltung und Finanzierung einigen. Der Europäische Währungsfonds würde naturgemäß auf dem ESM aufbauen, der sich zu einem zentralen Instrument zur Bewältigung möglicher Krisen im Euro-Währungsgebiet entwickelt hat und im Rechtsrahmen der EU verankert werden sollte. Zu den Funktionen eines Europäischen Währungsfonds würden somit zumindest die bestehenden Liquiditätshilfemechanismen an die Mitgliedstaaten und gegebenenfalls auch die künftige gemeinsame Letztsicherung der Bankenunion zählen.

Zentrale Funktionen eines möglichen Schatzamts für den Euroraum und eines Europäischen Währungsfonds
Fettdruck: die im aktuellen Rahmen vorgesehenen Tätigkeiten

Quelle: Europäische Kommission

Eine allmählich stärkere wirtschaftliche und finanzielle Integration würde auch Raum für eine Überarbeitung der Fiskalregeln der EU schaffen. Während einige die heutigen Regeln für zu locker halten, betrachten andere sie als zu streng. Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass die Regeln zu komplex geworden sind und damit der Eigenverantwortung und der wirksamen Umsetzung im Wege stehen. Im Zuge einer stärkeren Integration, die angemessene Schutzmechanismen und weitere Kanäle für den Umgang mit der wirtschaftlichen Verflechtung mit sich bringt, könnten die Fiskalregeln allmählich vereinfacht werden.

5. Fazit

Der Euro ist eine große Errungenschaft und wird von den Europäerinnen und Europäern deutlich befürwortet. Wir müssen ihn schätzen und bewahren. Dennoch ist er bei Weitem nicht perfekt und muss reformiert werden, damit er uns allen noch größeren Nutzen bringen kann. Dazu braucht es vonseiten der Politik Entschlossenheit, Führung und Mut.

Aus den letzten fünfzehn Jahren sind wichtige Lehren gezogen worden, und die wirtschaftliche Lage entspannt sich allmählich. Doch es wäre ein Fehler, sich mit dem Status quo zufrieden zu geben. Der Euro ist weder die Ursache der Herausforderungen, vor denen die Europäerinnen und Europäer heute stehen, noch ist er die einzige Lösung. Und doch bringt der Euro ganz konkrete Chancen und Pflichten mit sich, derer wir uns in vollem Umfang bewusst sein müssen. In einer globalisierten Welt verschafft er uns Vorteile, die nationale Währungen und Volkswirtschaften alleine nie bieten könnten. Er schützt uns vor weltweit schwankenden Wechselkursen und ist ein starker Player an den globalen Währungsmärkten. Er schmiert den Motor des EU-Binnenmarkts. Er ist für unsere Ersparnisse und Renten die beste Versicherung gegen Inflation.

Inzwischen wächst das Bewusstsein dafür, dass die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion weitere Schritte erfordert. Als Richtschnur für die künftige Arbeit muss zunächst eine Einigung über die Ziele und Grundsätze für das weitere Vorgehen erzielt werden. Die Zielsetzung sollte auf der Hand liegen: Die Rolle des Euro als Quelle gemeinsamen Wohlstands, wirtschaftlicher und sozialer Sicherung auf der Grundlage von inklusivem und ausgewogenem Wachstum und Preisstabilität muss gestärkt werden.

Die Tragweite dieser Aufgabe erfordert eine entsprechende Ablaufplanung, denn 2025 liegt nicht in allzu ferner Zukunft. Die Kommission schlägt einen zweistufigen Ansatz vor. Eine Zusammenfassung ist in Anhang 1 enthalten.

Die erste Phase läuft bis Ende 2019. Diese Zeit sollte genutzt werden, um die Bankenunion und die Kapitalmarktunion mit den Elementen zu vollenden, die bereits auf dem Tisch liegen. Dazu zählen die finanzielle Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds, Maßnahmen zur weiteren Risikominderung im Finanzsektor und ein europäisches Einlagenversicherungssystem. Darüber hinaus könnten eine Reihe neuer Instrumente erprobt werden, wie etwa bessere wirtschaftliche und soziale Konvergenzstandards. Die demokratische Rechenschaftspflicht und die Wirksamkeit der WWU-Architektur würden schrittweise verbessert werden.

Die zweite Phase, von 2020 bis 2025, stünde im Zeichen der Vollendung der WWU-Architektur. Sie würde weiterreichende Maßnahmen zur Ergänzung der Finanzunion umfassen, darunter gegebenenfalls eine europäische sichere Anlage und eine Änderung der aufsichtsrechtlichen Behandlung von Staatsanleihen. Ergänzend könnte eine fiskalische Stabilisierungsfunktion ins Auge gefasst werden. Daraus könnte sich eine umfassendere Änderung der institutionellen Architektur ergeben.

Dieses Reflexionspapier dient als Aufruf an die Allgemeinheit, im Zuge der breiteren Debatte über die Zukunft Europas zur Zukunft unserer Wirtschafts- und Währungsunion Stellung zu nehmen. Das weitere Vorgehen muss auf einem breiten Konsens beruhen und den anstehenden globalen Herausforderungen Rechnung tragen. Dementsprechend fließen auch die Reflexionspapiere über die soziale Dimension Europas und die Globalisierung sowie das kommende Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen in die Debatte über die Zukunft unserer Wirtschafts- und Währungsunion ein.

Es ist an der Zeit, Pragmatismus über Dogmatismus zu stellen und Brücken zu schlagen, statt einander zu misstrauen. Fünfzehn Jahre nach Einführung des Euro, zehn Jahre nach Ausbruch der Krise ist es an der Zeit, zu überdenken, wo unsere Union im kommenden Jahrzehnt stehen soll, und den gemeinsamen Grundstein für diese Zukunft zu legen.

6. Anhänge

ANHANG 1. EIN MÖGLICHER FAHRPLAN ZUR VOLLENDUNG DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION BIS 2025

ZEITRAUM 2017-2019

FINANZUNION

BANKEN- UND KAPITALMARKTUNION

- ✓ Umsetzung weiterer Risikominderungsmaßnahmen für den Finanzsektor
- ✓ Strategie zum Abbau notleidender Kredite
- ✓ Schaffung einer gemeinsamen Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds
- ✓ Einigung über ein europäisches Einlagenversicherungssystem
- ✓ Abschluss der Initiativen der Kapitalmarktunion
- ✓ Überprüfung der Europäischen Aufsichtsbehörden - erste Schritte in Richtung einer einheitlichen europäischen Kapitalmarktaufsicht
- ✓ Arbeiten zur Einführung von Sovereign Bond-Backed Securities (SBBS) für das Euro-Währungsgebiet

WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE KONVERGENZ

- ✓ Weitere Konsolidierung des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik
- ✓ Stärkere technische Unterstützung
- ✓ Arbeit an Konvergenzstandards

AUFSTELLUNG DES NEUEN MEHRJÄHRIGEN FINANZRAHMENS DER EU

- ✓ Konsequentere Ausrichtung auf die Förderung von Reformen und die Prioritäten des Euro-Währungsgebiets

FISKALISCHE STABILISIERUNGSFUNKTION

- ✓ Überlegungen über die Einrichtung einer fiskalischen Stabilisierungsfunktion

DEMOKRATISCHE RECHENSCHAFTSPFLICHT UND WIRKSAME STEUERUNG

- ✓ Intensivierter und stärker formalisierter Dialog mit dem Europäischen Parlament
- ✓ Fortschritte im Hinblick auf eine stärkere Außenvertretung des Euro-Währungsgebiets
- ✓ Vorschlag zur Aufnahme des Fiskalpakts in den EU-Rechtsrahmen

ZEITRAUM 2020-2025

FINANZUNION

KONTINUIERLICHE UMSETZUNG DER INITIATIVEN DER KAPITALMARKTUNION

EINFÜHRUNG DES EUROPÄISCHEN EINLAGENVERSICHERUNGSSYSTEMS

ÜBERGANG ZUR AUSGABE EINER EUROPÄISCHEN SICHEREN ANLAGE

ÄNDERUNG DER AUFSICHTSRECHTLICHEN BEHANDLUNG VON RISIKOPOSITIONEN AUS STAATSANLEIHEN

WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE KONVERGENZ

- ✓ Neue Konvergenzstandards und Bezug zur zentralen Stabilisierungsfunktion

ZENTRALE STABILISIERUNGSFUNKTION

- ✓ Entscheidung über die Ausgestaltung, Vorbereitung der Umsetzung und Aufnahme der Tätigkeit

UMSETZUNG DES NEUEN MEHRJÄHRIGEN FINANZRAHMENS DER EU

- ✓ Stärkere Ausrichtung auf Reformanreize

VEREINFACHUNG DER REGELN DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS

DEMOKRATISCHE RECHENSCHAFTSPFLICHT UND WIRKSAME STEUERUNG

- ✓ Ständiger hauptamtlicher Vorsitz der Euro-Gruppe
- ✓ Bestätigung der Euro-Gruppe als offizielle Ratsformation
- ✓ Vollständig einheitliche Außenvertretung des Euro-Währungsgebiets
- ✓ Aufnahme der verbleibenden zwischenstaatlichen Vereinbarungen in den EU-Rechtsrahmen
- ✓ Schaffung eines euroraumweiten Schatzamts
- ✓ Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds

Source: European Commission

ANHANG 2. DAS INSTRUMENTARIUM DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Die Lehren, die aus der Krise gezogen wurden, haben seit 2010 zu einer bedeutenden Überarbeitung und Stärkung des Instrumentariums der Wirtschafts- und Währungsunion geführt. Dabei wurden Fortschritte im Hinblick auf vier Aspekte erzielt:

Das Instrumentarium der Wirtschafts- und Währungsunion – aktueller Stand

Auf dem Höhepunkt der Krise oder danach beschlossen und nun in Kraft ✔ ▶ Jüngste oder fortlaufende Maßnahmen im Nachgang zum Bericht der fünf Präsidenten

WIRTSCHAFTSUNION:

- ✔ stärkere Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters
- ✔ spezifisches Verfahren zur Ermittlung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte
- ▶ stärkere Konzentration auf die Prioritäten des Euro-Währungsgebiets
- ▶ nationale Ausschüsse zur Überwachung der Produktivitätsentwicklung
- ▶ europäische Säule sozialer Rechte

FINANZUNION:

- ✔ stärkere Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzinstitute und -märkte
- ✔ Schutz von Einlagen bis zu 100 000 EUR
- ▶ weitere Risikominderung im Bankensektor
- ▶ größere Finanzierungschancen für Unternehmen über die Kapitalmärkte
- ▶ europäisches Einlagenversicherungssystem

WWU-Instrumentarium

FISKALUNION:

- ✔ verschiedene Rettungsfonds, die zum Europäischen Stabilitätsmechanismus führten
- ✔ stärkere Überwachung der jährlichen Haushalte und mehr Augenmerk auf Verschuldungstrends
- ▶ Europäischer Fiskalausschuss
- ▶ Maßnahmen zur Vereinfachung von Haushaltsregeln

DEMOKRATISCHE RECHENSCHAFTSPFLICHT UND STARKE INSTITUTIONEN:

- ✔ intensiverer Dialog mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten
- ▶ Neubeginn für den sozialen Dialog der EU
- ▶ Maßnahmen zur Stärkung der Außenvertretung in internationalen Institutionen

Quelle: Europäische Kommission

Auf dem Höhepunkt der Krise von 2011-13 und unmittelbar danach wurden wichtige Schritte unternommen, um die Integrität des Euro-Währungsgebiets zu wahren und seine Architektur zu konsolidieren:

- Es wurden neue Regeln zur Verbesserung der Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik und zur Gewährleistung einer besseren Erörterung der entsprechenden politischen Strategien auf nationaler und europäischer Ebene eingeführt. Zu diesem Zweck wurde ein jährlicher Beschlussfassungszyklus, das Europäische Semester, mit der Vorgabe eingerichtet, die Prioritäten auf EU- und nationaler Ebene durch genauere Beobachtung und politische Leitlinien besser aufeinander abzustimmen. Die im sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt niedergelegten Haushaltsregeln der EU wurden durch die Rechtsvorschriften des „Six-Packs“ und des „Two-Packs“ sowie den zwischenstaatlichen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, der auch den sogenannten Fiskalpakt enthält, ergänzt. Diese Vorschriften trugen zu einer genaueren Überwachung der nationalen Haushalte, zur Konsolidierung der haushaltspolitischen Rahmen und zu einer geschärften Aufmerksamkeit für den Schuldenstand bei. Mit diesen Regeln wurde ferner ein neues Verfahren eingeführt: das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht. Es hilft, schädliche wirtschaftliche Entwicklungen zu erkennen und zu korrigieren, bevor sie tatsächlich eintreten.
- Um den Finanzsektor für den Binnenmarkt sicherer zu machen, wurden mehrere Initiativen verfolgt. Diese stellen ein „einheitliches Regelwerk“ für sämtliche Finanzakteure in den EU-Ländern dar. Mit diesem Regelwerk soll ein einheitliches Kompendium harmonisierter Aufsichtsregeln bereitgestellt werden, die Institute in der ganzen EU einhalten müssen. Das „einheitliche Regelwerk“ bildet darüber hinaus das Fundament der sogenannten Bankenunion. Zwar gilt die Bankenunion

für die Länder des Euro-Währungsgebiets, doch können Länder, die dem Euroraum nicht angehören, ihr ebenfalls beitreten. Im Rahmen der Bankenunion wurde die Zuständigkeit für die Aufsicht über große und grenzüberschreitend tätige Banken in der EU sowie für die Abwicklung solcher Banken auf der europäischen Ebene angesiedelt. Zu diesem Zweck wurden der einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) und ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) geschaffen. Grundlegende Vorschriften über die Versicherung von Einlagen wurden in allen Mitgliedstaaten harmonisiert, sodass nunmehr jede einzelne Einlage bis zu 100 000 EUR umfassend abgesichert ist.

- Zur finanziellen Unterstützung von Mitgliedstaaten, die an den Finanzmärkten keinen Kredit mehr aufnehmen konnten, wurden Rettungsfonds aufgelegt. Die ersten beiden – der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) – waren befristet. Der derzeitige Nothilfefonds – der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) – ist inzwischen dauerhaft und verfügt über eine Darlehenskapazität von insgesamt 500 Mrd. EUR.

Seit Amtsantritt der derzeitigen Kommission im November 2014 und insbesondere nach der Veröffentlichung des Berichts der fünf Präsidenten im Juni 2015 wurde eine Reihe weiterer wichtiger Schritte eingeleitet:

- Das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung wurde neugestaltet. Die Mitgliedstaaten und Interessenträger (nationale Parlamente, Sozialpartner und Zivilgesellschaft) erhalten mehr Möglichkeiten, sich auf allen Ebenen an der Diskussion zu beteiligen. Den Herausforderungen des Euro-Währungsgebiets als Ganzes wird in Form einer diesbezüglichen Empfehlung und durch eine genauere Überwachung von Wechselwirkungen mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Die in den Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgesehene Flexibilität wurde genutzt, um Reformen und Investitionen zu unterstützen und der Konjunkturentwicklung besser Rechnung zu tragen.
- Soziale Erwägungen erhielten denselben Stellenwert wie wirtschaftliche Überlegungen, indem spezifische Empfehlungen und neue soziale Indikatoren in das Europäische Semester aufgenommen wurden. Die Kommission hat ferner konkrete Vorschläge zur Schaffung einer europäischen Säule sozialer Rechte vorgelegt, die als Richtschnur für einen erneuerten Konvergenzprozess dienen soll. Vor Abschluss des neuen Stabilitätshilfeprogramms für Griechenland wurde eine spezielle soziale Folgenabschätzung durchgeführt.
- Die Kommission schlug vor, zur Vermittlung und Unterstützung des Reformprozesses auf nationaler Ebene den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets die Einrichtung beratender nationaler Produktivitätsausschüsse zu empfehlen, und der Rat nahm diese Empfehlung an. Des Weiteren setzte die Kommission einen Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen ein, in dem Fachwissen aus ganz Europa gebündelt und für interessierte Mitgliedstaaten technische Unterstützung bereitgestellt werden soll.
- Als Teil der Vollendung der Bankenunion schlug die Kommission ein europäisches Einlagenversicherungssystem vor, dass bis 2025 schrittweise eingeführt werden soll. Dadurch könnten im ganzen Euro-Währungsgebiet sämtliche Einleger auch im Fall starker lokaler Schocks denselben Schutz genießen. Darüber hinaus legte die Kommission ein umfassendes Paket an Rechtsvorschriften vor, mit dem die Risiken der EU-Finanzinstitute und insbesondere des Bankensektors verringert und deren Widerstandsfähigkeit gestärkt werden sollen.
- Im Zuge der Arbeit an der Fiskalunion bemühen sich Kommission und Rat auch um Vereinfachung der vorhandenen Vorschriften. So haben sie sich beispielsweise mit der Entwicklung des sogenannten Ausgabenrichtwerts der öffentlichen Finanzen befasst, der für Regierungen leichter zu kontrollieren ist und somit deren Absichten besser widerspiegelt. Ferner trat die Kommission dafür ein, zu Beginn jedes Europäischen Semesters die Aufmerksamkeit stärker auf die Prioritäten des Euro-Währungsgebiets zu richten, und plädierte für einen positiveren haushaltspolitischen Kurs für den Euroraum insgesamt. Der neu geschaffene Europäische Fiskalausschuss wird die Bewertung der Durchführung der Haushaltsregeln der EU unterstützen.
- Im Rahmen der Stärkung des Binnenmarktes und der breiter angelegten Investitionsoffensive für Europa trugen mehrere Initiativen dazu bei, für europäische Unternehmen den Zugang zu Finanzmitteln auszuweiten und zu erleichtern. Nunmehr käme diesen Unternehmen dank der sogenannten Kapitalmarktunion ein besserer Zugang zu den Kapitalmärkten zugute, während sie derzeit in erster Linie auf Bankenfinanzierungen zurückgreifen.
- In dem Bemühen, bestehende Institutionen zu stärken, schlug die Kommission vor, in internationalen Finanzorganisationen wie dem IWF die Vertretung des Euro-Währungsgebiets nach außen zu verstärken, was schrittweise bis 2025 umgesetzt werden sollte. Weitere Schritte in Richtung auf eine einheitliche Außenvertretung sind noch auszuarbeiten. Außerdem unterstützt die Kommission die Anstrengungen der Euro-Gruppe, bei den Dokumenten und Verfahren dieses Gremiums für mehr Transparenz zu sorgen.

ANHANG 3. DIE WICHTIGSTEN BISHERIGEN WIRTSCHAFTLICHEN TRENDS IM EURO-WÄHRUNGSGEBIET

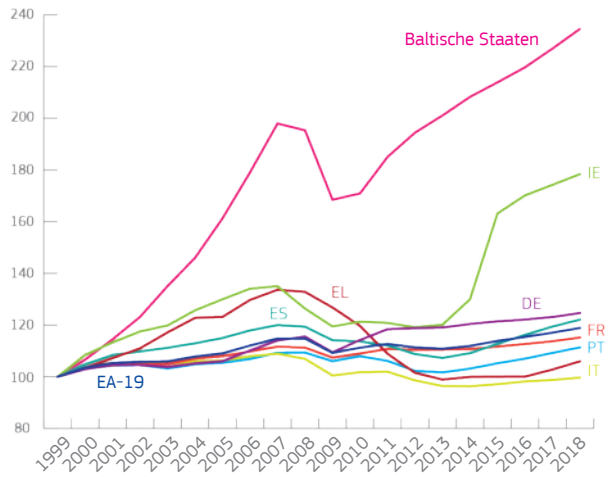
Die Einführung des Euro führte anfangs zu einer gewissen Konvergenz zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten, insbesondere beim Wirtschaftswachstum und den Zinssätzen.

Allerdings traten im Zuge der Krise erhebliche Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit, der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors und der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zutage, die sich in den vorangegangenen Jahren herangebildet hatten. Die Krise hatte auch größere Unterschiede bei der Wirtschaftsleistung zur Folge.

In den letzten Jahren hat es Anzeichen für einen Trend zur Verringerung dieser Unterschiede gegeben. Dennoch ist das Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor beträchtlich, und die Auswirkungen der Krise sind noch immer spürbar. Ein kräftiges erneutes wirtschaftliches Zusammenwachsen ist noch nicht erkennbar.

Nach einem starken Wirtschaftswachstum in den ersten Jahren nach Einführung des Euro war in vielen Mitgliedstaaten während der Krise eine deutliche Verschlechterung des Lebensstandards zu beobachten. Während zum Beispiel das Wachstum in Deutschland seitdem wieder stark angezogen hat, bleibt das BIP in Italien bislang unter dem vor der Krise verzeichneten Stand. Nicht alle Volkswirtschaften des Euro-Währungsgebiets haben sich in gleichem Maße erholt.

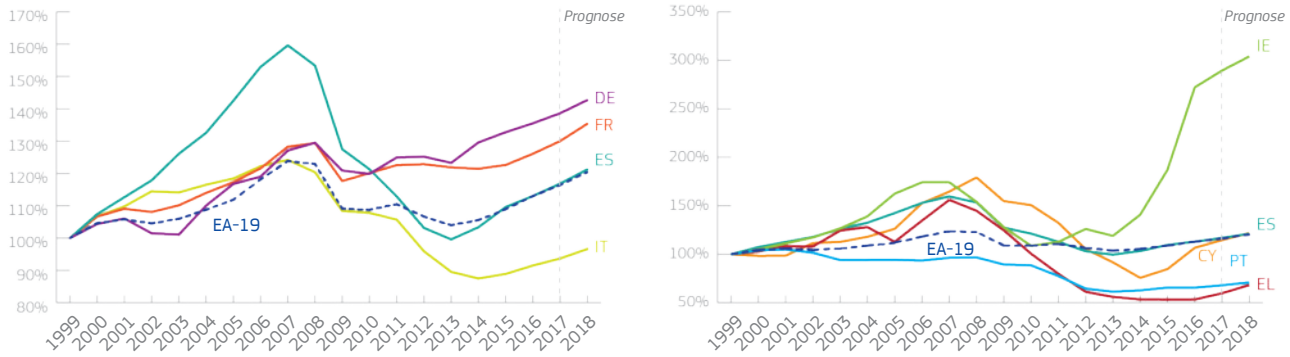
Trends beim realen BIP pro Kopf
Index 1999=100



Quelle: Europäische Kommission

Einer der Gründe für die Unterschiede in der Wirtschaftsleistung ist die Höhe der Investitionen. Nach einem erheblichen Rückgang während der Krise hat es Jahre gedauert, bis sich die Investitionstätigkeit erholt hat. Erst in den letzten Jahren hat sie wieder zugenommen. In den Mitgliedstaaten, die während der Krise finanzielle Schwierigkeiten hatten, bleibt sie besonders niedrig.

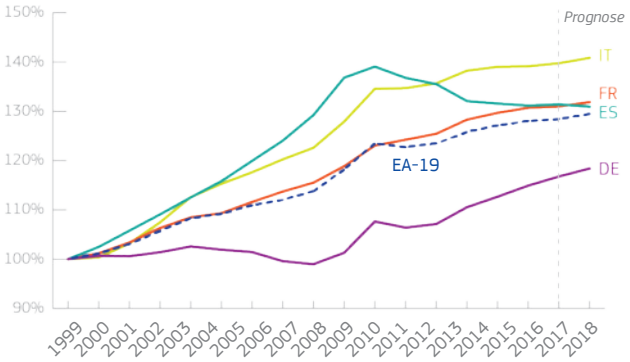
Trends bei den Investitionen insgesamt
Index 1999=100



Quelle: Europäische Kommission

Bei der Wettbewerbsfähigkeit, ausgedrückt als Arbeitskosten, gab es in den ersten Jahren nach der Einführung des Euro ein erhebliches Gefälle. Zum Beispiel waren in Deutschland im Vergleich zu Frankreich, Italien und anderen Ländern besonders günstige Kostenentwicklungen zu verzeichnen. Spanien hat im Zuge von Reformen, die als Reaktion auf die Krise eingeleitet wurden, eine starke Korrektur der Arbeitskosten vorgenommen.

Trends bei den nominalen Lohnstückkosten
Index 1999=100

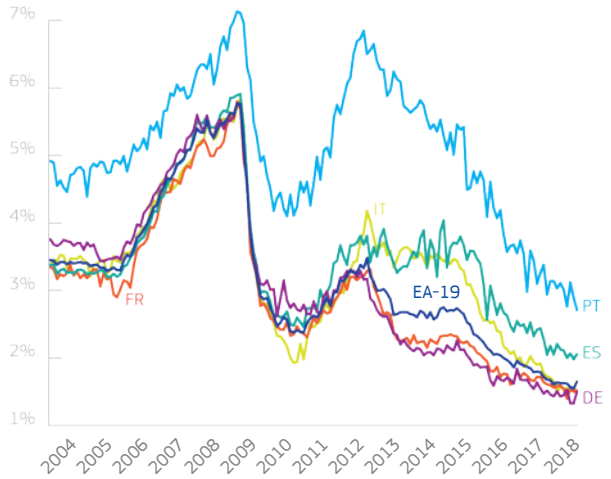


Quelle: Europäische Kommission

Was die Finanzindikatoren betrifft, so haben sich die Zinssätze im privaten Sektor seit 2012 angenähert. Allerdings ist die Spanne nach wie vor beträchtlich, und die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen variieren noch immer stark je nach Nationalität. Die Unterschiede bei den Kreditvolumen nahmen bis 2013 zu und verringern sich seitdem wieder.

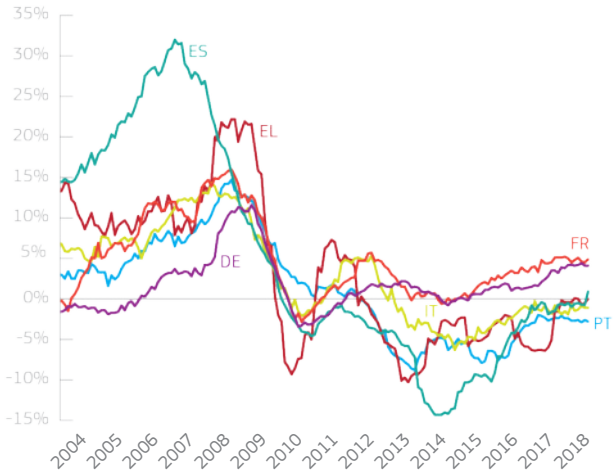
Trends bei den Zinssätzen von Krediten für nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften und der Höhe der an Unternehmen vergebenen Kredite

Zinssätze in %



Source: European Central Bank

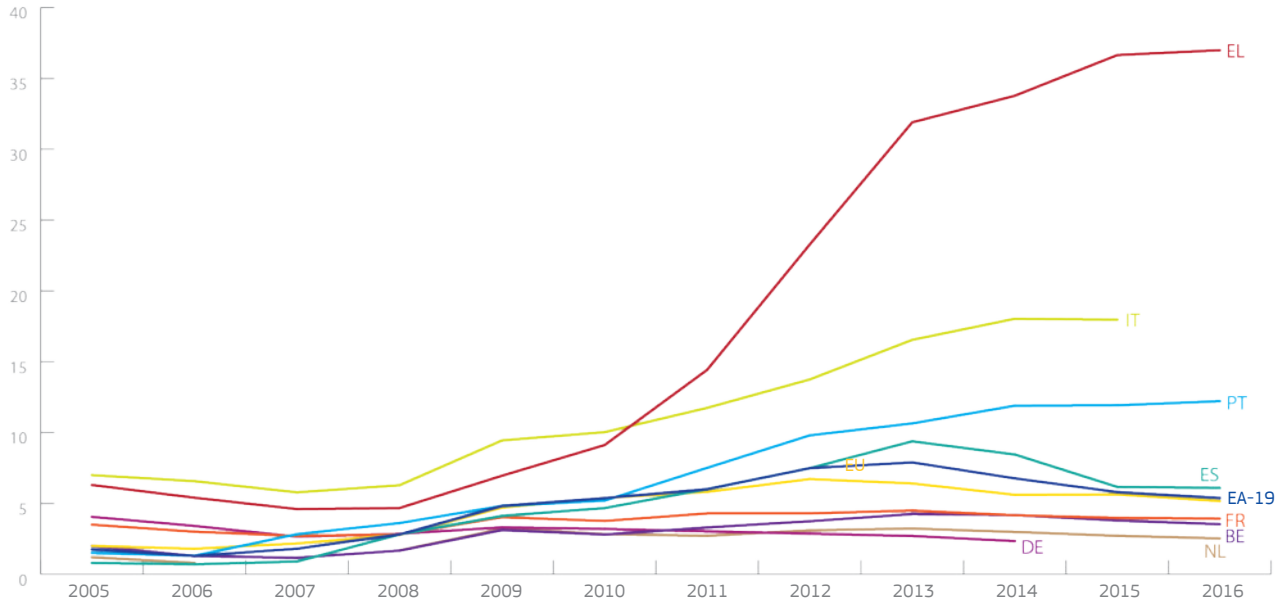
Nominalbestand, Wachstum im Jahresvergleich



Source: European Central Bank

Die Zunahme der notleidenden, d. h. nicht mehr bedienten oder kurz vor dem Ausfall stehenden Kredite in den Bankbilanzen ist eine Folge der Krisenjahre und stellt eine Schwachstelle dar. Der Anteil notleidender Kredite ist in den südlichen EU-Mitgliedstaaten deutlich höher als in den anderen Ländern des Euro-Währungsgebiets.

Trends beim Anteil der notleidenden Kredite an der Gesamtzahl der Bruttokredite

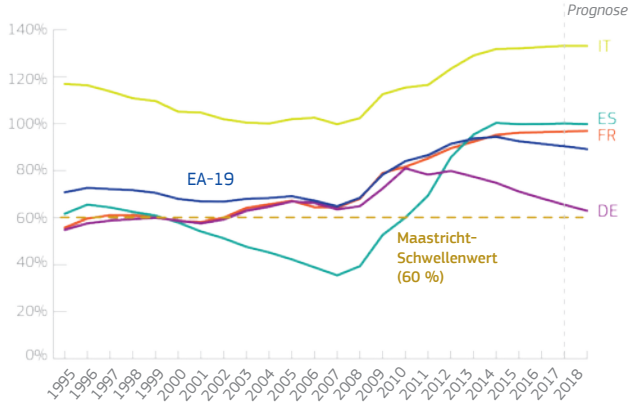


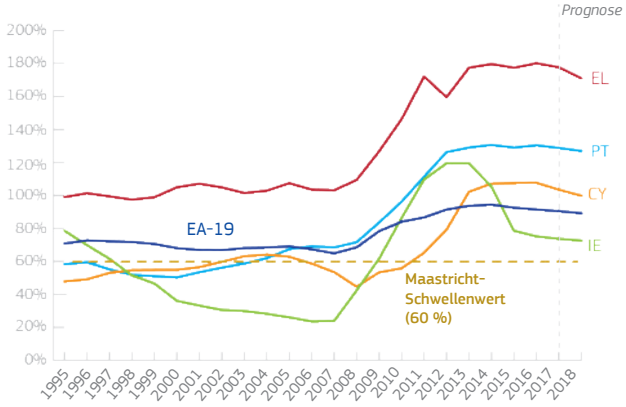
Quelle: Weltbank und Internationaler Währungsfonds, jüngste verfügbare Daten

Die Krise hat zu einem erheblichen Anstieg des öffentlichen Schuldenstands geführt. Dieser Trend hat sich in den vergangenen Jahren umgekehrt, sodass die öffentliche Verschuldung im Schnitt wieder abnimmt. Dennoch bleibt der öffentliche Schuldenstand weiter hoch, und nur wenige Mitgliedstaaten haben bislang einen deutlichen Schuldenabbau erreicht.

Trends beim öffentlichen Schuldenstand

Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand in % des BIP





Quelle: Europäische Kommission

© Europäische Union, 2017
Weiterverwendung mit Quellenangabe gestattet.
Die Weiterverwendung von Dokumenten der Europäischen Kommission ist durch den Beschluss 2011/833/EU (ABl. L 330 vom 14.12.2011, S. 39) geregelt.

European Commission

Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme

Main findings from a comprehensive research project

Written by Miroslav Beblavý and Karolien Lenaerts, in close collaboration with the consortium.
January – 2017

CEPS

Social Europe

EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
Directorate A — Employment & Social Governance
Unit A4 — Thematic analysis

Contact: Eric Meyermans

E-mail: EMPL-A4-UNIT@ec.europa.eu

European Commission
B-1049 Brussels

Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme

Main findings from a comprehensive research project

European Commission
Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion
Directorate Employment & Social Governance

This synthesis report constitutes a deliverable prepared in light of the research project "Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme", commissioned by the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion and initiated by the European Parliament. It was prepared by Miroslav Beblavý and Karolien Lenaerts at CEPS, in close collaboration with the consortium partners. The authors are grateful for the feedback and inputs of the consortium partners and of the European Commission. The authors would like to thank Ilaria Maselli for her important contribution to the project. The usual disclaimers apply.

CEPS

Centre for European Policy Studies
Place du Congrès 1 ▪ B-1000 Brussels
Tel: +32 (0)2 229 39 35
www.ceps.eu

Contact: Miroslav Beblavý and Karolien Lenaerts

E-mail: *miroslav.beblavy@ceps.eu* and *karolien.lenaerts@ceps.eu*

Europe Direct is a service to help you find answers to your questions about the European Union.

Freephone number (*)**:**

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

LEGAL NOTICE

This report was written as the synthesis report for the research project 'Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme' (contract VC/2015/0006). The research project is undertaken by a consortium comprising the following institutions: the Centre for European Policy Studies (CEPS), the Centre for European Economic Research (ZEW), the Institute for Social and Economic Research (ISER), Cambridge Econometrics (CamEcon), EFTHEIA and the University of Leuven (KUL); we use 'the Consortium' as a shortcut throughout this paper.

This document has been prepared for the European Commission, however, it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

More information on the European Union is available on the Internet (http://www.europa.eu).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017

ISBN: 978-92-79-64969-1
doi: 10.2767/86782
© European Union, 2017

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

European Commission
Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion
Directorate Employment & Social Governance

Table of Contents

INTRODUCTION 9

CHAPTER 1. A EUROPEAN UNEMPLOYMENT BENEFITS SCHEME AS A STABILISATION INSTRUMENT: WHY THE EMU NEEDS A STABILISER AND COULD THE SCHEME MEET THESE OBJECTIVES? 11

1.1. Rationale for a supranational automatic stabiliser for the EMU 12

1.1.1 Building blocks of the EMU 12

1.1.2 Incompleteness of the EMU 13

1.1.3 A common fiscal-stabilisation function for the EMU 15

1.2. Would this stabiliser complement or substitute for market mechanisms and other policy instruments that already exist or are being implemented? 16

1.3. An EUBS as a stabilisation instrument 18

CHAPTER 2. KEY FEATURES AND POLICY CHOICES INVOLVED IN A POTENTIAL EUBS 20

2.1 The 18 EUBS variants examined in this study 21

2.2. Would it be best to implement an EUBS as a genuine European insurance scheme or through reinsurance of national funds? 23

2.3. Functions of an EUBS 25

2.4. Financing of an EUBS 27

2.5. Benefits of an EUBS 27

2.5.1 Benefits of the genuine variants 27

2.5.2 Benefits of the equivalent variants 29

2.6. The issue of permanent transfers 31

2.7. Moral hazard in an EUBS 33

2.7.1 The issue of institutional moral hazard 33

2.7.2 How can moral hazard be addressed? 34

2.8. Debt-issuing in an EUBS 35

CHAPTER 3. THE ADDED VALUE OF A POTENTIAL EUBS 37

3.1 An EUBS could contribute to macroeconomic stabilisation 39

3.1.1 Enhancing the national unemployment benefits schemes? 40

3.1.2 How much stabilisation could an EUBS achieve and at what cost? 41

3.1.3 Temporary and permanent transfers in an EUBS 51

3.2 An EUBS could contribute to labour mobility 53

3.3 An EUBS could contribute to Social Europe 54

CHAPTER 4. IMPLEMENTATION OF A POTENTIAL EUBS 57

4.1. Constraints and options under European law 59

4.1.1. Legal base for payments under an EUBS 60

4.1.2. Legal base for establishing the financing of an EUBS 65

4.2. Constraints and options at the Member State level 66

4.2.1. Legal and operational constraints and the options for the reinsurance schemes 66

4.2.2. Legal and operational constraints and the options for genuine schemes 67

4.3. How could an EUBS be implemented? 71

4.3.1. Concepts for a roadmap 71

4.3.2. A theoretical roadmap for the reinsurance schemes 72

4.3.3. A theoretical roadmap for the genuine schemes 73

4.3.4. Converting a reinsurance scheme into a genuine one? 74

4.3.5. Would the EUBS start 'blind'? 75

4.3.6. Changing the parameters of the EUBS after its introduction 75

4.3.7. What role could the social partners have? 77
CHAPTER 5. CONCLUSIONS FROM THE STUDY 78
GLOSSARY OF KEY CONCEPTS AND PROJECT TERMINOLOGY 81
BIBLIOGRAPHY 86
APPENDICES 90
Appendix A: Overview of the specifications of the 18 EUBS variants as examined in this project 90
Appendix B: Methodology and data used in the modelling exercises 92
Appendix C: Overview of the legal articles taken into consideration and the conclusions reached 96

Table of Figures

Figure 1. Comparison of coverage of NUBS (average over 1995-2013) and an EUBS in which payment begins immediately on becoming unemployed ('V7') 41

Figure 2. EA19 GDP (level and growth), 1995-2013 44

Figure 3. Comparison of the stabilisation impact of selected EUBS variants on EA19 GDP, (two equivalent and two genuine) if these variants had operated over 1995-2013 44

Figure 4. Historical real GDP growth rates and stabilisation impact of selected EUBS schemes on Latvia and Slovakia, if the schemes had operated over 1995-2013 48

Figure 5. Historical real GDP growth rates and stabilisation impact of selected EUBS schemes on Greece and Ireland, if the schemes had operated over 1995-2013 49

Figure 6. Roadmap for the reinsurance schemes 72

Figure 7. Roadmap for the genuine schemes 73

Figure 8. The design for the interactions between the micro- and macroeconomic simulations 95

Table of Tables

Table 1. An overview of the reinsurance systems examined in the project 22

Table 2. An overview of the genuine systems examined in the project 23

Table 3. Summary indicators for selected EUBS variants (results from backward-looking analyses) 46

Table 4. Summary indicators for selected EUBS variants (forward-looking simulations) 51

Table 5. Effect of the EUBS on poverty and inequality: scenario of a short asymmetric demand shock 56

Table 6. An overview of the specifications of the EUBS variants examined 90

Table 7. Summary of the EU legal analysis (EP = European Parliament, APP = Special legislative procedure – EP consent required (APP), COD = Ordinary legislative procedure (COD), UN = Unanimous voting in the Council, IGA = Intergovernmental Agreement) 103

Table of Boxes

Box 1: The harmonisation of national unemployment insurance schemes – A key issue for the EUBS 24

Box 2. Basic versus top-up genuine EUBS variants and its impact on EUBS financing and benefits 28

Box 3. The trigger in this project 29

Box 4. Experience rating in this project – Present in 16 of the 18 variants examined 31

Box 5. Claw-back in this project – Present in 16 of the 18 variants examined 32

Box 6. Cyclical variability in this project – Present in one of the 18 variants examined 76

Box 7. Extracts from the Treaty on the Functioning of the European Union 96

List of abbreviations

CJEU	Court of Justice of the European Union
EA	Euro area
ECB	European Central Bank
EMU	Economic and Monetary Union
EUBS	European unemployment benefits scheme
EU-SILC	EU Statistics on Income and Living Conditions
GDP	Gross domestic product
MIP	Macroeconomic Imbalance Procedure
MS	Member States
NUBS	National unemployment benefit schemes
OMT	Outright monetary transactions
SSM	Single Supervisory Mechanism
TEU	Treaty on European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
UI	Unemployment insurance

INTRODUCTION

This report constitutes the synthesis report of a comprehensive study on the "*Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*". The aim of the study is to assess the legal and operational feasibility of introducing a European unemployment benefits scheme (EUBS), as well as the economic added value that such as scheme could bring. This study was initiated by the European Parliament and commissioned by the European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (Contract VC/2015/0006).

The project contributes to a much larger debate on *supranational automatic stabilisers*, of which a European unemployment benefits scheme is one specific form. In recent years, there have been widespread calls for a supranational automatic stabiliser, since it has become clear that traditional stabilisation mechanisms are insufficient to deal with (asymmetric) shocks and the institutional architecture of the Economic and Monetary Union (EMU) has proved to be incomplete. The Five Presidents' Report (Juncker et al., 2015) has suggested important steps towards further strengthening the EMU, one of which is the introduction of a common macroeconomic-stabilisation function. The Five President's Report does not specify the precise design of this stabiliser.

The decision on whether a common unemployment insurance scheme is a suitable stabiliser is a political one, which has to be taken by the EU's political bodies. As this study focuses exclusively on the potential of an EUBS, it does not present an in-depth comparison of the EUBS with other stabilisation mechanisms. Procedurally, the follow-up to the Five Presidents' Report and this report are not linked in any way, since the report is governed by the Terms of Reference issued by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion prior to the publication of the Five Presidents' Report. Nevertheless, this study does take the conclusions of the Five Presidents' Report into account and, in that sense, it is consistent with its proposals.

Given that 18 different variants of an EUBS are analysed in terms of their design, legal and operational challenges and economic effects, this study presents the most comprehensive work on the subject to date. For each of these 18 variants, the impact on the individual Member States, the EMU and the EU has been examined. The 18 variants vary across a range of features, such as the replacement rate and caps used, the duration of unemployment benefits and the eligibility conditions that apply, which were largely specified in the Terms of Reference issued by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. If an EUBS were considered one of the potential stabilisation mechanisms to explore further, this study provides evidence and insights on the barriers ahead and different ways to deal with them. However, to make the report useful, results are presented in such a way that the reader is not required to acquire and retain detailed familiarity with differences among the 18 variants.

This synthesis report summarises an extensive research project that has been executed by a consortium led by CEPS. It is the outcome of a close collaboration among the consortium partners. This report integrates contributions from Miroslav Beblavý, Ilaria Maselli, Daniel Gros, Gabriele Marconi, Karolien Lenaerts, Cinzia Alcidi, Mikkel Barslund, Matthias Busse, Lars Ludolph and Gilles Thirion at CEPS, Frank Vandenbroucke and Chris Luigjes at KULeuven, Michael Coucheir, Harald Hauben and Grega Strban at EFTHEIA, René Repasi at the University of Heidelberg, Richard Lewney and Hector Pollitt at Cambridge Econometrics, Xavier Jara, Holly Sutherland and Alberto Tumino at ISER (Essex), and Mathias Dolls at ZEW. It has benefited greatly from the discussions with the European Commission and feedback from external experts.

The remainder of the report is structured as follows. The report begins with a discussion of the rationale for a supranational automatic stabilisation mechanism and the objectives that it would seek to achieve in chapter 1. It also considers the role of an EUBS in this

regard. Chapter 2 delves into the design of an EUBS, outlining general concepts and policy choices as well as the specific design of the 18 variants examined in the project. Chapter 3 is devoted to the added value of an EUBS. It presents estimation results on macroeconomic stabilisation and redistribution, and discusses the potential contribution of an EUBS to labour mobility, upward convergence and Europe's social dimension. In chapter 4, the implementation of an EUBS is analysed. It focuses on the legal and operational constraints at the EU and national levels and presents a roadmap for the implementation of the EUBS. Chapter 5 concludes the synthesis report.

CHAPTER 1. A EUROPEAN UNEMPLOYMENT BENEFITS SCHEME AS A STABILISATION INSTRUMENT: WHY THE EMU NEEDS A STABILISER AND COULD THE SCHEME MEET THESE OBJECTIVES?

"Europe's Economic and Monetary Union (EMU) today is like a house that was built over decades but only partially finished. When the storm hit, its walls and roof had to be stabilised quickly. It is now high time to reinforce its foundations and turn it into what EMU was meant to be: a place of prosperity based on balanced economic growth and price stability, a competitive social market economy, aiming at full employment and social progress. To achieve this, we will need to take further steps to complete EMU."

Extract from the Five Presidents' Report by Juncker et al. (2015), p.4

Key messages

While Europe is slowly recovering from one of the most severe crises it has ever experienced, there have been widespread calls for reform. These calls have focused especially on the EMU, whose fundamental weaknesses were uncovered in the global financial crisis of 2008 and the subsequent eurozone crisis that lasted for several years. With the inception of the EMU, countries lost control over their monetary policy, which is now managed centrally. National fiscal policy has remained in place, and has widely been believed to gain in importance as a mechanism to prevent economic shocks and mitigate their impact on employment and incomes. Yet during the crisis, this combination of monetary and fiscal policy proved to fall short. Other instruments, including labour mobility or wage flexibility, were not so powerful either. Market failures, current account imbalances and spillover effects raise additional concerns.

These issues have re-focused attention on EMU reform. Whereas most Member States are equipped with powerful automatic stabilisation mechanisms that are very responsive to shocks, the EMU does not have such an instrument. In the Five Presidents' Report published in 2015, the idea of establishing a common fiscal capacity is put forward as one of the steps towards completion of the EMU by 2025. The Five Presidents' Report does not suggest a specific mechanism, but it does outline four criteria that any stabiliser should meet: it should not lead to permanent transfers, it should not undermine the incentives for sound fiscal policy-making at the national level, it should be developed within the EU framework and it should not be an instrument for crisis management. This study is devoted to one possible mechanism for automatic stabilisation that would be in line with these conditions: a European unemployment benefits scheme (EUBS).

Since 2009, important steps towards EMU reform have already been taken and a series of instruments to prevent shocks or mitigate their impact have been developed. Still, this study finds that an additional macroeconomic stabiliser would be beneficial. The study also concludes that this mechanism would be a complement rather than a substitute for the other instruments and market mechanisms. In that way, it corroborates earlier work.[1] Many of these instruments are intended for either prevention or mitigation of shocks. Others are only active in very severe circumstances or have not been used very much. The Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP), for example, is a powerful mechanism that can contribute to stabilisation, but the

[1] This notion was already hinted at by Marjolin et al. (1975). At the time, economic and monetary unions with very different levels of integration existed (e.g. Australia, Canada and the US). Each of these unions, however, was equipped with an internal market, a central bank and a centralised fiscal and social security system (Beblavý, Marconi & Maselli, 2015b).

corrective arm has not been used much. Similarly, the Outright Monetary Transactions (OMT) have not been used so far. The OMT and European Stability Mechanism (ESM) are both major stabilisation instruments, but not suited to crisis prevention. The Banking Union and the Capital Markets Union could play a key role, but are expected to have little impact in stabilisation terms in the medium-run. Regional policies and public investment are also important, but only have a delayed impact.

Besides unemployment-based stabilisers, several other proposals have been put forward by academics and policy-makers. Some examples are stabilisers tied to the output gap or GDP, a modification of the ESM so that it becomes an automatic mechanism, and an EMU budget. A comparison of the EUBS with these mechanisms was beyond the scope of this study.

The incompleteness of the institutional architecture of the EMU and several shortcomings in its system of economic governance were painfully demonstrated during the global financial and economic crisis that started in 2008 (Obstfeld, 2013; O'Rourke & Taylor, 2013; Wren-Lewis, 2013; Moro, 2016). In its aftermath, there have been calls for EMU reform. This appeal was taken up in the *Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union*, the Four Presidents' Report, entitled *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* (Van Rompuy et al., 2012), and later restated in the Five Presidents' Report, entitled *Completing Europe's Economic and Monetary Union* (Juncker et al., 2015).[2]

To complete the EMU, several proposals have been put forward. One idea that can be found in many of them is to establish a *supranational automatic stabilisation mechanism*. Such a stabiliser is at the heart of this study, which explores in detail one specific mechanism: a *European unemployment benefits scheme*. Although the focus of this study is on a single stabiliser, this does not imply that no other mechanisms exist or that this mechanism is to be preferred over others. The study does not present a comparison of different stabilisation mechanisms, as such an analysis is beyond the scope of the project.

Against this background, the focus of this chapter is on the rationale for an automatic stabiliser for the EMU and on the role that such a mechanism could play. The chapter explains why the EMU could benefit from having an automatic stabiliser, considering the market mechanisms and the alternative instruments that exist or are being developed. The chapter also describes some proposals for stabilisation mechanisms such as an EUBS.

1.1. Rationale for a supranational automatic stabiliser for the EMU

1.1.1 Building blocks of the EMU

The inception of the EMU sparked a widespread debate on the costs and benefits of a single currency (Mongelli, 2008). One of the main concerns raised at the time was that in a monetary union, a country hit by an asymmetric shock can no longer fall back on monetary policy.[3] By joining a monetary union, countries give up an important policy instrument to prevent economic shocks or to mitigate their impact on employment and incomes (De Grauwe, 2003). In the EMU, national monetary policy has been replaced by

[2] The Five Presidents' Report can be found on the following link:
https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

[3] An asymmetric shock affects some countries (regions, sectors) more strongly than others.

a *common monetary policy*, which is managed by the European Central Bank (ECB) and the central banks of the EMU Member States. Individual Member States can no longer use exchange rate or interest rate adjustments to deal with country-specific shocks. These countries can, however, make use of their *national fiscal policy* instruments to address such shocks.[4] At the time, many argued that fiscal policy would play a much more prominent role in the EMU, serving as a key adjustment mechanism when market mechanisms, such as labour mobility or wage and price adjustments, are insufficient (Emerson et al., 1990). In addition, there was a widespread belief that asymmetric shocks would actually become rarer in the EMU (Emerson et al., 1990; Allard et al., 2013). The common monetary policy and national fiscal policy were therefore considered the *two main building blocks of the EMU* when it was first initiated (Poghosyan, 2016). Both are powerful stabilisation mechanisms in normal times. Yet, given the current fiscal situation of many Member States (e.g. high debt), the long-term demographic pressures, the EU's fiscal rules and the financial market constraints, many countries are not likely to enjoy normal times for many years (Poghosyan, 2016).

1.1.2 Incompleteness of the EMU

In the aftermath of the crisis, the EMU's architecture, with these two building blocks, has been heavily criticised (Dabrowski, 2015). National fiscal policies and the common monetary policy have proved insufficient for the *prevention of economic shocks*, notably when these shocks have been of an asymmetric nature. In relation to the *mitigation of their impact*, it is clear that a common monetary policy cannot accommodate all Member States in the case of asymmetric shocks, which may result in large cross-country divergences. If one country's economy is overheating while another country's economy is going through a downturn, it is impossible to implement a single policy measure that is suitable for both (e.g. in terms of inflation targets or price level targets). This affects the common monetary policy's stabilisation capacity.

Additionally, the stabilisation capacity of national fiscal policy measures may also be reduced due to financing constraints (e.g. posed by the EU's fiscal rules and financial markets). Alcidi & Thirion (2016) report that the EU's fiscal rules have indeed put considerable constraints on national governments, precisely when flexibility has been needed the most. These constraints have only become more stringent in light of the new economic governance. Alcidi & Thirion (2016) also find that most countries have a poor track record in implementing counter-cyclical fiscal policies since the EMU was established. The authors detect a procyclical bias in national fiscal policies and indicate that it remains an open question whether the new economic governance rules will make them less procyclical. This combination of a bad track record and procyclical fiscal policy limits countries' capacity to deal with shocks, even those of an asymmetric nature.

Alongside these issues related to monetary and fiscal policy, the academic literature on automatic stabilisers has centred on *market failures, current account imbalances* and *spillover effects* to justify the EMU's need for such a mechanism.

Market failures. *Market failures* are a first reason why the EMU could benefit from a stabiliser (Goodhart & Smith, 1993; Allard et al., 2013). One area in which this becomes particularly clear is labour: in Europe, labour mobility is low owing to linguistic and cultural barriers - and there are downward wage rigidities (Majocchi & Rey, 1993). With monetary policy and the exchange rate absent from EMU countries' toolbox, labour mobility and wage flexibility would, at least in theory, serve as important mechanisms to

[4] Traditionally, fiscal policy has three objectives: stabilisation, redistribution and the promotion of growth, which it aims to achieve using different instruments (e.g. for the first two goals, taxation and welfare policy are relevant, while for the latter public investment is much more important).

absorb asymmetric shocks (Arpaia et al., 2014). Already in 1993, Goodhart and Smith (1993) argued that due to market failures adverse shocks would affect real variables (employment and output) rather than nominal variables. If labour mobility is low, unemployment stays high in the country hit by the shock. This can have severe economic and social consequences. Yet, the European experience is rather different. Even though recent research suggests that labour mobility did go up during the crisis, it remains much lower in Europe than in the US (Alcidi et al., 2016). Arpaia et al. (2014) confirm that labour mobility has indeed grown since the start of the EMU. Interestingly, they further report that it is becoming an increasingly relevant channel for asymmetric demand shocks.

Current account imbalances*. Current account imbalances* provide another rationale, one that became particularly prominent during the recent crisis. Earlier research had claimed that in a currency union, current account imbalances would be easy to address through capital and labour adjustments, thus reducing the need for fiscal policy instruments (Emerson et al., 1990). Europe's experience in the last decade clearly contradicts this view.

A country with a large and sustained current account deficit that is fully in control of monetary policy can use the exchange rate to facilitate adjustment. In this scenario, a devaluation in the country's currency makes it more expensive to import (cutting down demand) and cheaper to export. If this is not an option, adjustments occur in the real economy through a deflationary process to moderate demand, such as a deflationary fiscal policy by raising income taxes or by reducing wages (Majocchi & Rey, 1993). In a recent contribution, Pasimeni (2015) argues that if internal adjustment is the only available solution, this may induce a deflationary bias in the whole area (not just the countries hit by the shock). According to this author, the EMU has a structural tendency to develop internal imbalances in Member States' current accounts. The pressure to adjust imbalances, however, is asymmetric: it is biased towards addressing current account deficits rather than surpluses. Starting from this observation, Pasimeni (2015) concludes that the EMU is characterised by an inherent deflationary bias, which results from the lack of a supranational instrument to steer demand and from the fact that national-level adjustments can only occur through deflationary processes. To cushion the adjustment process, an automatic stabiliser is needed (alternatively, an expansionary fiscal policy can be adopted in the surplus country; Guyon, 2007). As will become clear below, the Banking Union could contribute to addressing some of these problems, though not all.

With regard to current account imbalances, there is one additional mechanism that needs to be discussed: the EU's *MIP*. Launched in 2011, the MIP is a surveillance mechanism that monitors the functioning of Member States, the EMU and the EU, on the basis of a list of indicators. The goals are to prevent macroeconomic imbalances before they emerge and to address existing imbalances. Fourteen indicators and thresholds are considered to capture the main sources of such imbalances (e.g. the current account balance as a percentage of GDP, private sector debt and credit flows as a percentage of GDP, and changes in the activity and unemployment rates). The Council can issue recommendations to Member States with imbalances. Excessive imbalances may lead to further monitoring and sanctions (through the Excessive Imbalance Procedure; still, the corrective arm has not been used much).

Spillover effects. The last argument relates to *spillover effects*. When a country in a monetary union is hit by a shock, this gives rise to negative spillover effects on other economies (Majocchi & Rey, 1993; Frankel & Rose, 1998; Kalemli-Ozcan et al., 2001; Allard et al., 2013). A demand shock in one country can easily be transmitted to other countries within the union, given that their economies are highly integrated. In these circumstances, national policy instruments are less effective and a common

macroeconomic policy is needed to achieve stabilisation. In the event of an asymmetric shock that only hits a subset of Member States, the common policy fosters risk-sharing.

The 'spillover effects' argument can also be interpreted in another way: national governments might be reluctant to carry out a fiscal policy of the optimal size, as the benefits of the policy are partly transferred to neighbouring countries (Alcidi & Thirion, 2016). Positive spillover effects could encourage governments to reduce their stabilisation efforts, hoping that other countries will do the work instead. This problem can be overcome by an explicit voluntary coordination of national policies (which is the purpose of the EU Semester). While such coordination can occur in the event of an extremely strong symmetric shock (as in 2009), it seems much less likely otherwise. Nevertheless, the 2009-10 experience is an interesting example. At the end of 2008, the European Commission launched its European Economic Recovery Plan to deal with the consequences of the crisis. This plan supported national measures, which strongly differed across Member States. In the event of a symmetric shock, a coordination of fiscal policy is needed to boost demand.

1.1.3 A common fiscal-stabilisation function for the EMU

These issues have re-focused attention on the EMU's architecture and on the idea of establishing a common stabilisation function in the EMU. An *automatic stabiliser* is an economic policy that offsets fluctuations in a Member State's economic activity, upswings and downturns, without government intervention (in't Veld et al., 2012). One example is unemployment benefit schemes: benefits increase during bad times and decrease during good times. Whereas many Member States are equipped with powerful automatic stabilisers, the E(M)U currently lacks such a mechanism. Automatic stabilisers can be *market-based* (e.g. wage and price adjustments, labour and capital mobility) or *institutional* (e.g. automatic and discretionary transfers – fiscal policy) (Patterson & Amati, 1998).

The Five Presidents' Report is the latest high-level document calling for a supranational automatic stabiliser in Europe. It is one of the four fronts on which the report calls for progress to complete the EMU by 2025 (these four fronts aim at a genuine economic union, a financial union, a fiscal union and a political union). The Five Presidents' Report made the point that "*all mature Monetary Unions have put in place a common macroeconomic stabilisation function to better deal with shocks that cannot be managed at the national level alone. (Juncker et al., 2015, p.14)*". The report further states that: "*The objective of automatic stabilisation at the Euro Area level would not be to actively fine-tune the economic cycle at Euro Area level. Instead, it should improve the cushioning of large macroeconomic shocks and thereby make EMU overall more resilient.*" (ibid).

Nonetheless, the debate on such a supranational automatic stabiliser for Europe is not new. It dates back to the 1970s (Marjolin et al., 1975; MacDougall et al., 1977) and was revived in the early 1990s, when a consensus was reached on the need for a European fiscal stabiliser (Padoa-Schioppa et al., 1987; Emerson et al., 1990). Over time, different stabilisation mechanisms have been proposed. None of these early proposals have been executed, however, which mostly stems from the common belief that market adjustment mechanisms would drive macroeconomic stabilisation. In the 1990s, the idea of establishing a stabiliser was never put into practice for a variety of reasons, including the full Maastricht Treaty agenda, discussions on the size of the EU budget and the enlargement ahead. Another major argument against the early proposals was that asymmetric shocks would become rarer in a monetary union (Allard et al., 2013). After the recent crisis, the debate again resurfaced.

During and after the crisis, the EU's governance framework has undergone substantial changes. As indicated above, the crisis exposed some fundamental shortcomings, such as

an excessively narrow focus on budget deficits (rather than government debt), a lack of surveillance and weak enforcement of the rules. Following the collapse of the American bank Lehman Brothers, many feared that other banks would have the same fate. As it became increasingly difficult for banks to obtain loans for each other or other investors, several of them had to turn to the government for help. Governments had to bail out banks to prevent them from failing, which put serious pressure on their budgets and nearly caused the bankruptcy of some of them (e.g. Ireland). At the same time, much attention centred on governments' finances (especially on countries with high debts).

In response to the global financial crisis that started in 2008, the EU took a range of measures. Many measures focused on the financial sector, which translated into stricter supervision (with three new supervisory bodies) and the ECB's OMT programme, and paved the way for Banking Union. The EU proposed an Economic Recovery Plan in 2008. This programme had two main pillars: 1) a budgetary impulse of €200 billion (1.5% of GDP) (through a coordination of national stimulus packages, within the Stability and Growth Pact) and 2) a smart investment plan (in which the European Investment Bank has a key role). The aim was to boost demand and consumer confidence, protect jobs and deal with negative spillover effects. In response to the subsequent debt crisis, bilateral loans from governments were pooled and two temporary funds were set up: the European Financial Stabilisation Mechanism and the European Financial Stability Facility. In 2012, the European Stability Mechanism (ESM) was established (permanently). The EU further strengthened fiscal rules, put forward the Europe 2020 growth strategy and introduced the European Semester. More details on these mechanisms are given below.

1.2. Would this stabiliser complement or substitute for market mechanisms and other policy instruments that already exist or are being implemented?

Even if the EMU requires an additional macroeconomic stabiliser, which would contribute to *counter-cyclical policy, stabilisation and smoothing the cycle* as well as *crisis and default prevention*, it is not *a priori* clear that this mechanism would not duplicate the market mechanisms or other policy instruments that already exist or are being implemented. This concerns European-level public investment funding, but also the ESM or the Banking Union and Capital Markets Union.

Public investment. To start with public investment, Europe's fragile recovery after the crisis has been attributed to feeble investment. In the short-run, weak investment is an impediment to recovery. Its long-run implications are more severe, considering that weak investment undermines Europe's productivity and economic growth. In this regard, President Jean-Claude Juncker's Investment Plan for Europe is an important contribution. Nevertheless, public investment would not prevent economic downturns. Moreover, there is a longstanding debate on whether investment can be regarded as a tool for stabilisation or not, given that it is not easy to adjust to timing of the investment needed so that it would be counter-cyclical. Investments indeed take time to materialise (e.g. because proposals have to be prepared, evaluated and implemented), which could result in a delayed impact on the real economy. In this context, public investment would not necessarily serve as an effective short-term stabiliser because stabilisation mechanisms need to be largely automatic rather than discretionary in order to take effect quickly enough.

Regional policies. Another mechanism, closely related to the idea of encouraging investment, is that of *regional policies*. Regional policies, however, are clearly an EU-level stabilisation mechanism rather than an EMU stabiliser (given its limited redistributive capacity, which is almost zero within the EMU). In addition to this important caveat, one also has to keep in mind that regional policies have not been implemented to ensure stabilisation. Instead, their goal is to boost growth and convergence. In the 1970s, MacDougall et al. (1977) introduced a system of cyclical grants to regional and local

governments. Grants were conditional on the economic policy performance of the countries receiving them. A similar idea was put forward by Padoa-Schioppa et al. (1987). In their proposal, the focus was on a dual strategy: providing grants to vulnerable regions (if they pursue medium-term structural reforms) and subsidising the interest paid on loans taken on by the private sector (conditional on investment quality). A more recent contribution suggests setting up a public investment programme for projects related to social housing, transportation and renewable energy (Drèze & Durré, 2014). The question remains of whether this would be a good stabiliser given the time lag.

ESM, OMT and MIP. A different, but parallel logic applies to *ESM*, which is a powerful mechanism to assist a Member State already in dire crisis but not intended for prevention. The ESM is indeed a crisis-resolution mechanism. It issues debt instruments to finance loans and offers financial assistance to EMU Member States (e.g. the ESM has lent money to Greece). By design, the ESM is not automatic. Next to the ESM, which was inaugurated in 2012, the *OMT* programme of the ECB is an important tool for assisting Member States in times of recession and for default prevention. The programme allows central banks to buy bonds on secondary markets. The ESM and OMT are mechanisms to supplant monetary policy when there is no longer a lender of last resort. The *MIP* aims at preventing macroeconomic imbalances and addressing existing imbalances. In this way, the mechanism could also contribute to stabilisation. Still, as explained before, the corrective arm of the MIP has not been used much.

Banking Union and Capital Markets Union. To help smooth the impact of shocks through private channels, steps have already been taken to create a *Banking Union* and a *Capital Markets Union* (i.e. market risk-sharing, Alcidi & Thirion, 2016). Neither the Banking Union nor the Capital Markets Union have been introduced to respond to shocks. The purpose of the Banking Union is to monitor risk, deal with sovereign debt and promote risk-sharing. Breaking the link between banks and sovereigns also supports monetary policy. The Capital Markets Union strives to achieve financial integration and promotes the single market. Although the Banking Union and the Capital Markets Union are not explicitly designed for risk-sharing, they will nonetheless have a positive impact. Both contribute to the smoothing of the effects of a shock (i.e. shock absorption) as well as to crisis prevention.

The first pillar of the Banking Union is the Single Supervisory Mechanism (SSM). The SSM should facilitate the detection of financial risks and lower the propagation of shocks. Yet, not all banks are covered by the SSM. The Banking Union's second pillar, the Single Resolution Mechanism, only became fully operational on 1 January 2016 (together with the Single Resolution Fund, with limited resources though, which are private). The Banking Union, by improving the monitoring of the banking sector, should reduce the probability of large shocks in the banking sector. Its new setting should avoid the repeat of a banking crisis turning into a sovereign crisis, by limiting government intervention in bank resolutions, reducing the risk of collective action failures and raising the credibility of creditor bail-in.

The Capital Markets Union has yet to be established. Alcidi & Thirion (2016) find that although the Banking Union and Capital Markets Union are expected to improve the capacity of the system to deal with asymmetric shocks, their impact should remain limited (in the medium term). The reason is that currently risk-sharing through capital markets is very low in Europe,[5] which implies that the role of the market is small and it is

[5] This is often assessed relative to the US. In this respect it should be noted that measures of market risk-sharing, either through capital or credit markets, are not comparable across the Atlantic. Because of the way data are constructed, in a large part of the literature (based on Asdrubali et al., 1996) capital markets in the US also include capital depreciation and retained

mainly driven by credit rather than capital markets (thus sensitive to the cycle and likely to fall when needed the most). Theoretical research by Fahri & Werning (2012) has found that market risk-sharing is intertwined with fiscal insurance (i.e. fiscal and market channels are not independent), indicating that market and fiscal insurance mechanisms are complements, not substitutes.[6] Their argument is that the level of risk-sharing achieved through private markets is not Pareto efficient[7] (even under the assumption of complete financial markets). Private agents do not purchase efficient amounts of private insurance because they do not internalise the positive externalities from the macroeconomic stabilisation effects of their portfolio choices. A fiscal insurance mechanism would then be a response to a market failure. Fiscal risk-sharing could also serve as a catalyst towards the provision of higher market risk-sharing: if investors know that the government provides a minimum level of insurance against negative shocks, they might be more willing to provide more insurance through market-based channels.

In terms of the two policy challenges discussed, stabilisation during an economic shock and crisis prevention, the Banking Union and the Capital Markets Union can smooth risk-sharing and break the sovereign-banks link, but are unlikely to make a real difference in terms of stabilisation to alleviate the need for other instruments. Both mechanisms also contribute to crisis prevention. Recent work by Buti et al. (2016) asserts that policy-makers' focus should be on the further improvement of the Banking Union and the Capital Markets Union, to arrive at a financial union. The authors contend that establishing a financial union is the most effective way to increase the capacity of Member States and the EMU to deal with economic shocks.

Other instruments. Besides these mechanisms, there are a number of other instruments (which have already been discussed): labour mobility, price and wage adjustments, and national fiscal policy. During the Great Recession, labour mobility did not react very much, which suggests that this is not a powerful instrument in Europe. Price and wage adjustments are hindered by rigidities. National fiscal policy is another important instrument, which is generally composed of automatic stabilisers (e.g. national unemployment benefit schemes or NUBS in short) and discretionary elements (e.g. tax cuts). Fiscal policy, however, turned out to be procyclical during the Great Recession (as governments are inclined to spend more in good times, while in bad times the EU rules are binding). As countries start building up debt, markets induce procyclicality. In the event of a large shock, NUBS are often reduced to save funds.

1.3. An EUBS as a stabilisation instrument

One of the many mechanisms that could serve as a stabiliser for the EMU is a common EUBS. As the EUBS is unemployment-based, it brings the advantage that unemployment benefits are counter-cyclical and very responsive to shocks (as they are automatic and fast, and quickly provide a source of income to the unemployed to support their consumer spending). Unemployment benefits further have a high multiplier effect.[8]

---

earnings of the corporate sector. In the EMU estimates, while the depreciation is usually calculated in a separate way, corporate retained earnings are included in the credit channel.

[6] Asdrubali & Kim (2004) empirically assess the interaction between these channels and confirm their complementarity.

[7] Pareto efficiency refers to an allocation of resources in which it is impossible to improve the situation of any individual without making at least one individual worse off.

[8] See Beblavý, Gros & Maselli (2015). The quantification of multipliers is not easy, as evidenced by the fact that multipliers vary substantially across the literature. Though, multipliers for unemployment benefits seem higher than those for other types of expenditures. Zandi (2008), for instance, estimated a multiplier of 1.64 for extended unemployment insurance benefits, while the multiplier of tax cuts is 1 or less.

Moreover, an EUBS focuses attention on the issue of unemployment, which has been persistently high since the crisis (especially among young Europeans). Unemployment is easy to measure, as it is observed and monitored regularly through survey data and administrative data (based on a head count).

Over the years, several proposals for a common scheme of European unemployment insurance have been launched. One of the earliest proposals dates back to 1975, when the report by Marjolin et al. (1975) introduced the EUBS as a tool for fiscal policy, stabilisation and redistribution. The Marjolin et al. report paved the way for later work, such as that by Italianer & Vanheukelen (1993), Dullien (2013, 2014), Beblavý & Maselli (2014), Dolls et al. (2014), Jara & Sutherland (2014) and Beblavý, Gros & Maselli (2015).

Before exploring the EUBS in more depth, it is important to briefly discuss proposals based on alternative measures, such as GDP or the output gap. Enderlein et al. (2013), for example, consider the idea of a *European fund* based on Member States' contributions (a cyclical shock insurance scheme, tied to the output gap). Countries pay into the fund when their business cycle position is better than the euro area average and receive a pay-out from it when they are in a worse position. Another option that these authors explore is the setup of a *European debt agency*, which would issue its own bonds.[9] Each EMU member would issue part of its debt as bonds through this agency ('eurobonds'). This part amounts to about 10% of GDP, but could be increased to 20% of GDP in a downturn. Yet, such an increase is not automatic. Rather, it is conditional on the adoption of structural and macroeconomic policies. A similar idea was discussed by De Grauwe (2014).

Nevertheless, several contributions to the literature find that the output gap is not a suitable measure, despite its relation to the economic cycle, because it is not observed and frequently revised (see e.g. Biggs & Mayer, 2010; Ince & Papell, 2013; Strauss et al., 2013; Darvas, 2015).[10] Additionally, in a monetary union like the EMU where the traditional adjustment mechanism (the exchange rate) is lost and fiscal policies are constrained, the burden of adjustment is likely to fall on unemployment (Pasimeni, 2015). This argument makes the EUBS a particularly interesting mechanism, precisely because it focuses attention on unemployment.

[9] The idea of a European debt agency has also been discussed in depth in recent years. One could argue that an EUBS with the capacity to issue debt could be a precursor of a European debt agency that could issue its own bonds.

[10] Still, one has to keep in mind that output gap revisions could also result from changes in the methodology used to estimate them (e.g. methodological improvements) (Enderlein et al., 2013).

CHAPTER 2. KEY FEATURES AND POLICY CHOICES INVOLVED IN A POTENTIAL EUBS

Key messages

There is great diversity among the national unemployment insurance schemes across the EU. This diversity reflects important differences between the building blocks that shape them as well as the policy choices that motivate them. Similarly, an EUBS can be designed in many ways, for achieving specific policy objectives. If policy-makers would decide to design an EUBS, they have a range of features to select from that, in turn, can be defined in different ways and take on different values. This study covers 18 EUBS variants, most of which differ from the other variants in terms of the values of certain parameters. Still, a fundamental distinction that can be made is that between the equivalent and genuine EUBS variants. Both the genuine and equivalent EUBS variants have their merits, and the choice of one of them would be based on political grounds.

A genuine EUBS pays out benefits directly to any eligible unemployed individual and collects contributions from employers and employees (who contribute an equal share). Genuine EUBS function continuously. These variants would Europeanise the existing national schemes and thus require considerable harmonisation among them. Such harmonisation would face substantial political, legal and operational barriers, which result from the fact that Member States would have much less flexibility to operate their own schemes if the national unemployment benefit scheme (NUBS) had to comply with a set of common minimum standards. Yet, harmonisation and minimum standards would be essential for the stabilisation capacity of the EUBS and would help to mitigate moral hazard. Equivalent EUBS variants function very differently: all financial transfers would occur between the supranational fund and the Member States (which would only receive a pay-out when the EUBS is triggered). The equivalent EUBS would thus 'reinsure' the existing NUBS. Equivalent EUBS could leave a lot of flexibility to the Member States, but this crucially depends on the extent to which conditions are imposed on how governments can spend the funds received from the supranational fund and whether there are minimum standards for the NUBS.

Regardless of whether a genuine or equivalent EUBS variant were selected, it would usually have three conceptual functions, which could be combined. The first of these functions is geographical insurance: cross-country risk-sharing, which is where the EUBS could make the difference vis-à-vis the national schemes. Geographical insurance would be sufficient to cover asymmetric shocks in small or medium-sized Member States, but would fall short of alleviating a symmetric shock or an asymmetric shock in a large share of the EU's economy. The second function is intertemporal insurance: a reallocation of resources across time, which could be achieved through debt-issuing or going into deficit and compensating in good times. It is both the most powerful and contentious function to deal with major symmetric or extended downturns. The third function is enhancement of the NUBS, through common minimum requirements. Strong minimum standards would go a long way towards strengthening the counter-cyclical capacity of the NUBS in Europe. This capacity currently differs widely and it tends to be weak, precisely in those Member States with a more volatile economic cycle, weaker growth or higher debt. Enhancing the NUBS would nonetheless be politically and economically difficult without a backstop.

Two issues that are high on the political agenda concerning an EUBS are moral hazard and permanent transfers. An EUBS is an insurance mechanism; in the short-run, there would be redistribution across Member States. In the long-run, however, fiscal neutrality, would be important to prevent some countries from becoming permanent

net recipients or net contributors. The study finds that experience rating and claw-back would be effective mechanisms to address permanent transfers. Both mechanisms connect the EUBS pay-in to the use of the scheme and therefore serve the same objective. Experience rating, however, achieves this objective in a more gradual way than claw-back. For that reason, claw-back is regarded as redundant in this study. Experience rating and claw-back are present in most of the 18 EUBS variants considered (in fact, there is no variant without at least one of these mechanisms). The simulations carried out in the study suggest that no country would be a permanent net contributor or recipient if one considers a sufficiently long period.

Institutional moral hazard refers to a situation in which two levels of government deal with the governance of a social risk, and one level covers this risk, though in principle the other level could have carried out the task. Institutional moral hazard involves shifting of caseloads, having poor activation policies, and reducing the coverage or generosity to shift costs. The study finds that moral hazard is inevitable in any multi-tiered unemployment insurance scheme. There are several strategies to mitigate it. In this study, the key strategies are: experience rating, claw-back, the presence of a trigger and imposing minimum standards. Still, there is a trade-off between moral hazard and the benefits of insurance. In addition, one has to make a distinction between moral hazard as a reality, public perception of the issue and public concerns about it (which may vastly differ).

Although most of the 18 EUBS variants examined in the study are allowed to issue debt to cover short-term imbalances in the fund, debt-issuing is a highly contested potential feature. The advantages of debt-issuing are that it avoids having to gather funds through supplemental contributions (which is likely to be procyclical), that it makes contributions less volatile and that it is an automatic solution (which would be important given the EU's complicated institutional framework). At the same time, there are legal, political and moral hazard concerns. Debt-issuing may increase public debt (which is already very high) and is associated with moral hazard. No consensus has been reached on this topic.

This chapter presents the key features and policy choices involved in designing a potential European unemployment benefits scheme. In the course of this study, 18 EUBS variants have been examined as requested by the Commission Services in the tender. However, the differences between many of the variants are not fundamental, but rather reflect different values for certain parameters that characterise the types of EUBS. This chapter focuses on the key questions that would have to be answered in the EUBS design. The chapter first presents in detail all 18 variants analysed by the study and then discusses important features from which policy-makers could select if they chose to design an EUBS. The chapter further identifies some of the most frequently posed challenges to a common insurance scheme, such as (institutional) moral hazard and permanent transfers. A technical summary of the 18 variants and their features as examined in this study is presented in Appendix A. Although these features and values have received support in the literature and the study, policy-makers have to bear in mind that there is a range of options to choose from. These are illustrated in Table 1 and Table 2. In the project, variants are identified by their number (e.g. V1, V2, etc.).

2.1 The 18 EUBS variants examined in this study

A first important distinction that has to be made is that between the *equivalent* and *genuine* EUBS. In a system where Member States already have their NUBS, a European system could fully Europeanise them by setting up not just a common fund, but also common (minimum) eligibility and benefit rules for individuals. In this case, the EUBS would – at least partly – replace existing NUBS. In this study, this first type is referred to as "*genuine EUBS*". Of the 18 variants examined in the project, 14 are genuine in nature.

In the genuine EUBS variants, *unemployment benefits are transferred directly to the unemployed individuals*, and, in turn, *contributions are collected from employers and employees*.

Alternatively, the national schemes could remain in place and the European level could "reinsure" them, which means providing additional funding in difficult times to allow for more aggressive counter-cyclical policies. In this study, such EUBS variants are referred to as "*equivalent or reinsurance EUBS*". Of the 18 EUBS examined, 4 are equivalent schemes. In the reinsurance EUBS, financial transfers occur between the supranational fund and the Member States. *Countries pay contributions into the fund and receive transfers from the fund when triggered*.

As will become clear below, both approaches, genuine and equivalent, have their advantages and limitations and the choice of one of them is a political one. Genuine schemes, for example, would likely be more visible among European citizens and could become tangible proof of European solidarity. Such variants would also permanently remove a large part of the unemployment benefit burden from national budgets. At the same time, genuine schemes would necessitate a higher level of harmonisation of the existing national schemes. Equivalent schemes, in contrast, would likely be more acceptable politically but may only cover large shocks, depending on how the trigger of the scheme is defined.

In its most *basic form*, an equivalent EUBS is characterised by a trigger, experience rating, claw-back and debt-issuing (as shown in Table 1). The trigger is a condition that determines when the EUBS becomes active (i.e. when funds are paid out). In this project, the trigger is based on the short-term unemployment rate. Experience rating and claw-back are two mechanisms that link the EUBS pay-in to the use of the scheme. Debt-issuing captures whether the fund is allowed to issue debt to cover short-term imbalances. More details on each of the features are presented below.

In Table 1 deviations from the baseline equivalent EUBS are indicated in grey. Reinsurance EUBS differ in terms of the design of the trigger, experience rating, claw-back and debt-issuing (Table 1). The most important differences lie in the trigger, which is defined in a similar way across the variants but has different threshold levels (cut-offs): 0.1%, 1% and 2%. In this study, the EUBS is triggered when a country's short-term unemployment rate in quarter *t* exceeds its average short-term unemployment rate in the last 40 quarters (or 10 years) plus a certain percentage (i.e. 0.1%, 1% or 2%). Other notable differences among the equivalent EUBS are that one variant does not have experience rating, another variant does not have claw-back, and two variants do not allow for debt-issuing in case of short-term imbalances.

Table 1. An overview of the reinsurance systems examined in the project

	Trigger	Experience rating	Claw-back	Debt
V1	$UR_{t,i} - \overline{UR}_{i,t-40\,\ldots\,t-1} > 1\%$	No	Yes	Yes
V2	$UR_{t,i} - \overline{UR}_{i,t-40\ldots\,t-1} > 0.1\%$	Yes	Yes	Yes
V3	$UR_{t,i} - \overline{UR}_{i,t-40\,\ldots\,t-1} > 0.1\%$	Yes	Yes	No
V4	$UR_{t,i} - \overline{UR}_{i,t-40,\ldots,t-1} > 2\%$	Yes	No	No

Table 2. An overview of the genuine systems examined in the project

	Basic or Top-up	Duration	Replacement rate	Eligibility	Capping	Cyclical variability	Experience rating	Claw-back	Debt
V5	Basic	M3-M12	50%	3M out of 12M	150%	No	Yes	Yes	Yes
V6	Top-up	M3-M12	50%	3M out of 12M	150%	No	Yes	Yes	Yes
V7	Basic	M0-M12	50%	3M out of 12M	150%	No	Yes	Yes	Yes
V8	Basic	M3-M6	50%	3M out of 12M	150%	No	Yes	Yes	Yes
V9	Basic	M3-M12	35%	3M out of 12M	150%	No	Yes	Yes	Yes
V10	Basic	M3-M12	60%	3M out of 12M	150%	No	Yes	Yes	Yes
V11	Basic	M3-M12	50%	3M out of 6M	150%	No	Yes	Yes	Yes
V12	Basic	M3-M12	50%	12M out of 24M	150%	No	Yes	Yes	Yes
V13	Basic	M3-M12	50%	3M out of 12M	100%	No	Yes	Yes	Yes
V14	Basic	M3-M12	50%	3M out of 12M	50%	No	Yes	Yes	Yes
V15	Basic	M3-M12	50%	3M out of 12M	150%	Yes	Yes	Yes	Yes
V16	Basic	M3-M12	50%	3M out of 12M	150%	No	No	Yes	Yes
V17	Basic	M3-M12	50%	3M out of 12M	150%	No	Yes	No	Yes
V18	Basic	M3-M12	50%	3M out of 12M	150%	No	Yes	Yes	No

Table 2 presents the genuine EUBS and their main features, as they are defined in this project. The standard genuine scheme is variant 5 (represented in the first row of Table 2). This variant is a basic genuine EUBS that pays out unemployment benefits to all the unemployed who have worked as employees during at least three out of the last twelve months (eligibility). These individuals are entitled to unemployment benefits equal to 50% of their last gross wage, capped at 150% of the national average wage (benefit level). Benefits are paid out for nine months, from the start of the fourth month until the end of the twelfth month of unemployment (M3-M12) (benefit duration). The variant is further characterised by experience rating, claw-back and debt-issuing, but does not allow for cyclical variability (which entails that certain features of the scheme can be adjusted in severe circumstances).

The 13 remaining genuine EUBS variants are all based on this baseline variant. In fact, they are identical to it with the exception of one feature, for which they take a different value (i.e. basic or top-up, longer/shorter benefit duration, lower/higher replacement rate, different eligibility conditions, different benefit caps, the option to change parameters during a severe crisis, and the presence of experience rating, claw-back and debt-issuing). Where the scheme differs from the baseline, it is indicated in grey. More details on specific features are provided below and in the glossary.

2.2. Would it be best to implement an EUBS as a genuine European insurance scheme or through reinsurance of national funds?

In this study, the equivalent and genuine EUBS variants differ in two important respects: the *trigger* that sets the scheme running and the *collection and disbursement of funds*. The equivalent EUBS variants studied are characterised by a trigger, which is a threshold level that determines when funds are paid out. Genuine variants, in contrast, continuously pay out unemployment benefits, they do not have to be triggered to become operational. As regards the collection and disbursement of funds, all financial transfers occur between the supranational fund managing the EUBS and the Member States in the equivalent variants, meaning that there are no direct transfers to the unemployed. Transfers may reach the unemployed indirectly, when Member States direct

the funds received towards them. Genuine EUBS variants, instead, do involve direct transfers from the supranational fund to the unemployed.[11]

The distinction between equivalent and genuine EUBS may be theoretically sound, but it does not reflect well the complexities of multi-tiered unemployment insurance schemes in practice. Many existing multi-tiered schemes are difficult to classify as equivalent or genuine. The US system of Extended and Emergency Benefits is a telling example: the extended and emergency benefits are 'federal', conditioned by a trigger but paid out directly to the unemployed. The first two features would signal that these schemes are equivalent in nature, whereas the latter suggests that they should be considered as genuine.

A better approach would therefore be to think of equivalent and genuine variants as existing along a continuum, where variants are distinguished on the basis of the specifications of their features. In this regard, there are two important dimensions to consider: the *trigger* and the *level of harmonisation needed across the national unemployment insurance schemes*.

Trigger. In this study, the trigger is defined by an indicator and a threshold, and it is activated when the value of the indicator rises above the threshold level. More specifically, in the project the indicator is the *country's short-term unemployment in every quarter*, while the threshold is *the sum of the 10-year (or 40 quarter) moving average of the country's short-term unemployment rate plus a percentage.* In the study, this percentage is equal to zero for the genuine EUBS variants (so that they function continuously) and it can take a range of values for equivalent variants.

Nevertheless, some studies have experimented with genuine EUBS that are tied to a trigger (Dullien, 2007), whereas other work has considered equivalent EUBS without a trigger (Pisani-Ferry et al., 2013). Beblavý, Marconi & Maselli (2015), however, recommend against using a trigger in a genuine EUBS variant precisely because it involves direct transfers to individuals. For example, it would be very difficult to explain why, given two unemployed individuals with identical characteristics except for their country of residence, one would be eligible for European unemployment benefits due to the macroeconomic conditions of the country he or she lives in while the other would not.

Harmonisation. Along with the trigger, genuine and equivalent EUBS variants differ in terms of the degre of harmonisation across the NUBS that they would require (i.e. the extent to which countries would be able to operate their own scheme). With regard to this dimension, there would be greater divergence between the genuine and reinsurance variants: the genuine EUBS would require much more harmonisation as they would allow less flexibility to countries to operate their own scheme.

Box 1: The harmonisation of national unemployment insurance schemes – A key issue for the EUBS

One of the most predominant concerns raised in the debate on a potential EUBS is the degree of harmonisation of the existing NUBS that would be required. Throughout this project, it has been demonstrated that such a harmonisation would give rise to substantial legal, operational and political challenges. These challenges are briefly summarised in this box, and discussed in more detail in the chapters of this report. The degree of harmonisation of the NUBS has a great impact on the stabilisation capacity

[11] In one of the first studies on this topic, Marjolin et al. (1975) proposed a genuine EUBS variant, funded through contributions from employers and employees, paying out benefits directly to the unemployed. It would be managed by an independent administrative body in collaboration with the social partners.

of the NUBS and EUBS. Common minimum standards would also contribute to the mitigation of moral hazard (on which more details are available below). Therefore, the decision on how much harmonisation the EUBS might call for (and the choice between genuine and equivalent variants) should not be made lightly.

Legal and operational concerns: The harmonisation of the NUBS would be a complicated task. The diversity among the existing NUBS is considerable, and extends to all dimensions of an unemployment insurance system. Harmonisation would have both legal and operational implications, which would be the most substantial for Member States with NUBS based on voluntary insurance, a liberal welfare system or a radically different scheme in terms of scope or design. Especially in those countries, the operational difficulties associated with an EUBS would be considerable. In all Member States, changes to national legislation would be needed to set up a genuine scheme. Many difficulties would arise from the differences in design between the EUBS and NUBS. Unemployment benefit schemes interact with other dimensions of social policy, such as pensions, voluntary leave, hiring and firing. At the EU level, there is no legal obligation to harmonise NUBS but a *de facto* harmonisation would be likely.

Political concerns: One of the downsides of harmonisation of the NUBS is that it implies a loss of policy flexibility at the Member State level. In other words, national governments would be restricted by the European standards when designing and managing their NUBS, which could interfere with their political choices and preferences. This could be a significant issue in the case of a genuine EUBS, especially for those countries with a NUBS that by design differs a lot from the EUBS, or for the equivalent EUBS, if highly strict conditions were imposed on how governments could spend the funds received from the EUBS and if there were minimum standards for the NUBS (similar to the genuine EUBS). Another point is political accountability (i.e. who would bear the political responsibility). One idea is that the governance of the EUBS could fall under the responsibility of a European minister of finance, who would be fully accountable to the European Parliament.

2.3. Functions of an EUBS

Regardless of whether a potential EUBS is equivalent or genuine in nature, a scheme typically would have three (conceptual) functions, which could be combined in various forms: 1) geographical insurance, 2) intertemporal insurance, and 3) the enhancement of the NUBS through minimum requirements.

Geographical insurance. The first function of an EUBS is *geographical or spatial insurance*. This refers to the reallocation of resources across Member States within a given period. It is true risk-sharing (Alcidi & Thirion, 2016): resources that are temporarily pooled together according to some commonly accepted rule are distributed to those who may be in greater need compared with those who are well off in accordance with the principle of insurance. Spatial insurance would not require that the EUBS has the ability to raise debt because it would only entail a redistribution of available resources. As became clear in the project, especially in schemes without experience rating and claw-back, the redistributive impact of an EUBS would be noticeable (experience rating and claw-back being mechanisms to prevent long-term redistribution among countries). Geographical insurance would suffice to cover asymmetric shocks in small or medium-sized Member States. It would not be sufficient in the case of a symmetric shock or an asymmetric shock in a significant proportion of the EU economy. Still, it would be through this function that an EUBS could really make the difference vis-à-vis the national mechanisms.

Intertemporal insurance. The second function of an EUBS is *intertemporal insurance*. This function would involve a reallocation of resources across time (consumption

smoothing, Alcidi & Thirion, 2016). This could be achieved through debt-issuing or by allowing the supranational fund to go into deficit in recession times while compensating in good times (e.g. if reserves had been accumulated). Intertemporal insurance is both the most powerful and the most contentious element of EUBS to deal with major symmetric or extended downturns. At the country-level, intertemporal insurance could play a role as well but only for temporary shocks. When a country is hit by a negative permanent shock, consumption has to fall accordingly and adjustment mechanisms like price and wage corrections as well as the mobility of workers are likely to be inevitable to achieve a new equilibrium. The use of savings and access to borrowing in international financial markets (the issuing of debt) can help to smooth the cost of the corrections over time, but it cannot avoid or substitute them. Note that geographical and intertemporal insurance could be combined (or coincide) if not all countries were hit at the same time by shocks.

Enhancement of NUBS. The third function of an EUBS is the *enhancement of the NUBS through the introduction of minimum standards*. This function can theoretically be severed from the EUBS altogether, to be implemented on its own. To better understand this component, it is interesting to refer back to the US insurance scheme. In the US, the federal state unemployment insurance system was introduced in 1935. Back then, hardly any state had an unemployment insurance programme (out of fear that this would bring additional costs, making the state less attractive for investors) (O'Leary and Barnow, 2016). A clever characteristic of the US system is that it is incentive-based. By imposing a federal tax on employers that would be rebated for 90% if states followed the federal guidelines, the system managed to combine flexibility with minimum standards.[12] As O'Leary and Barnow (2016) explain: "[*f*]*ederal law provides states latitude to establish practices that adapt to the economic and cultural conditions of the region. The interplay of federal and state partners has resulted in a system that varies greatly at the state level, but maintains important federal standards nationwide*" (p.4). These authors further note that state practices have to comply with federal regulations, while state law has to be in conformity with federal law. Over time, new requirements were added and existing standards were further specified (such as eligibility, e.g. being able, available and actively looking for work, or generosity, e.g. 50% of wage replacement for up to six months, capped at two-thirds of the average wage).

Strong minimum standards would go a long way towards *strengthening the counter-cyclical capacity of the NUBS* in Europe. This capacity currently differs widely and it tends to be weak, precisely in those Member States with a more volatile economic cycle, weaker growth or higher debt. Common minimum requirements concerning the provision of unemployment benefits would enhance the coverage and stabilisation capacity of the NUBS and may contribute to upward convergence. The research performed within this project points to vast divergences in unemployment insurance systems across Europe (which reflects national preferences), in that way corroborating earlier work by Esser et al. (2013). Empirical simulations provide evidence for the resulting large gaps in coverage.

The main challenge ahead is that strong minimum requirements would be *politically and economically difficult or even unrealistic* without a backstop and external funding source. For example, if an economic crisis were combined with a difficult fiscal situation, governments may have the incentive to scale back their NUBS in order to save funds, rather than top up the EUBS when needed the most (which explains why an EUBS is needed on top of reinforced NUBS). Another issue is a loss of policy flexibility (or of national powers/ sovereignty), which seems inevitable when minimum requirements are imposed (though in this regard the design of the EUBS matters). For example, if there

[12] The remaining 10% is used to fund grants to the states, which cover among others programme administration, employer services, and extended programmes.

are minimum requirements, Member States whose NUBS have a similar degree of generosity would have little room to cut their NUBS to save funds. This may put pressure on other areas of public expenditure. Another example is that countries may have less flexibility to adjust their NUBS to specific features of their labour market or social model. Despite these considerations, these issues mainly affect genuine schemes (especially in countries where the NUBS matches fairly well with the minimum requirements or falls short of it). For equivalent EUBS, the impact would depend on whether there are conditionalities on how countries can use the money received (but as will become clear below, such conditionalities would be important for a scheme's stabilisation capacity). In addition, Member States can always go beyond what the EUBS prescribes. Finally, minimum requirements may boost the stabilisation function of the national scheme, but do not necessarily encourage risk-sharing.

2.4. Financing of an EUBS

Genuine variants. These variants would be financed by contributions collected from employers and employees. All workers and employers would contribute a certain percentage of the gross salary every month. This contribution would be split equally between the employer and the employee. The contribution rate would be set to balance the fund on average over the business cycle. The EUBS variants studied in this project would require contribution rates ranging from 0.35% to 1.36%.

Equivalent variants: In these variants, contributions would be collected from the Member States. Each Member State would contribute 0.1% of its GDP every quarter until 0.5% of EU GDP is accumulated. Then, countries would cease to contribute to the supranational fund. When the balance of the fund drops below 0.5% of EU GDP, contributions would restart (start-stop mechanism). In this way, the supranational fund could build up reserves, thus decreasing the likelihood of having to request additional contributions in difficult times. The cut-offs have been proposed in earlier studies (Beblavý, Gros & Maselli, 2015) and their validity has been confirmed by the simulations performed in this project.

2.5. Benefits of an EUBS

2.5.1 Benefits of the genuine variants

Unemployment benefits from a genuine EUBS are paid out to any eligible unemployed citizen on a *continuous basis*. Payments from the EUBS are not conditioned by a macroeconomic trigger. Most of the genuine EUBS variants studied in this project would pay out unemployment benefits from the beginning of the fourth month until the end of the twelfth month of unemployment. The economic argument for this three-month waiting period is to avoid paying for seasonal and very short-term unemployment (e.g. frictional unemployment). In other variants, benefits are paid out from the start of the first month until the end of the twelfth month or from the beginning of the fourth until the end of the sixth month. Given the administrative complexities of handing over from the national system to the European system at the end of the third month, the study suggests that the optimal path would be for the EUBS to cover the first twelve months from the start of the unemployment (no waiting period).

The *level of the unemployment benefits* that an eligible individual receives is usually determined by three parameters: the reference wage, the replacement rate and the cap. In this study, the replacement rate is generally equal to 50%, but there are also two variants assuming 35% and 60%. A rate of 50% appears to balance the need to avoid unemployment traps and to provide sufficient means to support household income (Krueger & Mueller, 2010). The reference wage to which these percentages are applied is the last gross wage in this study (and it is used in most countries). Member States with a NUBS based on net wages or flat-rate benefits could maintain their system, if they

guaranteed an unemployment benefit amount equivalent to 50% of the average gross wage. The third factor affecting the benefit amount is the cap, which prevents benefits from rising above a maximum amount. In this study, EUBS benefits are capped at 150% of the national average wage in nearly all EUBS variants, but also at 100% and 50% in some of the variants. For the EU, Dullien (2007) recommends a cap of 50% of the average national wage. Delpla (2012) proposes capping benefits at €2,000.

EUBS *eligibility rules* determine *who would be entitled to unemployment benefits*. Commonly, eligibility depends on many factors such as the nature of unemployment and the employment record vis-à-vis a reference period. In most variants, unemployed persons who worked as employees for 3 months (not necessarily consecutively, in full-time equivalents)[13] out of the last 12 months are eligible for benefits. There are also other variants: in one, individuals must have worked for 3 months out of the last 6 months; in another, they are required to have worked for 12 out of the last 24 months.[14]

Eligibility rules are extremely important for any unemployment insurance scheme, as they have a large impact on its coverage and stabilisation capacity. Esser et al. (2013) define the coverage rate as the percentage of insured individuals in the labour force. They show that the coverage rate is close to 75% in the EU and the EMU, but this percentage hides a substantial variation across countries. This variation is partly caused by the types of unemployed individuals covered by the scheme (e.g. whether self-employed are within or outside the NUBS) and the overall stringency of the criteria (e.g. a long employment record). Across Member States, there is a huge diversity with regard to eligibility in terms of both the employment record and reference period. While the self-employed are not covered by the EUBS presented here, including them could strengthen stabilisation. At the same time, this could lead to administrative difficulties and extra costs.

Box 2. Basic versus top-up genuine EUBS variants and its impact on EUBS financing and benefits

One of the most defining features of a genuine EUBS variant is whether it is a 'basic' or 'top-up' scheme. In a *basic variant of the genuine scheme*, the supranational fund pays out benefits to the eligible unemployed for a predefined number of months. The benefit amount is also fixed; it depends on the replacement rate and capping that apply. *Top-up genuine schemes* are rather different. In this case, every eligible unemployed is guaranteed a minimum benefit. Importantly, 'minimum' not only refers to the benefit amount but also to other features (e.g. benefit duration). If a country's national provision guarantees this minimum, the EUBS does not intervene. In the opposite case, when the national provision does not reach this level, the top-up EUBS covers the difference, supplementing the national benefits.

This distinction has major implications: while in the basic scheme every Member State could benefit in the event of an increase in short-term unemployment, the top-up variant would support countries that are less generous than the EUBS. Countries with more generous NUBS would contribute but may never receive pay-outs from the fund. The top-up scheme would therefore encourage countries to lower their NUBS' generosity, triggering a race to the bottom. This issue not only arises in normal circumstances. It could also be especially problematic during long severe crises in which countries adjust their NUBS downwards; with a top-up EUBS, they may be compensated for the difference. Although this issue could, at least to some extent, be

[13] Part-time workers are not excluded by design, but it is more difficult for them to meet these goals.

[14] In the simulations, these two alternatives are operationalised as demanding that one has worked for 6 months out of the last 12.and at least 9 months out of the last 12.

offset by the experience rating and claw-back, hardly any study considers the top-up scheme a valid option (Dullien, 2012, 2013; Beblavý & Maselli, 2014).

Even though the stabilisation effect of the top-up EUBS variant could not be modelled due to data limitations, it is clear that its capacity would be lower than that of the basic genuine variants. The top-up scheme would intervene less frequently and contribute fewer benefits to an unemployed person than a basic scheme would. One advantage of the top-up variant, however, is that it would result in a smaller scheme, requiring lower contributions to set up the fund. In legal and operational terms, the top-up scheme would be the most problematic of all the variants examined. Legally, it is unclear how the top-up would interact with the NUBS and national social assistance schemes (e.g. in terms of precedence and the benefit to which top-up is applied, more specifically the unemployment benefits alone or benefits that have already been topped up by social assistance). In many countries, the national benefits decrease over time, so the contribution of the top-up would increase. Similarly, in countries where benefits are reduced when claimants have other sources of income, the top-up would – save legislative intervention - result in a self-defeating scenario whereby the supranational benefit, paid to raise the claimant's NUBS income to the level of the EUBS minimum provision, would result in his/her NUBS provision being reduced, which in turn would warrant a higher EUBS payment, and so forth. On the operational side, the top-up EUBS would give rise to a highly complex structure in which NUBS and EUBS function simultaneously. It would require more frequent and more intensive interactions between the two schemes than between any other EUBS.

2.5.2 Benefits of the equivalent variants

In equivalent EUBS variants, funds are transferred from the supranational fund that manages the EUBS to those Member States that meet the triggering condition. When triggered, Member States would receive a *pay-out* from the supranational fund, which would be equal to the funds needed to support unemployed citizens who have worked during at least 3 out of the last 12 months, for 9 months with benefits equal to 50% of the replacement rate and capped at 150% of the average national wage (i.e. the baseline variant in this project).

Box 3. The trigger in this project

The trigger is defined by an indicator and a threshold, and activated when the value of the indicator surpasses the threshold level. In the project, the indicator is the *country's short-term unemployment rate in every quarter*, while the threshold is *the sum of the 10-year (or 40-quarter) moving average of country's short-term unemployment rate plus a percentage.* The trigger is activated when short-term unemployment surpasses its long-term average by more than a certain value. In the project, the values are set at 0.1 %, 1% or 2% depending on the variant (respectively, "rainy day", "stormy day" and "reinsurance of the national schemes"). This value is of crucial importance, as it determines the frequency of the transfers and the size and power of the EUBS. A cut-off of 0.1% is very low and would invoke transfers from an equivalent EUBS even in cases where there is no need for supranational intervention. Very high cut-offs (e.g. 2%) imply that the scheme is only triggered for Member States under very severe circumstances. Yet, this may make the implementation of common minimum standards difficult (as poorer countries could not expect any social assistance in return for the increased cost unless they were in an exceptionally severe situation). It may also weaken the stabilisation effect of the EUBS, which again would be limited to very severe shocks. A cut-off of 1% appears to strike a balance between these two extremes.

This design results from a careful analysis of the literature. Earlier work on EUBS has identified two types of *indicators*: those based on the *output gap* and those based on the *unemployment rate*. In the literature, a consensus has emerged that the unemployment rate is preferable to the output gap. The rationale is that although there is a strong relationship between the output gap and the economic cycle, the output gap is unobserved and it is frequently revised, calling into question the reliability of the measure in real time (Biggs & Mayer, 2010; Ince & Papell, 2013; Strauss et al., 2013). The bulk of the literature has therefore opted for the unemployment rate, because this measure is based on a head count that is available and therefore followed and monitored on a regular basis (Italianer & Vanheukelen, 1993; Dullien, 2007, 2012, 2013; Beblavý & Maselli, 2014; Vetter, 2014). There is an agreed international definition of the unemployment rate, and as an indicator it is clearer and more easily understood by the general public when compared with the output gap.

More specifically, the trigger is based on the *short-term unemployment rate*[15] and defined in terms of a *difference from a norm* (instead of the unemployment level) (in line with Dullien, 2013; Beblavý & Maselli, 2014; Vetter, 2014; Beblavý, Gros & Maselli, 2015). Notwithstanding that the total unemployment rate is also an option, as it is a simple measure that it easy to explain to the public, short-term unemployment is more sensitive to the economic cycle. This fits well with the idea of the EUBS as a shock absorber and a mechanism that should not result in permanent transfers. Moreover, total unemployment also includes structural unemployment which is not necessarily the result of the shock that the mechanism is meant to absorb. Note, nevertheless, that correlations between short-term and total unemployment rates are high, but this does not preclude that the short-term and the total unemployment rate can deviate (e.g. due to hysteresis).

The design of the *threshold* has also been much debated in the literature. One proposal is to use year-on-year increases in unemployment as the norm for the threshold, but this idea has been criticised by Beblavý & Maselli (2014). These authors claim that such an approach would lead to a volatile measure that, to a large extent, is determined by the unemployment level in the previous year. While this issue could be avoided by means of a structural unemployment indicator, like the NAWRU, such indicators typically are hard to estimate and often revised. Beblavý & Maselli (2014) rely instead on the moving average of a country's short-term unemployment rate during a 10-year reference period. The idea is to strike a balance between using a very long reference period (which potentially penalises successful labour market reform during a crisis) and a very short one (that is too greatly affected by the economic cycle).

In this study, the *10-year moving average of short-term unemployment* is selected for the threshold. As indicated above, the literature suggests using a *deviation from the norm* rather than the norm itself. This deviation can be expressed in terms of fixed percentages or standard deviations. While using standard deviations could perhaps be preferred from a scientific point of view, this could lead to a politically unacceptable situation in which two Member States have the same short-term unemployment rate but only one of them qualifies for the EUBS. The following fictional example illustrates this issue. Assume that the short-term unemployment rate of country A is much more volatile than that of country B, which translates into a higher standard deviation in country A, e.g. 2% in country A and 0.5% in country B, and that in both countries the long-term average of the short-term unemployment rate is 4%. This could result in a situation

[15] The short-term unemployment rate is obtained as the ratio of individuals unemployed for less than a year to the size of the labour force. The proposal is to opt for seasonally adjusted quarterly data because most economic indicators are produced on a quarterly basis. Annual data would result in too slow a response, defeating the purpose of the EUBS. Monthly data, however, are very comparable to quarterly data.

whereby the short-term unemployment rate in both countries is 5%, triggering the EUBS for country B (5% > 4% + 0.5%) but not for country A (5% < 4% + 2%).

Defining the deviation in terms of *fixed percentages* therefore seems to be a better, more transparent and easily understood approach. A calibration exercise is performed to come up with *three cut-off points*: one for the rainy-day scenario (in which the EUBS is activated very frequently), one for the stormy-day scenario (in which the cut-off is somewhat higher) and one for the reinsurance scenario (which only covers severe shocks resulting in a large increase in short-term unemployment in percentage terms). In this exercise, the following potential cut-off points were considered: 0.1, 0.25, 0.5, 0.75, 1, 1.25, 1.5, 1.75, 2, 2.25, 2.5, 2.75 and 3. On the basis of these simulations, 0.1% was chosen for the rainy-day scenario (triggered 197 times i.e. counting all instances in which the EUBS was triggered by country and by year, with all countries qualifying at some point), 1% for the stormy-day scenario (triggered 80 times, benefitting 22 countries) (value of 1 is close to average standard deviation of 0.94) and 2% for the reinsurance scenario (triggered 32 times, benefitting 14 countries) (if over 2.5% then hardly any country would qualify, within a range of 1.75% and 2.25% there are only few differences).

2.6. The issue of permanent transfers

One of the main concerns emerging from the political debate on an EUBS is the issue of permanent transfers and how these could be avoided. As an EUBS is an insurance mechanism, it would be impossible to design a scheme that would not allow for redistribution on an annual basis. At the same time, long-run fiscal neutrality would be important to preclude Member States from becoming permanent net contributors or recipients from the EUBS.[16]

To this end, an EUBS could be designed in such a way that it is equipped with experience rating and claw-back, two instruments that connect pay-in with pay-out.[17] *Experience rating* is a mechanism that ties the pay-in into the supranational fund to the likelihood of using it, either by taking into account how often the fund is used (reinsurance EUBS) or by linking the pay-in to a country's past unemployment record (genuine EUBS). As such, experience rating would rule out permanent redistribution from Member States with low unemployment rates to Member States with high rates. The concept of experience rating could be applied to countries or smaller entities (e.g. US employers that dismiss more, pay more).

Experience rating should, as far as possible be simple, robust, automatic, counter-cyclical and non-discretionary. It would have to function in real-time and be implemented at the launch of the EUBS. In its design, experience rating should reflect that Member States differ substantially in terms of their short- and long-term unemployment rates. For that reason, it would be based on the long-term average of the short-term unemployment rate. This approach would also avoid intertemporal inconsistencies: raising contributions when a country is still in recession or just starting to recover would undermine the aim of the EUBS.

Box 4. Experience rating in this project – Present in 16 of the 18 variants examined

The experience rating for the *reinsurance schemes* is set up as follows in this project. A single coefficient is applied to all contributions from a specific country at a specific moment in time, ranging from 1 to 2. The maximum value of 2 corresponds to a

[16] Note that the EUBS is also based on short-term rather than total unemployment.

[17] As none of the variants modelled in the project lacked both mechanisms, an estimate of how big permanent transfers would be if these mechanisms were missing cannot be provided.

situation in which the system was triggered in each preceding quarter or where claw-back is activated. The pay-in can never be more than doubled.

Applying the same logic to the *genuine EUBS* leads to an experience rating where a single coefficient is applied to all individual contributions originating from a Member State at a specific time. The value of the coefficient is given by the ratio of the 10-year average of the short-term unemployment rate in a country over the 10-year average of the short-term unemployment rate across the EU (thus capturing other countries' past performance). This coefficient is updated every three years. Over-frequent updates of this coefficient would be administratively difficult to manage, especially in Member States where contribution rates do not change very often. Another issue is its impact on labour costs.

Claw-back serves as a second mechanism that could be used to address permanent transfers. It would act to ensure that there are no long-term imbalances vis-à-vis the supranational fund (i.e. when countries for several years, countries receive much more from the fund than they have paid). Long-term imbalances could, for example, arise after a long and severe crisis in a Member State that causes a significant deficit vis-à-vis the fund, which cannot solely be addressed by the experience rating due to its gradual nature. Given their similar objectives, claw-back shares some characteristics with experience rating, such as the need for it to be simple, robust and counter-cyclical (through a delayed and gradual implementation). Claw-back could be automatic, like experience rating. Nevertheless, a better solution would be to opt for a discretionary mechanism. This would allow for a clearer distinction between temporary and permanent shocks.

Box 5. Claw-back in this project – Present in 16 of the 18 variants examined

To ensure counter-cyclicality, the claw-back becomes active for countries with a negative cumulative balance vis-à-vis the supranational fund of more than 1% of GDP for a three-year period. It continues to operate until this balance falls below the 1% cut-off.

In the *reinsurance EUBS*, the claw-back is implemented in a similar way as the experience rating: it works as a coefficient equal to the value of 2 that is applied to Member States' pay-in. In other words, the pay-in of a country is doubled after three years of a negative balance vis-à-vis the fund that exceeds 1% of GDP.

For the *genuine EUBS*, claw-back is not paid by employers and employees (as is the case for the experience rating). Instead, it is operationalised as a supplementary contribution of the Member States, equal to 0.2% of GDP annually. This choice is motivated by the fact that employers and employees are already faced with higher contributions due to the revision of the experience rating (which also occurs at the three-year mark), when the economy is still in recession or recovering. A further automatic increase of labour taxation would be administratively complex and contradict the idea of the EUBS as a stabiliser.

Experience rating and claw-back have similar goals, but experience rating could achieve them in a more gradual way. One could therefore argue that *the combination of experience rating and claw-back is largely redundant and violates the spirit of insurance*. A gradual implementation would be necessary to avoid intertemporal inconsistencies. For that reason, an EUBS with experience rating but without a claw-back mechanism could be sufficient. Still, an EUBS with claw-back but without experience rating would be problematic: it would mean that Member States with permanently higher unemployment rates would pay similar contributions to the fund as those with permanently lower rates,

but would later have to make up for the difference with ex post claw-back contributions (which would have to be almost permanently activated). Such an approach does not appear to be very sensible. Furthermore, this approach would also not be very credible, as Member States with permanently lower unemployment rates might wonder whether there would ever be a time when those with permanently higher rates could repay. This would be particularly problematic if the EUBS were allowed to issue debt.

2.7. Moral hazard in an EUBS

Another issue that has received a lot of attention in the political debate on an EUBS is moral hazard. In this project, these issues are examined on the basis of eight case studies that map the experience of countries with a multi-tiered unemployment insurance scheme.

2.7.1 The issue of institutional moral hazard

The concern of institutional moral hazard inevitably emerges in multi-tiered systems where a central government can be regarded as 'insuring' or 'reinsuring' the risk of unemployment for lower levels of government. Moral hazard is described by Barr (2004) as a situation in which an insured person is able to affect an insurance firm's liability without the latter's knowledge. *Institutional moral hazard* refers to a situation in which two levels of government deal with the governance of a social risk, and one level covers this risk – a task that could in principle be tackled by the other level as well (Vandenbroucke & Luigjes, 2016). Each level of government is politically accountable vis-à-vis its own political constituency.

In the context of unemployment insurance, one can imagine a situation in which a country's federal government is responsible for the financing and payment of unemployment benefits, whereas the activation of the unemployed and related policies are left to the lower levels of government. The behaviour of the latter has an impact on the former, in the sense that the quality of the policies implemented interacts with the costs borne by the federal level.[18] For example, if activation policies are poorly designed or implemented, they can be less effective in eradicating unemployment, thereby pushing up the costs of unemployment benefits at the federal level. Thus, policies implemented by one level of government can influence the actual incidence of the social risk at this level, and in turn, the cost to be covered by the other level of government. Moral hazard is intrinsically linked to *asymmetric information*. In the example, the federal policy-makers lack sufficient information to distinguish between the effects of policy and pure risk factors on unemployment benefits.[19] The former is under the control of lower levels of government while the latter is not. Institutional moral hazard matters especially when one expects that lower levels can determine these costs to a great extent and when there are differences in the quality of the policies implemented.

This study looked in-depth into the incidence of institutional moral hazard in eight countries: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Germany, Switzerland and the US. For each country, the benefits and the activation sides of unemployment and social assistance as well as the interplay between them were investigated. All countries are characterised by a multi-tiered insurance scheme, which commonly involves at least

[18] Unemployment evidently is a risk that is both endogenous and exogenous for lower levels of government. While they are able to influence the unemployment rate through policies, there are many other factors that contribute to unemployment (the international business cycle being one example).

[19] In the context of institutional moral hazard, one could argue that the federal government may have enough information, but that the issue is that it does not have enough power to change the process.

three levels of government (and frequent interactions with other actors, such as the social partners).

In each of the studied countries, the existing unemployment insurance system is already fairly complex. The introduction of a European scheme would thus add an additional layer of complexity, as it would interfere with the already very complicated national systems.[20] This constitutes a first challenge to the EUBS. Second, institutional moral hazard operates through the shifting of caseloads between social assistance and unemployment insurance, through poor activation policies, and - for some types of EUBS – by diminishing the coverage or generosity of the regional schemes to shift costs to the federal level.

From the case studies it is clear that institutional moral hazard is embedded in any multi-tiered insurance scheme - it is an intrinsic characteristic. The real challenge thus lies in its mitigation or partial avoidance if a European scheme were to be introduced. In practice, this could be done by raising the costs of manipulation and reducing any information asymmetries. One way to achieve this goal would be by centralising the risk (i.e. ending the scheme's multi-tiered setup). An example of this approach is the German case, where the government centralised a social assistance scheme that had been run locally into a federally run scheme. In the eight countries examined, different solutions were put forward including conditional funding, minimum requirements, and financial incentives, which are often subject to continual reforms. Moreover, the adverse effects of institutional moral hazard and the costs of mitigating it, have to be weighed against the benefits of insurance, such as economic stabilisation, redistribution, social cohesion and growth. In other words, a certain level of institutional moral hazard may be regarded as 'a price to pay' to achieve stabilisation and risk-sharing.

Another factor to take into account is the distinction between *institutional moral hazard as an objective reality, public perceptions of the issue and public concerns about it* (which depends on countries' views on the generosity of systems or tolerance regarding moral hazard). Here, substantial differences among the eight countries surfaced, notably between the US and Europe. Building mutual trust among the EU Member States would therefore be an important consideration if an EUBS were to be established.

2.7.2 How can moral hazard be addressed?

Within the project, several ways to address moral hazard are emphasised: experience rating, claw-back, the presence of a trigger, and common minimum standards. The important role of *minimum standards* has already been discussed in previous sections. Similar to the issue of permanent transfers, moral hazard could be addressed by equipping the supranational fund with *experience rating* and *claw-back*, to link the pay-in for the EUBS to its use. Member States that use the fund more or have a higher likelihood of doing so, have to contribute more. This would discourage countries from shifting caseloads to the EUBS. More information on these two mechanisms and their operationalisation in the study is provided in the previous section.

In addition to these two mechanisms, a *trigger* may prove to be another relevant tool. In this project, only the equivalent EUBS variants are conditioned by a trigger. Without a trigger to activate the genuine EUBS variants, benefits would be paid out to any eligible unemployed person, regardless of the activation measures that Member States provide. Under these circumstances, Member States may have less incentive to offer activation measures to their unemployment insurance caseload (or at least the caseload covered by

[20] On the other hand, one could also argue that an EUBS could be an opportunity for simplifying the national structure (which relates to minimum requirements or common standards and harmonisation).

the EUBS) than when they are fully financially responsible for benefit payments. In the reinsurance EUBS variants (which are tied to a trigger in this study), ineffective activation policies increase the costs for Member States during periods in which they are not triggered. Moreover, a reinsurance EUBS would most likely be triggered in a period of high unemployment, precisely when activation policies are less effective. Ineffective activation policies therefore are less likely to be a structural problem, and less likely to be perceived as institutional moral hazard, in the context of a reinsurance scheme.

2.8. Debt-issuing in an EUBS

Debt-issuing is one way to address short-term imbalances in the supranational fund. If the global balance of the EUBS became negative, the fund could be allowed to borrow on the financial market. If debt-issuing were not impossible, the resources needed to correct the imbalance would have to be collected in another way. It should, however, be recognised that any alternative option would likely result either in a reduced stabilisation or in a procyclical stance, at least in some Member States.

Indeed, one option is to *adjust some parameters of the EUBS* to reduce the costs of the scheme (e.g. eligibility criteria). Yet, this could affect the scheme's coverage and stabilisation capacity, making this approach problematic. A second option is to *claim additional contributions from the Member States*. In the case of equivalent EUBS, the fund could increase Member States' pay-in, i.e. raise their contributions in proportion to their GDP. For the genuine variants, the fund could either increase Member States' contributions by a temporary coefficient, or demand a special contribution proportional to Member States' GDP (countries would be free to decide how to raise the funds needed, as for the equivalent EUBS). Demanding a special contribution would be preferable to temporarily raising the pay-in, as one might expect debt-issuing to be necessary particularly in the case of large symmetric shocks. Increasing contributions by a temporary coefficient during such a time would boil down to raising labour taxes in Member States that are already struggling.

In both cases it would be easy to call for an additional contribution from Member States, but this would be procyclical (and it undermines the idea of a stabiliser). Allowing the supranational fund to issue debt could avoid the prospect that during an economic downturn, countries that are less affected than others would still see contributions go up to support those facing a greater shock. Debt-issuing would make the pay-in less volatile. In addition, the EU's complicated institutional framework calls for a pre-determined, automatic solution. Of the 18 EUBS variants examined in this study, only 3 were prevented from borrowing. According to the simulations performed, extra payments would indeed have been requested in these variants. For example, for the equivalent EUBS variant with a no-debt constraint and a very low trigger, additional payments would have been needed during 1995-1998 in the EMU (and during 1995-97 and in 2013 in the EU case). Similarly, in the only genuine EUBS with a no-debt constraint, extra payments would have been demanded in 1995-99 and 2013 in the EMU case (and in 1995-98 and 2013 in the EU case).

Yet, there is no consensus on the idea of debt-issuing. Apart from potential legal constraints, which are discussed in more detail in chapter 4, there are political and moral hazard concerns about debt-issuing. A first argument against debt-issuing is that public debt could be higher due to the EUBS. The EMU, however, is already highly indebted. In recent years, parts of the EMU experienced a sovereign debt crisis. Some of the underlying causes of the sovereign debt crisis were high private debts (transferred to sovereigns due to the housing bubble), bail-outs of over-indebted banks, and large debt-to-GDP ratios (Petrakis et al., 2013). In this light, introducing a mechanism that would be allowed to issue debt may be a cause for concern. Financial markets indeed are likely to consider not only Member States' debt levels but also EU/EMU debt financing. Another concern is that some Member States may end up bailing out others. In an EMU where

government-to-government bail-outs are possible, as evidenced by the Greek bail-out of 2010, moral hazard is an important challenge (Kirkegaard, 2010). Feld et al. (2015) confirm this observation. These authors argue that an effective and sustainable fiscal policy requires 'unity of liability and control in political decision making'. Prior to the crisis, the risk of moral hazard, fuelled by the fact of having a joint liability without EU-level control, was underestimated. Now, the issue is back on the agenda of policy-makers. At the same time, the level of debt that should be accumulated by EUBS would not be likely to exceed 1% of EU GDP even under circumstances of severe recession.

CHAPTER 3. THE ADDED VALUE OF A POTENTIAL EUBS

Key messages

A European unemployment benefits scheme is one of the many options that policy-makers could consider for an automatic stabiliser for the EMU. To enable policy-makers to make an informed decision on whether such an EUBS would be a viable option, it is important to gather more insight into the added value that such a scheme would have. A substantial part of this project has therefore been devoted to an assessment of the potential added value of each of the 18 EUBS variants analysed. This assessment has mainly been supported by a series of backward- and forward-looking simulations that mapped the economic impact, and also by the literature and other work carried out in light of the project.

There are many channels through which an EUBS could provide added value (both as a stabilisation mechanism and when compared with the existing national unemployment benefits schemes). More specifically, an EUBS could contribute to macroeconomic stabilisation and efforts to address unemployment, encourage labour mobility, stimulate upward convergence and support the further development of 'Social Europe' along several dimensions. As such, an EUBS could be a clear sign to Europe's citizens that the Union cares about their well-being. In the current context, this would be a meaningful signal.

As the primary objective of an EUBS would be to serve as a stabilisation mechanism, important added value would stem from the scheme providing an automatic response to cyclical developments. Such an automatic stabiliser is currently missing in the EMU and would be an essential complement to other existing instruments and market mechanisms. If an EUBS were to be set up, it would provide **macroeconomic stabilisation** through three channels: its *(potentially) higher counter-cyclicality when compared with the national schemes* (because an EUBS would generally have a wider coverage and higher generosity than the NUBS), *spatial smoothing* (as risks could be centralised), and *intertemporal smoothing* (as an EUBS typically could borrow). Within this context, it is important to recall that an EUBS would meet the criteria for such a stabiliser stipulated in the Five Presidents' Report (Juncker et al, 2015).

The enhancement of the national schemes is a particularly important channel through which stabilisation would be attained (by extending their coverage and/or generosity). One may therefore wonder whether simply improving the existing NUBS in these areas would not be sufficient to achieve the same stabilisation result. This reasoning, however, neglects the other two channels: NUBS cannot fall back on a cross-country smoothing of shocks (which is the main added value of the EUBS in comparison with the NUBS) and may face financial or institutional constraints (whereas the EUBS could issue debt in most cases). In addition, the project argues that enhancing the NUBS may prove difficult from the political and financial points of view without a common backstop. Furthermore, such an enhancement would have to go hand in hand with common minimum requirements, to ensure that Member States could not reduce their schemes to save funds.

To investigate the macroeconomic stabilisation capacity of the 18 EUBS variants, the study conducted a series of backward- and forward-looking simulations. Their stabilisation effect was mainly assessed on the basis of how the variant affects the *level of GDP and its growth rate*. As genuine EUBS variants pay out benefits for any eligible job loss, pay-outs are much smoother and so their impact on the level of GDP would generally be larger than on GDP growth. For equivalent EUBS variants, which specifically target crisis years, the opposite holds.

In general, the stabilisation impact of an EUBS is found to be relatively limited due to the small scale of the scheme (which would typically be less than 1% of EU GDP). An EUBS would thus be able to partially absorb economic shocks, with the absorption capacity depending notably on whether the EUBS can be in deficit and on the extent to which the EUBS would be more generous than current national UBS. Another conclusion that emerges from the models is that equivalent EUBS variants generally perform better in stabilisation terms than genuine EUBS variants. This result can be explained by the focus of the equivalent EUBS on the crisis years, while genuine EUBS would operate continuously. Finally, for both types of EUBS, the stabilisation impact would be the largest at the start of the downturn.

The stabilisation capacity of the equivalent schemes examined in this project is determined by the threshold of the trigger that conditions them in particular. Whereas schemes with a very high trigger threshold are relatively cheap (as they are only rarely triggered), they may not respond to even very severe crises and would have a substantially lower stabilisation impact than their counterparts with lower trigger thresholds (0.21% versus 0.09% of GDP on the 19 euro area (EA) countries' GDP level in 1995-2013). In addition, fewer countries may benefit, which may cause polarisation. Variants with low thresholds provide more stabilisation, but are much more expensive. Striking a balance between thresholds that are too low or too high would thus be important. In the study, a trigger threshold in the range of 1% to 1.5% is considered.

For genuine EUBS variants, the main determinants of stabilisation capacity are the features that affect their coverage and generosity: the eligibility conditions, the duration of benefits and the replacement rate applied. The genuine EUBS variants with the longest duration and the highest replacement rate perform best in stabilisation terms (respectively 0.18% and 0.14% of GDP on EA19 GDP level in 2009). These schemes, however, are also more costly (reaching a scale of 0.43% and 0.32% of EMU GDP). A three-month waiting period reduces coverage by about 30 percentage points, and hence lowers a scheme's stabilisation impact.

Other findings that result from the simulations are that experience rating and claw-back are effective mechanisms to prevent permanent transfers, variants that are not allowed to issue debt wold be faced with additional contributions, and some variants do build up reserves (especially those with high trigger thresholds and those that cannot borrow).

Besides its role as a stabilisation mechanism, an EUBS could be designed in such a way that it facilitates cross-border job search (**labour mobility**). In Europe, labour mobility is low and boosting it has been a priority for European policy-makers for many years. An EUBS could stimulate labour mobility by overcoming the limitations of social security rules and regulations and by making EUBS benefits portable. In that way, an EUBS could contribute to a more integrated European labour market. At the same time, it seems likely that the impact on labour mobility would be limited. One reason for that is the very poor use of the exportability of unemployment benefits today. Another reason could be that setting up the EUBS so that it encourages mobility would necessitate a complex monitoring and coordination system.

An EUBS could further spur convergence and contribute to **Social Europe**. By enhancing the NUBS, an EUBS would not only provide stabilisation, but also improve the protection of the unemployed (in terms of the number of people protected or the level of protection offered). In addition, by imposing minimum requirements on activation policies, the EUBS could actively address unemployment in Europe as well as moral hazard. All these items may result in an upward convergence of labour market policies and institutional capacity. An EUBS could contribute to the European Pillar of Social Rights, to achieve a deeper and fairer EMU. The study also finds that an EUBS could have a positive impact on poverty and inequality, in that way supporting social

cohesion. Finally, an EUBS could be regarded as a sign of solidarity and may bolster the legitimacy of the European project.

This chapter analyses what the added value could be of a European unemployment benefits scheme. It investigates whether and how an EUBS could contribute to macroeconomic stabilisation, labour mobility, upward convergence and Social Europe (in several dimensions). To provide empirical support for the discussion, the chapter draws on the findings of a series of backward- and forward-looking simulations conducted in the study. These simulations are linked to each other and based on a combination of macro and micro models.

3.1 An EUBS could contribute to macroeconomic stabilisation

In essence, the added value of an EUBS follows from its role as an automatic macroeconomic stabilisation mechanism.[21] Therefore, the most important questions to be answered in this project were the following ones: *to what extent can an EUBS enhance the stabilisation capacity of the existing national unemployment benefits schemes and what additional stabilisation effects can it achieve*? To answer these questions, a series of simulations was carried out to better understand how the 18 EUBS variants at the core of this project differ in terms of economic and fiscal outcomes and macroeconomic stabilisation impact. The modelling was applied both to the *past*, creating an alternative scenario for what would have happened over the period 1995-2013 if an EUBS had been in place (*'backward-looking analysis'*), and also to *various hypothetical futures*, to see how an EUBS might perform when confronted with different kinds of macroeconomic circumstances (*'forward-looking analysis'*).[22] Details on the methodology and data used in the simulation are provided in Appendix B of this report. Details on the four hypothetical scenarios modelled as part of the forward-looking analysis are available in Appendix B as well. The simulations were carried out for each Member State on the assumption that the system was implemented for the present eurozone members (EA19) and then across the whole EU.

Stabilisation channels. The stabilisation effect of an EUBS stems from three main channels. The first channel involves ***an enhancement of the existing national unemployment insurance schemes***: the EUBS differs from the NUBS in many dimensions, which results in a *(potentially) higher counter-cyclicality of the EUBS vis-à-vis NUBS because of greater coverage or benefit generosity*. The second channel relates to ***inter-country (spatial) smoothing***: the establishment of an EUBS effectively means that the NUBS are first harmonised such that they fulfil the minimum requirements defined by the EUBS conditions and subsequently centralised (inducing spatial insurance).[23] Spatial insurance implies that the risk and costs of unemployment are pooled across a group of countries, instead of being borne by a single Member State. The third channel is ***intertemporal smoothing***, which can be achieved by allowing the EUBS

[21] A study of the US Department of Labor highlights the important role of unemployment insurance as a stabiliser in the Great Recession, which proved to be higher than in previous downturns (Vroman, 2010). It also shows that the average multiplier effect on real US GDP was real and meaningful.

[22] In the backward-looking simulations, the *baseline* is represented by the actual legislation of national unemployment benefit systems, while in the *counterfactual* different EUBS variants are simulated. In the forward-looking simulations, the baseline depends on the macroeconomic circumstances modelled.

[23] For example, consider a fiscal union consisting of two countries, A and B, which centralise their NUBS. If the union is hit by asymmetric unemployment shocks, contributions to the centralised system are less volatile than those to the NUBS.

to borrow. In the absence of financing or other institutional constraints (this may be a strong assumption if either financial markets charge a premium for borrowing or Fiscal Compact rules are binding), NUBS could in principle effect intertemporal smoothing; *inter-country smoothing effects thus constitute the 'real' added value of an EUBS.*

Based on micro simulations, which do not take into account macro-economic feedbacks or behavioural responses, Dolls et al. (2016)[24] report that, for the euro zone as a whole, about 10% of income fluctuations caused by transitions into and out of unemployment are absorbed by interregional and another 10% by intertemporal smoothing. The smoothing effect of enhanced national unemployment benefit schemes is negligible once one takes into account the higher contribution rates needed to finance more generous benefits.

3.1.1 Enhancing the national unemployment benefits schemes?

As one of the three channels through which an EUBS could contribute to macroeconomic stabilisation is an enhancement of the NUBS, one may wonder whether improving the NUBS would not be sufficient. The NUBS may indeed be powerful stabilisation mechanisms. The crisis, however, has shown that this is not necessarily the case, notably due to *limited coverage* (i.e. the share of the short-term unemployed eligible for benefits) or *generosity* (in terms of benefit amount or duration) of the currently existing NUBS. In some countries, for example, the self-employed are not entitled to benefits (but do represent a large part of the working population). This may result in low coverage rates.

In this project, the 18 EUBS variants examined generally have a broader coverage than the national schemes in place. This is depicted in Figure 1, which illustrates differences in the coverage rates between the NUBS and the most generous genuine EUBS variant[25] modelled. It compares how many short-term unemployed individuals were covered by the NUBS (on average over 1995-2013), with how many would have been covered under the most generous genuine EUBS variant (variant 7, which pays out benefits for 12 months from the first month of unemployment). The coverage gaps between the EUBS and NUBS are particularly pronounced for countries in Central, Eastern and southern Europe. In most countries, the young (under age 30) would tend to gain the most in terms of additional coverage of an EUBS because short-term unemployment is particularly prevalent among the young in most countries. Similarly, the forward-looking models used in this project indicate that in most countries over 80% of the short-term unemployed would be eligible for the EUBS. On average, the EUBS would increase coverage of the short-term unemployed by 45 percentage points among the EA19 Member States.

A more generous EUBS (represented by a longer benefit duration or a higher benefit amount) requires larger social contributions to be raised, reducing income and spending in comparison with a less generous EUBS. When short-term unemployment is low, these reductions are not offset much by benefit receipts from the EUBS. When it is high, a more generous EUBS pays out larger transfers, boosting income and spending compared with a less generous EUBS. The higher social contributions required to finance a more generous EUBS, however, increase the tax wedge between the cost of labour faced by

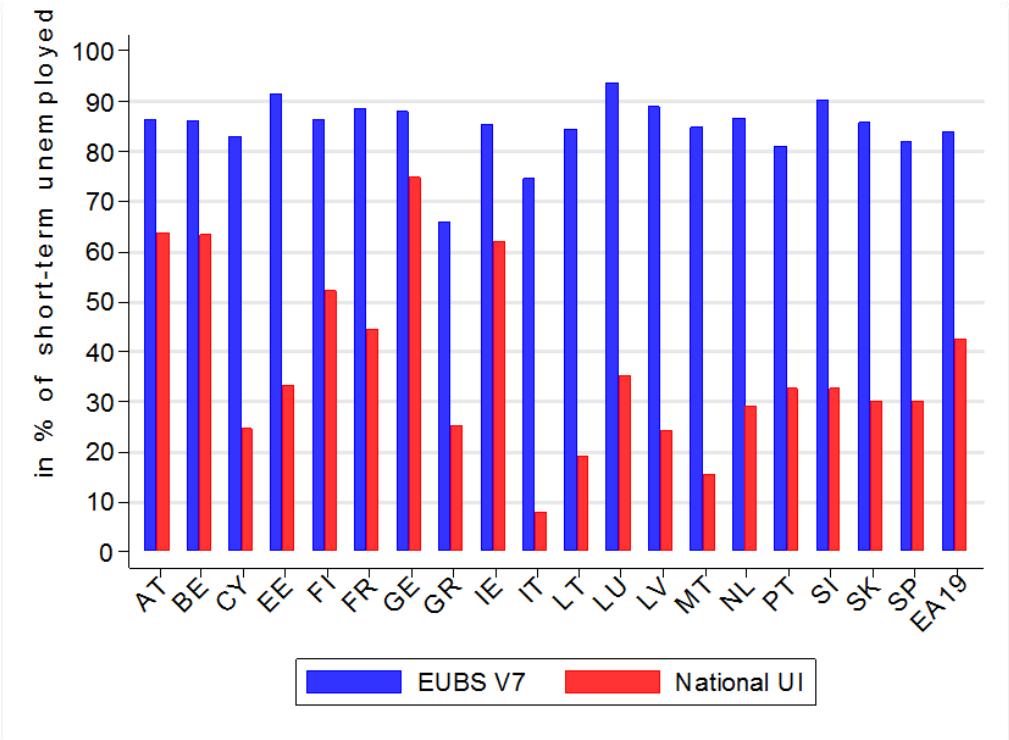
---

[24] Dolls et al. (2016), 'An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data', CESifo Working Paper No. 5581 (revised).

[25] The comparison is based on the backward-looking analyses. It is shown for the most generous genuine variant because this is the only variant that pays out benefits for a twelve-month period and starts immediately upon becoming unemployed. This corresponds to the situation in most NUBS. Moreover, all other genuine variants have a three-month waiting period, which also complicates the comparison.

the employer and the wage income received by the worker, which makes the labour market less flexible (consistently over time, not just in the periods when macroeconomic stabilisation is needed).

Figure 1. Comparison of coverage of NUBS (average over 1995-2013) and an EUBS in which payment begins immediately on becoming unemployed ('V7')



Although adapting the existing NUBS so that they reach the coverage and generosity levels of the EUBS might go a long way towards expanding the EU's stabilisation capacity, there are a number of caveats that one has to bear in mind. As indicated above, improving the NUBS may be politically and fiscally difficult or even impossible without a common backstop. An enhancement of the NUBS would likely raise the cost of unemployment insurance in countries that currently have a less generous scheme. In addition, this would also require common minimum standards and rules so that countries could not return to their original NUBS to save funds in recession times. Finally, an EUBS would attain stabilisation through two additional channels: intertemporal and spatial insurance (i.e. where the EUBS could make an important contribution).

3.1.2 How much stabilisation could an EUBS achieve and at what cost?

This section explores in depth how much stabilisation the EUBS variants studied in this project could provide and at what cost. To this end, the section draws on the results from the backward- and forward-looking simulations that were conducted. Before delving into these results, it first needs to be explained how reinsurance and genuine EUBS variants contribute to stabilisation and what can be expected more generally from an EUBS. In this report, the stabilisation effect is mainly illustrated on the basis of how an EUBS affects the *level of GDP and its growth rate*.

A first result that emerges from the study is that *the contribution to stabilisation that the 18 EUBS variants make would be limited*, which is due to the small scale of the additional unemployment benefit spending under the EUBS in comparison with the scale of the reduction in GDP. In other words, an EUBS could only partially absorb economic shocks because the scale of the transfers would not be large enough to offset a substantial degree of the shock. Second, *the stabilisation capacity of the reinsurance EUBS variants exceeds that of the genuine EUBS variants.* The reason is that reinsurance schemes are

focused on the crisis years in particular. This also may translate into a broader macroeconomic stabilisation effect, depending on how the scheme is set up.[26] Genuine EUBS variants, by contrast, function continuously. Third, for both types of variants, the *macroeconomic stabilisation impact is the highest at the start of the downturn*. For reinsurance schemes, this follows from the fact that they are conditioned by a trigger: payments are made in the early part of the crisis when short-term unemployment is high. These payments drop off fairly quickly, even if the recession is prolonged, because then typically the average duration of unemployment increases (i.e. long-term unemployment becomes more important). For genuine variants, a similar effect applies but the contrast between crisis years and 'normal' years is less pronounced as genuine EUBS function on a continuous basis (without a trigger).

Genuine and equivalent variants differ in how they provide macroeconomic stabilisation. The genuine variants pay out to beneficiaries for any eligible job loss while the equivalent variants pay out funds when triggered. As a result, pay-outs from the genuine EUBS are smoother than those from the equivalent EUBS (which target the 'bad' times). This implies that the impact on the *level of GDP* is generally larger than the impact on the *growth rate* for genuine EUBS. Equivalent EUBS typically have a larger stabilisation effect on GDP growth.

Stabilisation impact and costs of an EUBS

In the EMU, an EUBS could serve as a mechanism to absorb asymmetric shocks. An assessment of its effectiveness therefore depends on its contribution to the stabilisation of the level and growth of GDP in the *countries that experience the largest shocks*. Although the crisis caused record falls in GDP in 2009 in all EU Member States except Poland, the duration and scale of this drop varied substantially across countries. From the backward-looking models it is clear that the stabilisation effects of an EUBS would generally be larger in countries that experienced more severe recessions.[27] There are, however, some exceptions (as the rules determining pay-outs do not assure a simple correspondence to the scale of GDP decline). In Estonia, Latvia and Lithuania, which suffered GDP falls of between -14% and -15% in 2009, equivalent EUBS would have mitigated the fall in GDP by 0.5 to 0.8 percentage points. A similar impact on GDP growth would have been seen in Spain, although its 2009 recession was less severe (a GDP fall of -3.6%, which would have been reduced to something in the range -2.6% to -3.2% depending on the rules of the scheme). Had an EUBS operated across the EA19 between 1995 and 2013, EA19 GDP would have been up to 0.2% higher in 2009 (depending on the scheme).

Backward-looking simulations carried out in the study reveal that the size of an EUBS would have ranged from 0.03% to 0.43% of GDP over the period 1995-2013 (across the 18 variants, expressed as a share of GDP over the whole period).[28] The total amount of spending through the scheme would have ranged between 0.03% and 0.13% of GDP if an equivalent EUBS had been in place during 1995-2013 and between 0.11% and 0.43% of GDP if it had been a genuine EUBS instead. For the forward-looking models, the corresponding percentages fall between 0.01% and 0.43% of GDP over the whole period

---

[26] In particular, this pertains to whether spending the income on government investment, consumption or transfers would give a larger boost to economic activity than paying off debt.

[27] Because each country's *contributions* to the EUBS are much less sensitive to macroeconomic conditions than *pay-outs*, the stabilisation effect is dominated by the extent to which a recession is mitigated rather than the extent to which a boom is curbed.

[28] These numbers refer to the 'gross cost' of the EUBS, which is defined as the total value of benefits paid out over the whole period expressed as a proportion of total GDP over the whole period. This measure thus represents the scale of financing that would have to be raised through contributions for the scheme to be in balance over the long term.

for the equivalent variants and between 0.60 and 0.80% of GDP over the whole period for the genuine variants.

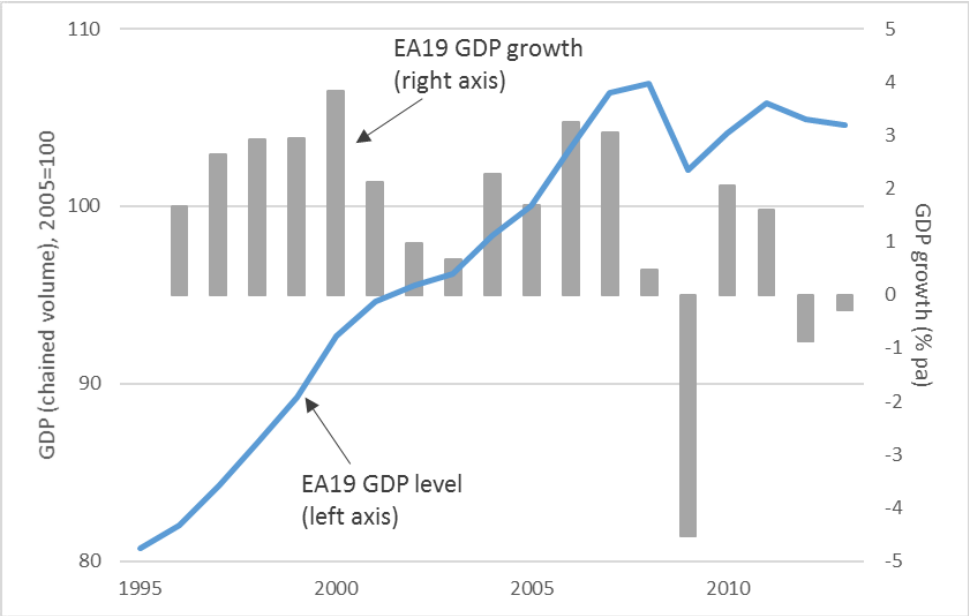
Stabilisation capacity and costs of the equivalent EUBS variants: the role of the trigger

The *threshold of the trigger* that conditions the equivalent EUBS is one of the main determinants of their stabilisation impact. This is illustrated in Figure 3, which depicts four EUBS variants (two genuine and two equivalent) and shows for each of them what the level of EMU GDP would have been if it had been in place over the period 1995-2013 (based on the backward-looking simulations). Figure 2 depicts the level and growth of EA19 GDP over the period 1995-2013, to provide the context in which the impacts shown in Figure 3 should be interpreted. The *two dashed lines* in Figure 3 show the impact of two reinsurance EUBS: one with a fairly high threshold for the trigger (i.e. an EUBS is triggered when the short-term unemployment rate is over 1 percentage point higher than its long-term average) and one with a low threshold (0.1 percentage points).

For the period 1995-2007, the scheme with the high threshold slightly reduces GDP (by less than 0.1%), because most countries are paying contributions into the scheme without receiving payments (so reserves are build up). After the 2008 recession, payments are triggered for some Member States. The number of countries that receive a payment remains limited, however, due to the high threshold. As a result, the stabilisation impact for the EMU as a whole is also small. In the variant with the low threshold, payments are triggered more frequently and for more countries, so the scale of stabilisation is larger (0.21% versus 0.09% of GDP on the EA19 GDP level in 2009, more details are provided below).

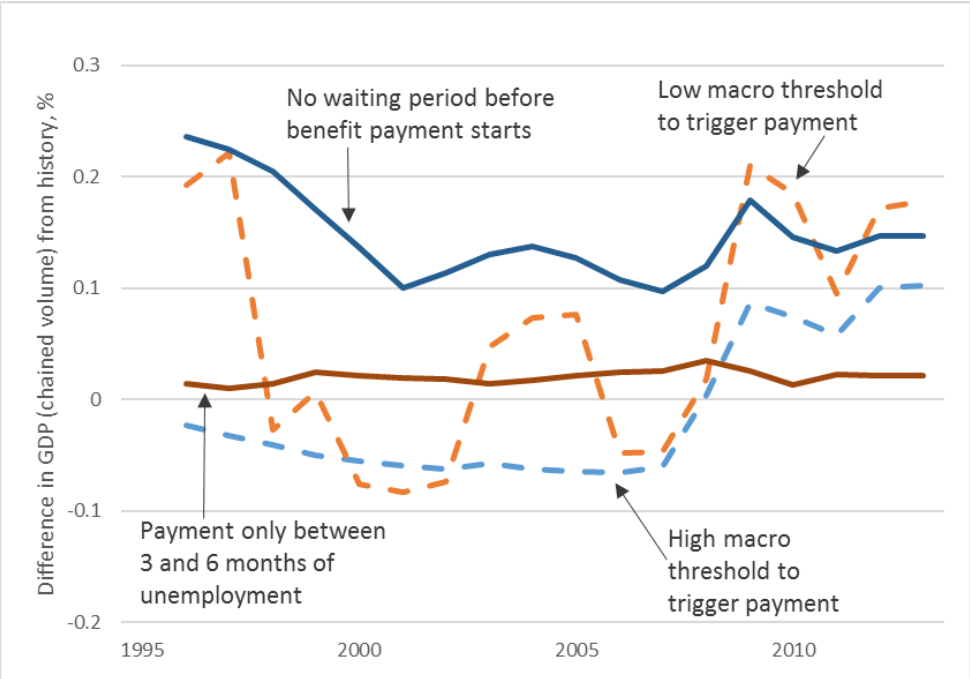
Of the four schemes depicted in Figure 3, the reinsurance EUBS with the low threshold has the largest stabilisation impact on GDP growth, since it has the largest shift from net contributions to net payments in the crisis year 2009. At the same time, it would only have reduced the fall in GDP by 0.2 percentage points (from -4.5% to -4.3%). As the scale of the impact on GDP of the EMU as a whole is small, the difference that the EUBS makes to the EMU growth rate is also limited. Schemes with high trigger thresholds are cheaper, as they rarely pay out. For example, an equivalent EUBS with a threshold set at 0.1% would require 0.13% of GDP, while the corresponding numbers for schemes with a threshold of 1% or 2% are 0.05% of GDP and 0.03% of GDP. Yet, schemes with higher trigger thresholds also tend to lead to more polarisation: fewer countries qualify for pay-outs. On the other hand, if the threshold is set too high, stabilisation payments can fail to kick in even in the event of a quite severe downturn. A balance between these two options would thus have to be attained.

Figure 2. EA19 GDP (level and growth), 1995-2013



Note: chained volume means that raw GDP data for successive years (which reflects both changes in price level and volume) have been put in real terms and are then linked to obtain a time series of volume data (from which price effects have been removed).

Figure 3. Comparison of the stabilisation impact of selected EUBS variants on EA19 GDP, (two equivalent and two genuine) if these variants had operated over 1995-2013



Note: chained volume means that raw GDP data for successive years (which reflects both changes in price level and volume) have been put in real terms and are then linked to obtain a time series of volume data (price effects have been removed).

Stabilisation capacity and costs of the genuine EUBS variants: features determining coverage and generosity

For the genuine EUBS variants, the major determinants of stabilisation capacity are features that affect the coverage and generosity of the scheme. Again, this is illustrated in Figure 3, where the *two solid lines* represent the stabilisation impact of two genuine EUBS variants: one variant has the longest duration of benefit receipt of all variants that were modelled (12 months, and no waiting period), while the other has the shortest benefit duration (3 months, with a 3-month waiting period). A genuine EUBS operates at all times and has a continuously positive impact because there is a transfer from those who pay contributions into the fund to those who receive benefits from it (and this group is assumed to have a higher marginal propensity to consume). A genuine EUBS variant with a long duration would have an important impact on the level of GDP, but its stabilisation impact on GDP growth would be less pronounced than that of the equivalent schemes (for 2009, when the shock hit). Equivalent EUBS move from net contributions to net payments when the recession begins, whereas the genuine EUBS moves from net payments to slightly larger net payments at that time. The genuine variant with a short duration would only have a limited stabilisation capacity (0.03% of GDP on EA19 GDP level in 2009).

Which features raise coverage and generosity? In this study, three key features have been identified: the *eligibility conditions*, the *duration of unemployment benefits*, and the *benefit amount* (mainly the *replacement rate*; schemes with different benefit caps had similar stabilisation effects). If benefits are only paid out from the fourth month of unemployment, the coverage rate drops by about 30 percentage points (compared with a scheme in which benefits are paid out immediately upon becoming unemployed). Testing alternative eligibility conditions had a much smaller impact on coverage[29]. The genuine EUBS variant with the longest duration had the largest stabilisation impact, while the opposite is true for the scheme with the shortest duration (i.e. 0.18% versus 0.03% of GDP on the EA19 GDP level in 2009). Another issue with schemes with a short duration is that they may leave insufficient time for the unemployed to find decent work. The genuine EUBS variant with the highest replacement rate performed second-best in stabilisation terms and vice versa (0.14% versus 0.07% of GDP on the EA19 GDP level in 2009).

Higher coverage and generosity would naturally be reflected in higher costs. Indeed, the schemes with the biggest financing needs are those with a *long duration* (0.43% of GDP for a genuine EUBS variant with a 12-month duration and no waiting period) and a *high replacement rates* (0.32% of GDP for a scheme with a replacement rate of 60% of the last gross wage) (in the backward-looking simulations).

Stabilisation capacity and costs: summary indicators and results for specific countries

To provide more details on the stabilisation capacity and costs of an EUBS, this section presents two tables that contain summary indicators for four variants (based on the backward- and forward-looking simulations, in both cases two equivalent and two genuine schemes). In Table 3, the results of the backward-looking models are

[29] Note, however, that the EUBS variants modelled in the project apply only workers, which means that coverage rates are lower for those countries where self-employment is more important. The scope of the EUBS could be extended to the self-employed, if policy-makers would decide to do so.

summarised for four EUBS variants. The first column reports the cost of the scheme[30], the second column reports whether it was in deficit or surplus at the end of the simulation period, and the three last columns report its stabilisation impact (in year 2009, in terms of GDP levels and growth rate). The reinsurance EUBS with the high trigger threshold is the cheapest option, and shows a surplus in 2013 (first row). For Latvia, a country that experienced a severe crisis in 2009[31], it would have had a larger impact on GDP growth than the other schemes. While the most generous genuine EUBS (third row) has the largest impact on Latvia's GDP level in 2009, it also raises the level of Latvia's GDP in other years and so it is somewhat less well-targeted on the recession year (so its impact on GDP growth is smaller). As it is less focused on the recession period, the scheme is considerably more expensive.

Table 3. Summary indicators for selected EUBS variants (results from backward-looking analyses)

	Gross cost	Accumulated deficit / surplus in 2013	GDP impact in 2009		
			EA19	Latvia (Country with largest impact)	
	% of whole period GDP (1)	% of 2013 GDP (2)	% above baseline level of GDP (3)	% above baseline level of GDP (3)	pp above baseline GDP growth rate (4)
Reinsurance schemes					
High trigger threshold	0.05	0.79	0.09	0.82	0.76
Low trigger threshold	0.13	-0.04	0.21	0.82	0.51
Genuine schemes					
No waiting period before payment starts	0.43	-0.34	0.18	1.04	0.58
Payment only between 3 and 6 months of unemployment	0.11	-0.09	0.03	0.20	0.07

(1) The total value of benefits paid out over the whole period expressed as a proportion of total GDP over the whole period. (2) The EUBS surplus or deficit that would have resulted in 2013, expressed as a percentage of EA19 GDP in 2013. (3) The percentage difference between the level of GDP in the variant and the baseline (actual historical) value of GDP in 2009. (4) The percentage points difference between GDP growth in 2009 in the variant and in the baseline (actual history).

Figure 4 and Figure 5 show the actual historical real GDP growth rates for four countries (together with the EA19 average, for comparison), and the growth impacts that selected variants of the EUBS would have had, according to the modelling. The countries shown experienced relatively large absolute differences in annual GDP growth rates from the EA19 rate, averaged over 1995-2013[32]. In each case, the middle chart shows the

[30] 'Cost' here refers to the 'gross cost' of the scheme, measured by the expenditure on benefits. A scheme with higher expenditure on benefits must be financed by higher contributions, and this is the sense in which a scheme may be 'low' or 'high' cost.

[31] Latvia suffered the third-largest fall in GDP in 2009 of any EU Member State and, under the rules used in the modelling, would have experienced the largest boost to GDP under the EUBS if it had been in operation.

[32] Estonia, Latvia and Lithuania stand out as having recorded by far the largest difference in annual growth rates over 1995-2013 compared with EA19 rate. Because their experience was broadly similar, Latvia is shown here as broadly representative of all three cases, to allow the Figures to present some contrasting cases.

addition or subtraction to the annual GDP growth rate that the EUBS variants would have brought about, while the lower chart shows the percentage difference in the *level* of GDP. These impacts reflect the scale and timing of contributions to and pay-outs from the EUBS fund. Note that there is a very large difference in scale between the upper chart, on the one hand, and the middle and lower charts on the other: the largest impact is for Latvia in 2009, when GDP growth would have been 0.76 percentage points higher in the presence of a 'high threshold' EUBS variant, which would have mitigated its decline in GDP in that year from -14.3% to -13.6%.

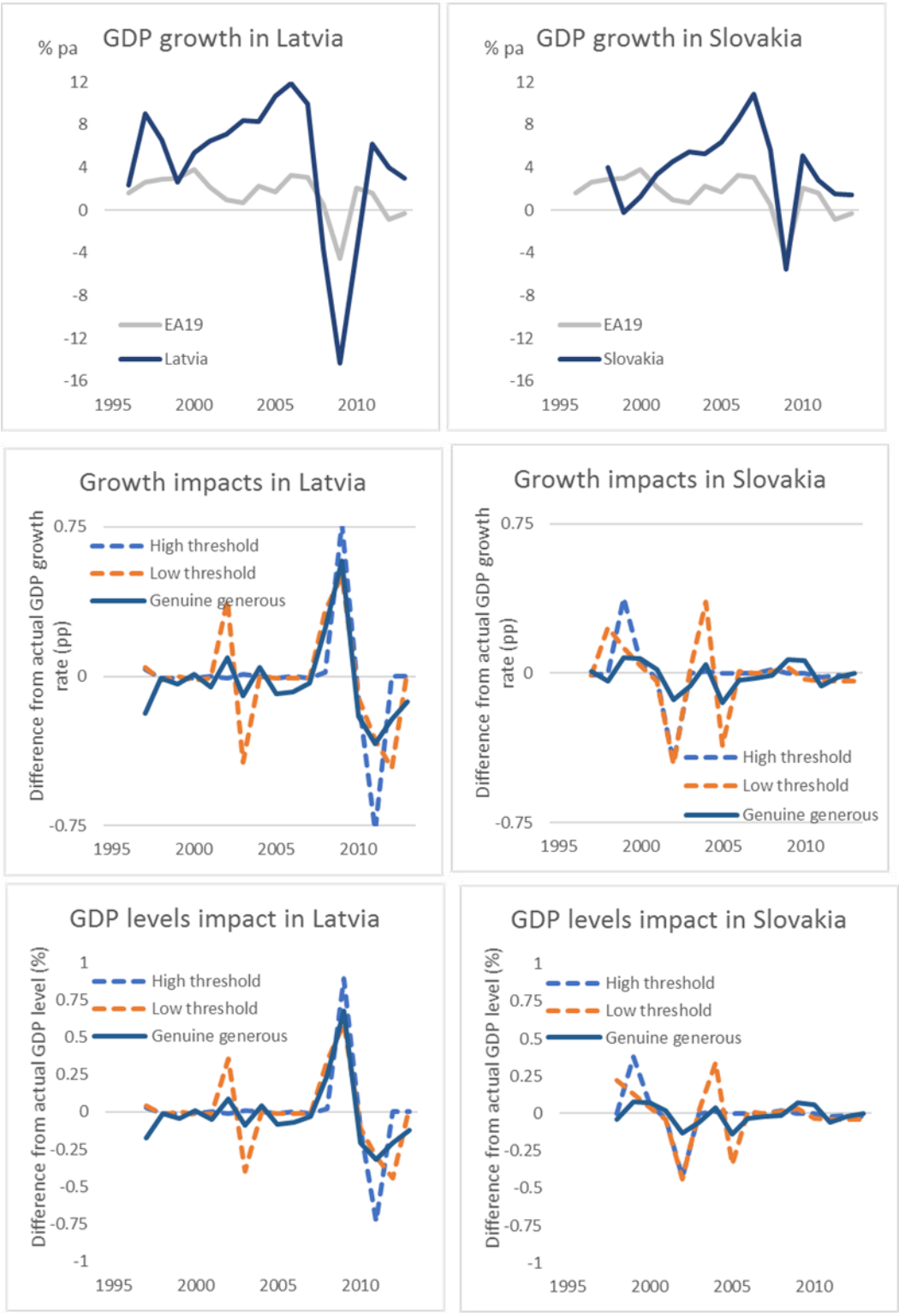
The upper charts in Figure 4 show that both Latvia and Slovakia experienced a slowdown in GDP growth in 1999 followed by a marked acceleration in growth up to 2007, in contrast to the EA19 average. Latvia's recession was far more severe than the EA19 average; Slovakia's was only slightly more severe than the average. The middle charts confirm that the two equivalent schemes would have tended to have somewhat larger growth stabilisation effects in most years (both positive and negative), but the scale of these is modest[33]. They also show how quickly the positive impact on growth in Latvia would have been curtailed under the rules of equivalent schemes (in fact the level of GDP would have been *lower* in 2011 in both equivalent schemes, and particularly in the high threshold version, if those rules had been followed).

The cases of Greece and Ireland shown in Figure 5 provide examples where GDP growth was not simply more volatile than the EA19 average but incorporated rather different long-term trends. Ireland saw a steady slowdown from the unsustainably high growth rates of the early part of the period and went into recession earlier than the EA19 average. The modelling results suggest that the two equivalent schemes would have reduced the 2009 decline in GDP by about 0.4 percentage points (from -4.6% o -4.2%). The unsustainable nature of Greece's growth in the 2000s is not particularly evident in the GDP growth rates[34] shown in the upper chart in Figure 5, but its consequences are evident in the duration of the subsequent recession, which was markedly different from the EA19 average. The scale of the estimated impact of the EUBS is particularly small in the case of Greece, reflecting the ineligibility of the self-employed, and the short-lived nature of the support is evident in the falling back of the positive contribution to growth even as the recession persisted.

[33] The negligible impact in Slovakia during the recession reflects the fact that the increase in short-term unemployment was far smaller in Slovakia than in Latvia, and in Slovakia the short-term unemployment rate remained below the high levels seen over 1999-2004. Consequently, even the 'low' threshold to trigger payments under an equivalent scheme was not crossed.

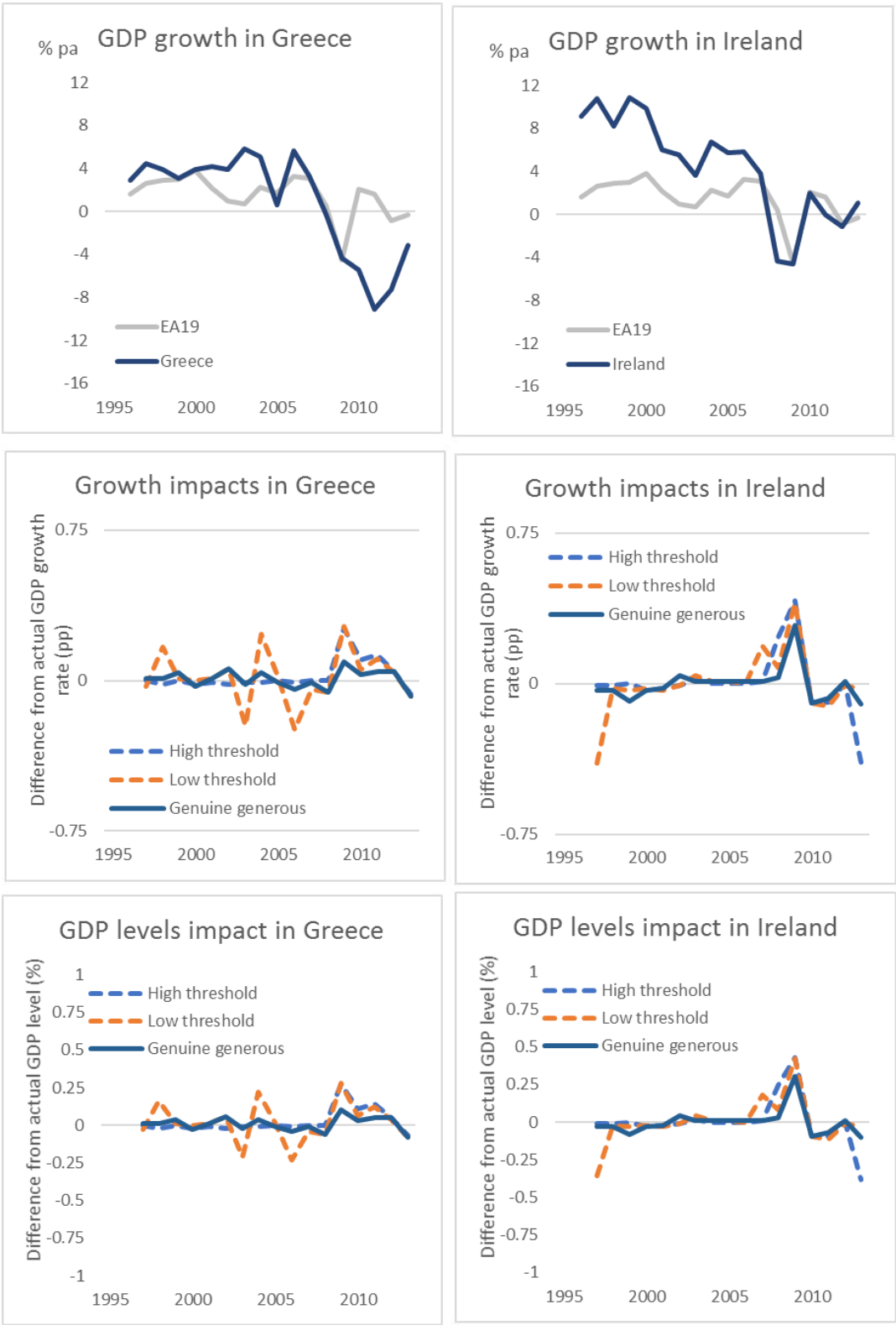
[34] It was, for example, much more evident in the balance of payments current account indicator.

Figure 4. Historical real GDP growth rates and stabilisation impact of selected EUBS schemes on Latvia and Slovakia, if the schemes had operated over 1995-2013



Note: The three variants shown in the Figure correspond to the first three variants shown in Table 3. The less generous case in Table 3 (with the most restricted duration of benefit eligibility) is not shown because its impact is negligible.

Figure 5. Historical real GDP growth rates and stabilisation impact of selected EUBS schemes on Greece and Ireland, if the schemes had operated over 1995-2013



Note: The three variants shown in the Figure correspond to the first three variants shown in Table 3. The less generous case in Table 3 (with the most restricted duration of benefit eligibility) is not shown because its impact is negligible.

Summary indicators from the forward-looking analysis for four EUBS variants are reported in Table 4. The table shows these indicators for each of the four hypothetical scenarios. As before, the two reinsurance schemes are smaller in scale than the two genuine schemes (gross cost). The equivalent EUBS with the higher trigger threshold is substantially smaller in scale as it pays out more rarely. The EUBS that is not allowed to borrow is never in deficit, because it raises additional contributions if needed. Some of the variants run up a deficit, which is not cleared at the end of the period at the as experience rating and claw-back operate with a lag.

Table 4 reports the impact on GDP in the country that experienced the largest effect of the EUBS in its trough year. For most scenarios, this country is generally the same across the EUBS variants. Scenario A is an exception: here the choice of variant influences which country experiences the largest impact of the EUBS. The table shows the impact on both the level of GDP in the trough year and on the growth rate of GDP in the trough year and its preceding year[35].

Under Scenario A, *a global trade shock*, Germany's export-dependent economy would be more exposed when compared with the last recession, and consequently it would experience a larger stabilisation effect from an EUBS than under conditions similar to the last recession. Under Scenario B, the EUBS is put under heavy strain because of the *prolonged duration of the hypothetical shock* effects, which hits all countries. In this case, there is still some stabilisation effect, but the system's outflow is significant and requires much higher contribution rates to finance it and/or the fund goes into substantial deficit. The only variant of the EUBS, which would not result in a deficit at the end of the period, is that which requires Member States to make additional payments to the fund when the overall balance of the fund is negative. A variant, which triggers payments to government budgets under a low threshold, would result in a particularly high accumulated deficit of 3.5% of GDP by the end of the period.[36] Scenario B highlights that the EUBS is not intended to address prolonged or permanent symmetric shocks, though the nature of the shock will normally not be apparent initially and the system would respond as soon as short-term unemployment rises. Scenarios C and D confirm that an EUBS would *work more effectively in the event of a short-lived recessionary shock that affects some countries but not others* ('asymmetric') *than in a prolonged shock that affects most countries in a similar way* ('symmetric'). Most countries directly affected by the shock would be net recipients (e.g. Estonia in Scenario C, Portugal in Scenario D). For other countries, the initial employment conditions could interact with the design of the EUBS so that they would not end up as net recipients (e.g. Greece). This could be an unintended consequence when experience rating factors in previous history from the beginning (e.g. so Greece would already start with very high short-term unemployment levels).

[35] The preceding year is also shown to allow for cases where the recession and the support given by the EUBS begin to take effect in the year prior to the trough year. In that case, the impact on the growth rate can be higher in the preceding year (because the growth rate in the trough year can be depressed by the boost to GDP given in the preceding year).

[36] This deficit would not necessarily reduce national public debt, given that the GDP impact of the EUBS is limited and that benefit payments are going to the unemployed (whose net wealth position would be improved).

Table 4. Summary indicators for selected EUBS variants (forward-looking simulations)

Scenario	Variant		Gross cost	Accumulated deficit / surplus at end of period	GDP impact in trough year				
					EA19	Country with largest impact			
								pp above baseline GDP growth rate (4)	
			% of whole period GDP (1)	% of end-period GDP (2)	% above baseline level of GDP (3)		% above baseline level of GDP (3)	Year before trough year	Trough year
A: Short sym. global trade shock	Reinsurance	High threshold	0.02	0.98	0.43	ES	1.31	0.03	1.40
		Low threshold	0.24	-1.09	0.73	PT	1.45	0.45	0.12
	Genuine	Generous with debt	0.68	-0.10	0.63	PT	0.92	0.19	0.11
		Generous no debt	0.68	0.15	0.63	DE	0.92	0.18	0.04
B: Long sym. EU confidence shock	Reinsurance	High threshold	0.20	-1.04	0.54	FI	1.63	1.27	0.50
		Low threshold	0.43	-3.56	0.77	FI	1.44	1.05	0.26
	Genuine	Generous with debt	0.80	-0.50	0.69	FI	1.08	0.13	0.14
		Generous no debt	0.80	0.02	0.69	FI	1.08	0.12	0.12
C: Short asym. demand shock	Reinsurance	High threshold	0.01	1.17	-0.12	FI	1.58	1.24	0.47
		Low threshold	0.09	0.33	0.00	FI	1.34	0.99	0.22
	Genuine	Generous with debt	0.60	-0.56	0.52	FI	1.18	0.15	0.08
		Generous no debt	0.60	0.02	0.48	FI	1.13	0.12	0.05
D: Long asym. supply shock	Reinsurance	High threshold	0.07	0.55	0.06	ES	1.49	1.42	0.16
		Low threshold	0.19	-0.84	0.06	ES	1.34	0.15	0.10
	Genuine	Generous with debt	0.64	-0.24	0.56	ES	1.13	0.06	0.18
		Generous no debt	0.64	0.01	0.56	ES	1.12	0.07	0.17

(1) The total value of benefits paid out over the whole period expressed as a proportion of total GDP over the whole period. (2) The EUBS surplus or deficit that would result at the end of the period, expressed as a percentage of EA19 GDP in that year. (3) The percentage difference between the level of GDP in the variant and the no-EUBS baseline value of GDP in the trough year. (4) The percentage points difference between GDP growth in in the variant and in the no-EUBS baseline for the year preceding the trough year and for the trough year.

In summary, the project suggests that equivalent EUBS variants with very high and very low trigger thresholds, and genuine EUBS variants with limited coverage (due to strict eligibility conditions) and generosity (due to a low replacement rates, short benefit duration and waiting periods) perform less well in stabilisation terms than their counterparts. If policy-makers decide to design an EUBS, it would be important to take these factors into consideration.

3.1.3 Temporary and permanent transfers in an EUBS

As an EUBS by its very nature is an insurance mechanism, it would imply a reallocation of resources across countries in the short-run. In fact, this is one of the three channels through which an EUBS would contribute to macroeconomic stabilisation and it is precisely this channel that would give an EUBS an important advantage over (enhanced) NUBS. In the long-run, however, fiscal neutrality is warranted for a number of reasons

(e.g. political feasibility). Some Member States may be more likely to use the EUBS, which could result in a situation in which some countries contribute much more to the EUBS than they receive from it. For that reason, any EUBS variant would have to be equipped with instruments that balance Member States' use of the scheme with the contributions they pay into it. Each of the 18 EUBS variants analysed in this study either has experience rating, claw-back or both instruments to limit permanent transfers. The question therefore is: do these mechanisms work?

According to the backward- and the forward-looking analyses performed in the project, the answer would be positive: hardly any Member State would be in a permanent net contributor or net recipient position if a sufficiently long period is considered. In some of the variants, not a single case can be found (e.g. in one of the reinsurance schemes with a very low threshold for the trigger, where the EUBS is triggered very frequently and in (nearly) all Member States). In addition, it is important to recall that permanent transfers could be limited if Member States implemented labour market reforms aimed at reducing unemployment.

In the short-run, some countries do show up as net contributors or recipients of the EUBS. If an EUBS had been applied in the past, the Member States that would have been net claimants are among those that experienced the worst recession following the 2007-08 crisis. Importantly, this does not imply that the same countries would suffer recession in the future. If an EUBS had operated across the current EA19 Member States, between 1995 and 2013, Spain, Portugal and Cyprus would have built up deficits (net recipients) over the period taken as a whole (generally in the range of 0.5-2.0% of 2013 GDP) under all variants that were modelled. For the genuine EUBS, most of the other countries would also have been in deficit in 2013 (due to the timing of the crisis), while Austria, Finland, Germany and the Netherlands would have been net contributors. Equivalent EUBS would have had most countries as net contributors, and with their number going up as the trigger threshold became more difficult to surpass.

Experience rating would have been applied in all EUBS variants that are equipped with this mechanism, and it would have been used particularly in the equivalent variants with a very low trigger threshold (and much less for those with high thresholds that are rarely triggered). For claw-back, it is clear that this mechanism is particularly important in the genuine variant that does not have experience rating. For no-debt variants, claw-back would often have been delayed due to the additional payments that countries would have had to make into the fund (which raised the net pay-in).

The forward-looking simulations also shed light on the short-term redistribution effects. In a number of scenarios, some countries are in deficit several years after the end of the recession (e.g. Germany, Finland and the Netherlands in the short symmetric shock scenario, also the countries directly affected by an asymmetric shock end up as net recipients – Estonia, Finland, Lithuania, Latvia (temporary shock), Portugal, Ireland, Spain (permanent shock)).

In summary, the EUBS is an insurance mechanism that redistributes funds in the short-run. In the long-run, permanent transfers are avoided through experience rating and claw-back.

Debt-issuing and reserve-building

Of the 18 EUBS variants analysed, only three are not allowed to borrow to finance short-term imbalances. As indicated above, in the EMU additional payments are demanded during 1995-98 for the no-debt equivalent EUBS variant with a low trigger, and during 1995-99 and in 2013 for the no-debt genuine EUBS variant (backward-looking model). In the models, a jump in the pay-in is detected without any corresponding jumps in the experience rating or claw-back. The no-debt equivalent EUBS variant with a very high

threshold would not necessitate extra contributions as it is triggered so little. Neither of these schemes would face a deficit at the end of the period.

How do these schemes perform in stabilisation terms? In terms of the impact on the EA19's GDP level in 2009, the effect of the no-debt equivalent EUBS with a very low trigger threshold would have been at the same level as a variant with identical specifications that can issue debt. The stabilisation results for the genuine variant that cannot borrow are also in line with those of other genuine schemes over the period examined. However, these metrics for the EMU hide variation across the Member States. In addition, the impact of debt-issuing likely becomes much clearer in the evolution of the contributions, the experience rating and claw-back, and over time (surplus or deficit).

Additionally, especially in the equivalent EUBS variants, it is possible that reserves are built up (given that countries pay into the supranational fund until 0.5% of EU GDP is reached, then contributions are halted until the fund declines below this level). For genuine EUBS, reserve-building is less likely but not impossible. In any case, reserve-building would be temporary. On the one hand, it would allow the EUBS to acquire reserves and avoid having to issue debt or raise (additional) contributions in difficult times. On the other hand, reserve-building would come with costs, of which forgone interest is one example. From the simulations carried out in the project it is clear that the deficit or surplus acquired would range between 0% and 1% of 2013 EMU GDP by the end of the simulation period. If a surplus is built up, it is run down as the EUBS pays out funds. If a deficit is built up, it is addressed through experience rating and claw-back (these mechanisms operate with a lag, so the deficit may not be fully cleared up by the end of the period).

The backward-looking simulations suggest that equivalent EUBS variants that only pay out in the event of severe shocks build up surpluses for the EUBS by the end of 2013 (i.e. the end of the simulation period). For these variants, a surplus is built up in the years prior to the recession when economic conditions are moderate or good. Even though the scheme is triggered during the recession, for some countries payments do not continue much after 2010 (as the triggering condition is difficult to meet). Equivalent variants with lower trigger thresholds are triggered more frequently, transferring more funds to the Member States. For some of them, this activates experience rating and claw-back (raising the pay-in). Of the four equivalent variants, only one has built up a deficit by the end of the simulation period (i.e. a variant with a very low trigger threshold that can issue debt). In the genuine variants, more countries tend to accumulate larger deficits, especially under the more generous schemes.

In the forward-looking models, the Member States directly affected by the shock usually end up with a deficit at the end of the simulation period even some years after the recession is over (i.e. they are net recipients). This occurs especially in the case of symmetric shocks.

3.2 An EUBS could contribute to labour mobility

An EUBS could be designed in such a way that it stimulates labour mobility, facilitating job search across the EU by making EUBS benefits portable, and thus contributing to a more integrated European labour market. Nonetheless, the research performed within the project shows that the impact of an EUBS on labour mobility is likely to be limited. One reason is the very limited use of the exportability of unemployment benefits today; another is that setting up the EUBS so that it encourages labour mobility would require substantial monitoring and coordination at the EU level, which would represent an operational barrier. In legal terms, the EUBS would not give rise to any insurmountable issues for the application of the Coordination Regulations (Nos 883/2004 and

987/2009)[37]. These regulations provide for a coordination of national social security systems. They ensure that people moving from one Member State to another are not, as a result, penalised in terms of their social security rights.[38] It is based on two key principles: the *aggregation of periods* (periods of insurance or (self)employment completed in other Member States can be taken into account for acquiring the right to benefit in a given Member State, as though they were completed there) and *exportability*. Neither genuine nor reinsurance variants would come into conflict with these principles.

3.3 An EUBS could contribute to Social Europe

A common EUBS may provide support for Social Europe along several lines. First, an EUBS may lead to an enhancement of the NUBS and thus give rise to *convergence*. Member States could be stimulated – even without any formal obligation – to *align their national schemes with the EUBS*, which would generally be more comprehensive, to smooth transitions between the national and European schemes (especially in case of basic genuine EUBS). The US case, one of the eight cases studied in this project, is an interesting example in this regard. In the US, federal requirements often concern the design of administration systems when federal subsidies, grants or solidarity have an impact on state-run programmes. These federal requirements are not so strict and mostly cover the administrative side. Interestingly, this indicates that even in the most decentralised case of the eight cases examined in this project, there is at least some need for administrative adjustment, if only to smooth the cooperation between levels of government. Such adjustments might prompt broader reforms and mutual learning. A second interesting case is Switzerland, where as a response to common non-binding guidelines, the cantons have adjusted their social assistance legislation – with convergence as a result. In the case of an EUBS, similar effects might occur.

Next to this, European minimum requirements with regard to the *quality of unemployment benefits* and the *quality of activation policies* of the national schemes would be a natural corollary of an EUBS, with twin goals: enhancing the stabilisation capacity of the NUBS, and reducing institutional moral hazard. More specifically, minimum requirements could be imposed on the coverage and generosity of unemployment benefits, to strengthen the stabilisation capacity of the EUBS (by enhancing the NUBS design). Minimum requirements on the activation side would serve a different purpose. Their aim would be to prevent behaviour from lower levels of government from negatively affecting the risk for which they would be (re)insured (e.g. to prevent Member States from reducing their efforts to activate the unemployed). The specific nature of these minimum requirements would depend on the variant chosen (cf. reinsurance versus genuine EUBS). The potential of 'soft law' to pursue convergence in this area has already been tested, yielding mixed results. Hence, European minimum requirements could be an important step forward, by creating stronger pressure, more incisive follow-up procedures and/or formal obligations ('hard law'). In the eight examined countries with a multi-tiered unemployment regulation, minimum requirements governing the quality of activation policies already play a major role in the prevention of institutional moral hazard (aside from such mechanisms as financial incentives or the

[37] Regulation (EC) No. 883/2004 of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, OJ L 166 30.4.2004 as amended and Regulation (EC) No. 987/2009 of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No. 883/2004 on the coordination of social security systems, OJ L 284/1, 30.10.2009.

[38] To this end, the Coordination Regulations use a number of key principles: non-discrimination on grounds of nationality; the aggregation of periods of insurance, employment or residence; the waiving of residence rules or exportability of cash benefits (i.e. the principle that benefits under the legislation of one country can be paid to persons residing in another country); and the application of a single social security legislation.

centralisation of benefit systems and activation policies). Any EUBS should be accompanied by improved coordination of activation policies across the Member States in a way that takes due account of these existing internal mechanisms.

An EUBS could further *help to promote and develop the European Pillar of Social Rights*. In light of the recent crisis, its impact on social outcomes, the persistently high unemployment and the growing differences among countries, much attention has been devoted to the EMU's social dimension. In his state of the union address of September 2015, President Juncker introduced the idea of a "*European Pillar of Social Rights*" as an important stepping stone to achieve a deeper and fairer EMU. The idea behind the social pillar is to support Member States in overcoming the challenges they face in the domains of employment and social policies. The pillar aims at encouraging reform and fostering convergence among the EMU countries. A first outline of the European Pillar of Social Rights was presented on 8 March 2016. It comprises three categories: equal opportunities and access to the labour market, fair working conditions, and adequate and sustainable social protection.

An EUBS could support *social cohesion*, as it would contribute to income protection of the unemployed and their families in the face of macroeconomic shocks. In this project, the impact on poverty and inequality is assessed through four hypothetical scenarios. Because of its higher generosity and coverage, the EUBS would have a *positive effect on poverty and inequality reduction*, when compared with the existing NUBS, although this could admittedly also be achieved by upgrading the less generous NUBS; the scale of the effect reflects that poverty and inequality are driven by much more than the impact of short-term unemployment. On average, under the most generous genuine EUBS that was simulated, poverty would be reduced by 0.35 percentage points while inequality measured by the Gini coefficient would be reduced by around 0.14 percentage points.[39] Table 5 below illustrates the effect of the EUBS on poverty and inequality reduction in EA19 Member States for the first year of introduction and the year when short-term unemployment is hit the hardest under a scenario with a short asymmetric demand shock, in Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Slovakia and Slovenia, followed by a swift recovery (Scenario C). In the first year of introduction, prior to the macroeconomic shock, the largest impacts are on those countries that begin the simulation with relatively high short-term unemployment rates and for which the EUBS would represent a substantial increase in coverage (e.g. Spain). The countries that experience the largest change in poverty impact between the first year and the year of largest shock are those that suffer the largest shock: the Baltics, Slovakia and Slovenia.

[39] Note that the impact on poverty and inequality are only modelled for two genuine EUBS variants studied in the forward-looking analysis, which only differ from each other in the sense that one of the two variants modelled is able to issue debt while the other is not (the impact on poverty and inequality would therefore be identical). In the equivalent EUBS, transfers do not go directly to unemployed households and would therefore have no effect on poverty and inequality.

Table 5. Effect of the EUBS on poverty and inequality: scenario of a short asymmetric demand shock

	First year of introduction of EUBS			Year of largest impact on unemployment		
	Poverty	Gini	s80/s20	poverty	Gini	s80/s20
AT	-0.30	-0.08	-0.01	-0.28	-0.08	-0.01
BE	-0.10	-0.07	-0.02	-0.12	-0.07	-0.01
CY	-0.50	-0.18	-0.05	-0.56	-0.19	-0.05
DE	-0.09	-0.03	-0.01	-0.10	-0.04	-0.01
EE	-0.32	-0.13	-0.04	-0.46	-0.19	-0.06
EL	-0.16	-0.09	-0.03	-0.16	-0.09	-0.03
ES	-0.85	-0.38	-0.32	-0.85	-0.38	-0.29
FI	-0.14	-0.04	-0.00	-0.11	-0.05	-0.01
FR	-0.37	-0.14	-0.04	-0.41	-0.15	-0.04
IE	-0.19	-0.08	0.01	-0.24	-0.10	-0.02
IT	-0.25	-0.24	-0.15	-0.24	-0.23	-0.15
LT	-0.43	-0.21	-0.11	-0.58	-0.27	-0.09
LU	-0.51	-0.11	-0.02	-0.61	-0.12	-0.01
LV	-0.47	-0.17	-0.10	-0.74	-0.27	-0.13
MT	-0.20	-0.09	-0.03	-0.17	-0.08	-0.03
NL	-0.25	-0.14	-0.04	-0.24	-0.14	-0.04
PT	-0.28	-0.10	-0.02	-0.28	-0.09	-0.01
SI	-0.20	-0.07	-0.01	-0.30	-0.09	-0.02
SK	-0.15	-0.06	-0.02	-0.24	-0.08	-0.02
EA19	-0.30	-0.13	-0.05	-0.35	-0.14	-0.05

Note: Differences in poverty rates are calculated based on a poverty threshold equal to 60% of the median equivalised disposable income in each country in the absence of the EUBS. Earnings growth is not considered in the calculation of poverty and inequality in the trough year. A negative sign implies a positive effect.
Sources: Own calculations based on EUROMOD version G2.74.

Strengthening the social dimension may also contribute to the *legitimacy* of the European project (Andor, 2015). Unemployment benefits can further be seen as a sign of *solidarity* (among countries and citizens), targeting precisely those individuals who bear a large share of the costs in a recession. Research carried out in this project suggests that an EUBS would reinforce citizens' confidence (as solidarity with the unemployed is high at the national level and policies aimed at tackling unemployment are deemed important by citizens) and market confidence (due to its stabilising effect). As such, EUBS could boost trust in Europe's institutions (but note that the literature is not conclusive on whether policies implemented at a low or a higher level boost trust the most). This, however, will also depend on the setup of the scheme and the costs that it entails.

Finally, the project also found that an EUBS does not seem to run counter to Member States' incentives to implement structural reforms. This is because policy-makers are not likely to think of fiscal policy and structural reforms as substitutes (persistent unemployment rates and crises go hand in hand with a sense of urgency, which increases reform momentum independent of fiscal policy) and fiscal policy which could creative incentives to increase labour market flexibility under an EUBS (which would insure against short-term costs or compensate the losers).

CHAPTER 4. IMPLEMENTATION OF A POTENTIAL EUBS

Key messages

Although there are several contributions on an EUBS, the legal and operational feasibility of such a scheme and the way it could be implemented, if policy-makers decide to do so, have not been studied much. This project has sought to fill this gap by carrying out legal assessments from the EU and the Member States' perspectives and by presenting a theoretical roadmap.

Previous work on an EUBS has debated whether such a scheme could be established within the existing EU legal framework, i.e. without requiring a treaty change. Some authors have argued that this is impossible (e.g. Fuchs, 2013), while others have identified a legal base for some types (e.g. Eichenhofer, 2015 and Kullas & Sohn, 2015). The conclusion that is reached within this project is that most of the 18 EUBS variants examined can be established within the existing legal framework. A legal base to set up the payment side of equivalent EUBS is found in Art. 352(1) TFEU (Treaty on the Functioning of the European Union). For the genuine variants, a combination of Arts. 175(3) and 352(1) TFEU can be considered. These articles are subject to the no bail-out clause (embedded in Art. 125(1) TFEU). For four variants, no legal base was found. Three other schemes do not comply with the no bail-out clause. The adoption of these EUBS would necessitate a treaty change in the form of an inclusion of an explicit legal base for establishing an EUBS. A legal base for the financing side of the EUBS can also be found within the existing legal framework. Setting up the financing side of the EUBS as part of the general budget appears to be the easiest and preferred option (rather than setting it up outside of the budget). Importantly, one has to bear in mind that if policy-makers decided to set up an EUBS variant that cannot be established within the existing EU legal framework, there would be ways to overcome this issue. One option would be a treaty change, while other options are enhanced cooperation and intergovernmental agreements.

As there is already considerable diversity in NUBS across the Member States, countries might encounter considerable legal and operational difficulties if policy-makers decided to establish an EUBS. This is particularly the case for genuine EUBS variants, which (at least partially) would replace the existing national schemes. The analyses carried out in this project show that amendments to ordinary national legislation governing unemployment insurance, social security and social assistance, labour markets and taxation would be inevitable in all Member States for genuine EUBS variants. Fewer legislative amendments would be necessary if an equivalent EUBS were introduced. Legal issues mostly emanate from the interaction of the genuine EUBS with numerous detailed mechanisms and concepts characterising NUBS (e.g. how interruptions of unemployment are dealt with). If an EUBS were set up, either these concepts could be determined at the EU-level, or the national legislation could apply *mutatis mutandis*. The conclusion that emerges from the study is that the latter should be the default option, because it would present the fewest legal barriers, be less intrusive and best capable of preserving the internal coherence of national policies and social security systems. Determining concepts at the EU-level should ideally be confined to undesirable effects (e.g. situations of moral hazard). Both types of EUBS could potentially invoke constitutional conflicts in a few Member States, but overall this issue is likely to remain limited. In terms of operational feasibility, genuine EUBS would considerably increase the administrative burden and require more and well-trained staff, close coordination between an EUBS and NUBS, data exchange, etc. Especially for Member States with NUBS that are very different from an EUBS, in scope and design, many obstacles would be ahead. Examples are countries with a so-called 'Ghent system' (Denmark, Finland and Sweden, where unemployment insurance is voluntary and managed by special insurance funds) or a liberal welfare system (Ireland, Malta, Poland and the UK, which typically have flat-rated unemployment

benefits). In comparison with genuine EUBS variants, reinsurance schemes are also associated with fewer operational challenges.

The study additionally presents a theoretical implementation plan (or 'roadmap') that outlines the steps to be taken if policy-makers decided to set up an EUBS. The plan consists of three parts: the establishment of the EUBS (during which all legal challenges would need to be tackled), the transition towards the EUBS phase (during which all operational challenges would have to be addressed) and the launch of the EUBS. According to the Five Presidents' Report (Juncker et al., 2015), this should be achieved by 2025. The study confirms the feasibility of an EUBS, despite the many obstacles that would be ahead. If an EUBS were created, it would rely heavily on the existing national bodies. There would be no need to set up new national bodies, but their capacity would have to be expanded and improved. The design and capacity of institutions involved in policy-making (and in delivering active labour market policies) would be crucial in this regard. To ensure that the EUBS achieves the same results across the Member States, an upward convergence of the existing institutions would be necessary. This would go hand in hand with the harmonisation and enhancement of the NUBS. A final important point in the context of implementation is the role of the social partners: in many Member States, social partners are closely involved in the design and management of the NUBS. Policy-makers would have to consider the role of social partners in the EUBS accordingly.

This chapter is devoted to implementation of a potential European unemployment benefits scheme. It addresses the legal and operational feasibility of an EUBS at the EU level and the Member State level and then presents a roadmap towards its implementation if there is political will to move ahead with this stabiliser.

One question that would need to be answered if an EUBS were considered is whether the scheme should be introduced in the EMU or the EU. The case for limiting an EUBS to the EMU seems compelling, especially in the current context. Although establishing it for the EU as a whole would imply a larger pool of countries for risk-sharing, much more attention has gone to the completion of the EMU (e.g. in the Five Presidents' Report by Juncker et al., 2015). A single monetary policy by definition cannot suit all in the case of idiosyncratic shocks. Asymmetric shocks can lead to wide divergences which are particularly problematic in the context of a monetary union. In the absence of the exchange rate as an instrument for insurance against country-specific shocks, there would be substantial added value for an insurance instrument at the EMU level, more than for non-EMU countries.

Regardless of whether the scheme applied to the EU or the EMU, making it mandatory could help to avoid adverse selection (Beblavý & Maselli, 2014). For similar reasons, allowing Member States to 'opt-out' of the scheme is not recommendable, even though this solution could make the EUBS politically more acceptable. Allowing Member States to decide whether to join the EUBS, but making this decision irreversible may thus have political merits. By contrast, allowing countries to step out of the scheme when it is operational does not appear to have any such merits. Furthermore, this would introduce severe complications for the other countries involved (e.g. balance of payments) and provide incentives for strategic behaviour. From the legal perspective, one has to note that in principle an EU legal act binds all Member States except for explicit op-outs or legal acts adopted under enhanced cooperation.

Related to opt-outs, there is the issue of *accession criteria* (i.e. assuring convergence among the Member States prior to the implementation of the EUBS). This idea has also been highlighted in the Five Presidents' Report (Juncker et al., 2015). In the report, "*a significant degree of economic convergence*" is listed as one of the pre-conditions for

establishing a risk-sharing mechanism in Europe. It is an important point, in light of Europe's considerable labour market heterogeneity and diversity in welfare systems. Further convergence in both economic reality and policy-making would facilitate the functioning of an EUBS (or other stabilisers) and make it more politically acceptable. A further convergence of policies would likely affect the national economy's capacity to absorb shocks as well as the size and pattern of net transfers, thus reducing the risk of moral hazard. Nevertheless, given the experience rating and claw-back, the burden of non-convergence and of more intensive use of the schemes by some countries will largely fall on them (which means that there is limited negative externality). In addition, upward convergence could also be achieved in other ways (cf. the Commission's work on the development of employment and social benchmarks in light of the European Pillar of Social Rights to foster convergence, limit negative spillovers in employment and social protection and strengthen the social dimension of Europe 2020 and the European Semester).

4.1. Constraints and options under European law

To implement an EUBS, the first step would be the legal establishment of the scheme at the EU level. For that reason, the study starts from an analysis of the constraints and options within the EU legal framework, which aims to provide an answer to the question whether a legal base can be found for genuine and reinsurance EUBS within the existing framework or whether a treaty change would be needed. There are only a few legal assessments of the feasibility of an EUBS. Some authors have argued that it is impossible to introduce an EUBS within the existing Treaty framework (Fuchs, 2013). Others have found a legal base within the framework for some forms of EUBS (Repasi, 2013; Barnard & De Baere, 2014; Eichenhofer, 2015 and Kullas & Sohn, 2015).

The present study expands these earlier contributions. It considers three separate legal issues, which may result in separate legal acts: the payment side of the EUBS, the financing side of the EUBS and minimum requirements for NUBS. Separate legal acts are needed where the payment side and the financing side have to be based on different legal bases. Moreover, since minimum requirements can only be established on the basis of Art. 153 TFEU, which is different from the possible legal bases for the payment and/or the financing side, they have to be introduced in a separate legal act.

As noted earlier in this report, it is necessary to differentiate between reinsurance EUBS and genuine EUBS. In this project, this distinction is based on two dimensions: the presence of a trigger and the recipient of the payment. While the reinsurance schemes are tied to a trigger in this study, genuine schemes are not. With regard to the second dimension, the recipient of the payment, in the reinsurance schemes, a lump sum transfer is made to the NUBS for subsequent use in accordance with *NUBS law*. In the genuine EUBS, funds are transferred to the NUBS for subsequent payment to the unemployed person in accordance with *EUBS law*. The second dimension also highlights the *relationship between the European and the national schemes*. In this study, genuine EUBS and NUBS are assumed to co-exist in the territory of the Member State. It is the national scheme that pays out the unemployment benefits. National benefits are defined by the NUBS, whereas European benefits are set by the EUBS. The legal relationship to each other has to be defined by a conflict rule. In case of an overlap, the EUBS takes precedence over the NUBS. Within the scope of the EUBS, the European benefit supersedes the national benefit. This is only different for the EUBS variant in which the EUBS tops up national benefits. Here NUBS takes precedence over the EUBS insofar as both benefits overlap. To the extent that the scope of the EUBS surpasses the national benefit, the European fund pays out the additional top-up. When the national schemes are more 'generous' than the EUBS and are, by that, outside the scope of the EUBS, the national schemes remain applicable. NUBS are not obliged to adapt in the opposite scenario, if it falls outside of the scope of the EUBS.

This distinction between reinsurance and genuine EUBS highlights that they differ in terms of their main objective. The necessity to assess a possible hierarchy of aims derives from the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU), which requires that if a Union measure pursues several aims that can be linked to several Union competences and if one of those aims is identifiable as the main one, whereas the other is merely incidental, the measure must be founded on a single legal basis, namely that required by the main or predominant aim. The main aim of reinsurance schemes is to achieve *macroeconomic stabilisation.* This follows from the presence of a trigger and from the fact that, once the trigger is activated, a lump sum is transferred to the national budgets. This does not exclude positive effects on the overall social standard of the unemployed people, but the main focus of reinsurance schemes would be on stabilising the *status quo* of existing NUBS in times of economic crisis rather than achieving an upward harmonisation of unemployment benefits across regions and groups. In that respect, the genuine EUBS differ. They mitigate the social risk of being unemployed by paying the financial support directly to the person concerned and by abstaining from any additional criteria for payment than those linked to unemployment and eligibility.

Genuine EUBS may have, in economic terms, the same *macroeconomic stabilisation* effect as reinsurance EUBS as they would (just as the reinsurance variants) also bear increased costs related to increased unemployment in times of crisis. Still, genuine EUBS go a step further compared with reinsurance EUBS by being applicable not just in times of crisis but at all times. This permanent applicability of genuine EUBS shows that they primarily serve to insure social risks and strengthen social cohesion, while the stabilising effect for national budgets in times of economic crisis is not excluded but rather a welcome side effect of the genuine EUBS variants. Since the case law of the CJEU requires that a legal act in fact pursues the objective of the legal basis, on which it is based, the choice of the right legal base has to be made in accordance with the predominant effect achieved by the EUBS option in question. While having the same macroeconomic stabilisation effect as reinsurance options, genuine EUBS surpass reinsurance EUBS in relation to the effect mitigating a social risk, such that they require being based on a different legal basis than reinsurance variants. Finally, it is worth noting that concerning final selection of the suitable legal base, there must be compliance with a general principle of EU law, according to which the use of a legal base may not undermine limitations set by other legal bases in the Treaties.

The remainder of this section discusses potential legal bases for the payment and financing sides of an EUBS. The conclusions for each of the 18 EUBS variants examined are summarised in Table 7 in Appendix C. More details on the articles that were considered as legal bases are presented in Appendix C as well.

4.1.1. Legal base for payments under an EUBS

4.1.1.1 Reinsurance EUBS

Art. 122(2) TFEU stipulates that the EU may grant financial assistance to a Member State that *'is in difficulties or is seriously threatened with severe difficulties caused by […] exceptional occurrences beyond its control'*. The article could therefore apply when an exogenous economic crisis causes severe difficulties in the Member States, as would clearly be the case in the event of a global financial and economic crisis. Interestingly, circumstances where failed economic and fiscal policies have led to weak public budgets, which in times of crisis prove to be insufficient, would not, by definition, exclude the use of this legal base. The fact that Art. 122(2) TFEU serves as the legal base for the European Financial Stability Mechanism is an example in this regard. This suggests that a legal base for the reinsurance EUBS can be found in Art. 122(2) TFEU, on the condition that these schemes have a high threshold for the trigger (i.e. when they are true

'reinsurance' schemes).[40] However, there is one important caveat: the requirement of 'certain conditions' embedded in the article implies that financial assistance can only be granted on a case-by-case basis linked with conditionality and not automatically. This means that any EUBS that is only triggered would not comply with Art. 122(2) TFEU.[41]

With these issues in mind, **Art. 352(1) TFEU** appears to be a more suitable candidate. This article is also known as the 'flexibility clause', because it offers a solution when the Treaties do not provide for a (sufficient) legal base but legislation is needed to achieve objectives set out in the Treaties (explicit or implicit). In this scenario, the European Commission prepares a proposal that may be adopted by the Council by unanimity, if the European Parliament has given its consent. Art. 352(1) TFEU can serve as a legal base, when these two conditions are satisfied (i.e. meet Treaty goals, and no other competences are provided). Reinsurance EUBS clearly fulfil the first condition as they would contribute to Union objectives: the establishment of an *'economic and monetary union whose currency is the euro'*, which is embodied in the creation of *'a highly competitive social market, aiming at full employment and social progress'*. This constitutes the Treaty objective of creating a currency union that provides for financial stability with high social standards. Furthermore, it also meets the second condition. Although Art. 122(2) TFEU is an option for equivalent EUBS with high trigger thresholds, it is insufficient as a legal base (due to the conditionality linked to financial assistance that must be granted on a case-by-case basis). Moreover, no competences are available for schemes with low trigger thresholds, because this conflicts with the degree of seriousness of the difficulties a Member State is threatened with as required by Art. 122(2) TFEU. **Art. 352(1) TFEU could therefore serve as a legal base for the equivalent EUBS**. Criteria describing exceptional economic crises and the financial assistance they necessitate can be created within the existing framework through Art. 352(1) TFEU. Yet, as will be explained later, Art. 352(1) TFEU will not allow for a deviation from the no bail-out clause in Art. 125(1) TFEU.

4.1.1.2 Genuine EUBS

One article that could potentially serve as a legal base for genuine EUBS variants is **Art. 175(3) TFEU**. Under Art. 175(3), the Council and European Parliament may adopt '*specific actions outside the Funds'* if this is needed to strengthen the EU's economic, social and territorial cohesion (Art. 174 TFEU). In relation to the kind and the content of measures that are suitable for strengthening economic and social cohesion, cohesion should be understood as a broad concept.[42] Cohesion is presently understood as reducing

---

[40] In the project, only variant 4, the equivalent scheme with the highest trigger that is activated only in severe circumstances, would match the criteria imposed in Art. 122(2) TFEU. None of the other equivalent variants examined (variants 1, 2 and 3) would be covered due to their lower trigger.

[41] For this reason, variant 4 cannot solely be based on Art. 122(2) TFEU as it clashes with the requirement of 'certain conditions'. Conditionality in Art. 122(2) TFEU has to be understood in the same way as in the context of Art. 125(1) TFEU. By that, Art. 122(2) TFEU is reconciled with Art. 125(1) TFEU although it provides for adopting measures that can deviate from the requirements of the no bail-out clause.

[42] It is worth mentioning that the objective of the Union to promote social cohesion can be understood as a stand-alone objective, although the wording of the cohesion goal refers to 'economic, social and territorial cohesion' (Art. 3(3)(3) TEU (Treaty of European Union), Art. 174(1) TFEU). Measures promoting social cohesion are not limited to only addressing region-specific problems. This understanding derives from the fact that 'territorial cohesion', which explicitly addresses region-specific problems, was only included in the cohesion goal with the entry into force of the Lisbon Treaty. Furthermore, the European Social Fund refers explicitly to the cohesion goal without being limited to region-specific problems. The same applies to the European Globalisation Adjustment Fund, which allows for financial support in case of redundancies resulting from a global financial and economic crisis irrespective of the impact on the local or regional economy. These secondary law measures provide for European financial

disparities in relation to unemployment between regions and groups within the EU that are politically and socially intolerable. The backward-looking analyses, as well as the analysis of the state of national unemployment insurance schemes carried out in this project, revealed that over the last years, disparities in key indicators such as the unemployment rate, the coverage, the characteristics of the unemployed (education level) and the quality of social protection increased. Genuine EUBS variants that effectively reduce the identified disparities are able to strengthen social cohesion within the EU and would, by that, be covered by the scope of Art. 175(3) TFEU. The reference to 'outside of the Funds' conveys that as long as a policy encourages economic and social cohesion, it may also differ from those pursued by the funds.[43] As explained above, from the legal perspective, reinsurance EUBS – by design - have macroeconomic stabilisation as their main purpose, while social cohesion appears to be a secondary objective. Although one may argue that stabilisation does contribute to economic and social cohesion, it is the predominant objective of a policy measure that matters for the selection of the suitable legal base.[44] Moreover, reinsurance EUBS apply in case the trigger is activated and include only transfers from a European fund to national budgets. Notably having regard to the indicator of the quality of social protection, one has to acknowledge that reinsurance EUBS only have an impact on the quality of social protection in times of economic crises. They only prevent a further increase of disparities when an economic crisis hits a Member State, but do not contribute to a reduction of already identified disparities. In contrast to this, certain genuine EUBS variants do have economic and social cohesion as their central target. Art. 175(3) TFEU therefore is relevant for the genuine EUBS only.

In this project, the coverage rate of most genuine EUBS variants examined is higher than that of the existing NUBS. The only exception is a variant that only covers a short three-month period of unemployment. In addition, as regards the impact on employment, the analysis finds that all genuine EUBS variants have a more positive impact on the employment than the situation, in which only national unemployment insurance schemes are in place. Regarding the quality of social protection, the co-existence of EUBS and NUBS in the territory of the Member States leads, in principle, to an overall higher level of EUBS benefits as compared with national benefits. A notable exception is a variant that has a lower replacement rate than the vast majority of national systems in place. A low replacement rate combined with a high capping favours, in particular, high-income earners over low-income earners, which cannot be regarded as reducing disparities anymore. The same is true for another variant that refers to such a low capping that it leads to lower unemployment benefits in most of the Member States and that corresponds de facto to a flat-rate provision for above-average earners. Such a variant would generate frequent top-ups by NUBS, which proves that it is not suitable for

---

support in order to reduce social disparities regardless of the geographical scale of the disparities. Finally, Art. 174(1) TFEU specifies that the purpose of the 'economic, social and territorial cohesion' is to promote the Union's overall harmonious development as an expression of the 'solidarity among Member States' (Art. 3(3)(3) TEU). This means that measures, which improve the overall development of the Union, are covered by the cohesion goal even if they involve EU-wide activities.

[43] It should be noted that the reference to 'the Funds' in Article 175(3) TFEU covers not only financial support that can be granted within Title XVIII of the TFEU but all financial support programmes that are foreseen in the Treaties (such as e.g. the European Social Fund).

[44] This strict distinction between genuine and reinsurance schemes may seem categorical, which is the result of how the law works (i.e. legal bases work in categories and there is a hierarchy of objectives). Next to this point, one also has to keep the complementarity between stabilisation and social cohesion in mind. In a stable environment, fewer people will become unemployed and fall into poverty. With higher social cohesion, there may be stronger aggregate demand increasing stability. Another important point is that harmonisation efforts can also be linked to the introduction of an equivalent EUBS (yet again, this is not the main objective of these schemes).

reducing current disparities. With the exception of these variants, genuine EUBS may also trigger convergence in the design of national schemes towards the EUBS as Member States may take steps to smooth the transition between EUBS and NUBS.

Nevertheless, Art. 175(3) TFEU does face important challenges, with '*no undermining of limitations set in other legal bases'* being the main one. This issue applies particularly to the Member States' right to define fundamental principles of their social security systems (embedded in Art. 153(4), first indent TFEU). Furthermore, under Art. 153 TFEU Member States' sovereignty in social security law matters is protected procedurally by requiring a unanimous vote in the Council.[45] Art. 175(3) TFEU, however, allows for a qualified majority voting. Basing a genuine EUBS, which entails no legal harmonisation but has a de facto harmonising effect on NUBS (triggered by political and economic processes), on Art. 175(3) TFEU would therefore undermine this protection of Member States' sovereignty (thus ruling out Art. 175(3) TFEU as a legal base).[46]

To address these issues, **Art. 352(1) TFEU** comes into play for the genuine schemes as well. As indicated above, Art. 352(1) TFEU requires the achievement of a Treaty objective and the fact that no other competences are available or sufficient. Regarding the Treaty objectives, reference is made to the creation of *'a highly competitive social market, aiming at full employment and social progress'* and the *advancement of 'social justice and protection', 'economic, social and territorial cohesion' and 'solidarity among Member States'*. As just explained, certain genuine EUBS variants would be covered by the scope of Art. 175(3) TFEU, but this article turns out to be insufficient as especially its voting requirements would undermine the protection of Member States' sovereignty in social security matters. For this set of schemes, **a legal base is found within the existing EU legal framework when Arts. 175(3) TFEU and 352(1) TFEU are combined**. Art. 352(1) TFEU is necessary to ensure unanimous voting in the Council. This protects procedurally the Member States' right to define the fundamental principles at the core of their social security schemes as it concedes them a veto power in case they consider these principles endangered by a proposed EUBS. In other words, Member States could vote against a proposed EUBS if it is not in line with the fundamental principles of their own schemes before it would have to be implemented. If the Council vote is unanimous and the EUBS is established, the unanimous adoption of the EUBS establishes a presumption that it does not affect the fundamental principles of the social security systems of the Member States. In substantive terms, it should be noted that Art. 352(1) TFEU may not overcome the prohibition to legislate if the intended measure affects the Member States' right to define the fundamental principles of their social security

[45] Member States' sovereignty is protected procedurally by the unanimity principle. No Member State has to 'give up' sovereignty against its will. Art. 153 TFEU contains the so-called constitutional saving clause to protect national competences in the area of social security. EU legislation may not affect the right of Member States to define the fundamental principles of their social security systems (1), it may not affect the financial equilibrium thereof (2), and when adopting measures in the area of social security law, the Council votes by unanimity (3). When looking at all the provisions in the Treaties that deal *explicitly* with social security matters, the legal base requires unanimous voting. Art. 175(3) TFEU does not explicitly mention social security. However, basing EUBS on Art. 175(3) TFEU might interfere with national social security law, so that using this legal base which only requires a qualified majority voting might undermine the unanimous voting requirement put in all those legal bases that deal explicitly with social security matters.

[46] When screening the EU Treaties, it becomes clear that whenever social security matters are explicitly affected by the legal base, unanimity is required. Article 175(3) TFEU does not refer to social security law but to social cohesion. Establishing a social cohesion fund does not, in principle, affect Member States' social security systems. Yet, with regard to the EUBS, it can be seen that the interplay between NUBS and EUBS would require (not legally but factually) an adaption of NUBS law in order to smooth transitions. This de facto harmonisation has a comparable impact on national social security law as legal harmonisation. Therefore, merely basing the EUBS on Art. 175(3) TFEU would undermine limitations set by other EU legal bases.

systems. That would require a treaty change. Yet, in this context one has to bear in mind that although the introduction of an EUBS might put a de facto pressure on governments to adapt national schemes (convergence towards the EUBS), it would not legally oblige the Member States to do so. EUBS and NUBS co-exist in the territory of the Member States.

4.1.1.3 No bail-out (Art. 125(1) TFEU)

The payment side of both the reinsurance and genuine schemes can therefore be established by at least additionally relying on Art. 352(1). **Art. 352(1), however, is subject to the no bail-out clause embedded in Art. 125(1) TFEU**. This article states that *'[t]he Union shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of any Member State'*. One may argue that the no bail-out clause would not be applicable to the EUBS, because (at least some forms of) EUBS work independently of a Member States' ability to assume its financial commitments vis-à-vis others.

This idea is contested in this study. Art. 125(1) TFEU conveys the general principle that the EU is not allowed to finance Member States unless there is an explicit legal base. Otherwise, it is Art. 125(1) TFEU that determines the boundaries for financial assistance. The EUBS, when introduced on the basis of Art. 352(1) TFEU, therefore falls within the scope of the no bail-out clause. In this project, with one exception all of the examined EUBS are (at least partly) based on Art. 352(1) and therefore subject to this clause.[47] Under Art. 125(1) TFEU, the EU may grant assistance to Member States provided that it stimulates them to pursue sound budgetary policies and carry out structural reforms. An EUBS must foster labour market reforms at the national level. There are three mechanisms that could provide such incentives*: experience rating, claw-back and minimum requirements concerning activation*. Experience rating and claw-back are key features of an EUBS that can be found in most of the variants considered. Both mechanisms are vital tools to deal with moral hazard and permanent transfers (from Member States with low to Member States with high unemployment rates). Experience rating achieves this goal by linking the pay-in for the scheme to the likelihood of using it. Claw-back deals with any long-term imbalances that Member States hold vis-à-vis the supranational fund to maintain long-term budget neutrality. The third mechanism, minimum requirements pertaining to activation policies, connects the EUBS with national policies that stimulate labour market participation provided that they are necessary for the social protection of workers under the EUBS (supported by Art. 153(2) TFEU).

An EUBS variant with experience rating, claw-back and minimum requirements is, in principle, in line with the no bail-out clause. Experience rating sets a financial incentive for Member States to carry out structural reforms in order to avoid recurring high rates of short-term unemployment, which would lead to an increase of the affected Member States' contributions to the fund. Claw-back mechanisms indicate to Member States that inactivity in labour market policies, which entails permanent transfers, will only result in higher contributions. Both mechanisms therefore replace the financial incentive of increased unemployment expenses in case of failed labour market reforms so that Member States remain prompted to implement structural reforms as required by the *Pringle* case law[48] in order to 'justify' the transfer of funding from the EU level to Member

---

[47] More precisely, in this project: variants 1-3 are based on Art. 352(1) TFEU, variants 4 on Art. 122(2) TFEU, variants 5-7, variants 10-13 and variants 15-18 on Art. 175(3) TFEU and Art. 352(1) TFEU. For variants 8-9 and variant 14, there is no legal base. All EUBS have to comply with Art. 125(1) TFEU except for variant 4, for which 'conditionality' in its legal base, Art. 122(2) TFEU, is interpreted in the same way as under Art. 125(1) TFEU.

[48] See the CJEU Case C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756 paras 130 and 136.

States in case such a transfer is not explicitly foreseen by the Treaties. Schemes without experience rating and claw-back can hardly be considered not to violate the no bail-out clause.

4.1.2. Legal base for establishing the financing of an EUBS

For the financing side of an EUBS, there are two options. The first option is to establish the financing side *within the EU budget* (by introducing a budget line in the general EU budget). This option requires a dual legal base, which is found in **Art. 314 TFEU** along with Regulation No 966/2012[49] with regard to the introduction of a new budget line and in **Art. 352(1) TFEU** with regard to raising additional revenue for the EUBS. The general budget has two sources of income: *'own resources'* and *'other revenue'*. According to Art. 311(2) TFEU, the EU budget is financed from 'own resources', without prejudice to 'other revenue'. The latter is not primarily intended to finance the general EU budget but rather to finance a specific purpose exclusively. On the basis of Art. 21(2)(d) of Regulation No 966/2012, revenues collected from Member States or individuals[50] can be earmarked for exclusive use by the EUBS. Earmarked revenues are considered '*external assigned revenue*' and appear in the budget as 'other revenue'. They do not feed into the general EU budget, nor do they require modifications of the Own Resources Decision.[51] External assigned revenue furthermore is not subject to the multiannual financial framework ceilings.

The second option is to establish the financing side *outside the EU budget*. In this case, either an EUBS agency with a legal personality, and, linked to that, its own distinct budget (Art. 352(1) TFEU) or a dedicated fund (through an intergovernmental agreement) would have to be set up. Establishing a fund outside the general EU budget may not impair the budgetary control function and rights of the Council and the European Parliament. Contributions can be collected from Member States and individuals (and so the same caveat applies as before).

One feature of the EUBS that is particularly relevant for the financing side is *debt-issuing*. Of the 18 variants under consideration in this project, only 3 have a no-debt constraint.[52] This emphasis on debt-issuing in the EUBS design sharply contrasts with the legal perspective. In fact, Art. 17(2) of the Regulation on financial rules prohibits debt-issuing to finance the general EU budget. Despite this rule, there are many counter-examples (e.g. the European Financial Stability Mechanism may issue debt), which stem from the fact that the EU is allowed to borrow or lend for specific and predefined purposes. The guarantee for the borrowing is then limited to the fund and could only be extended to the Union budget.[53] The legal base to support debt-issuing is identical to that establishing the EUBS (Art.352 (1) TFEU for reinsurance EUBS variants and Arts. 175(3), 352(1) TFEU for genuine variants).

---

[49] Regulation (EU, Euratom) No. 966/2012 of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euroatom) No. 1605/2002, OJ L. 298/1, 26.10.2012.

[50] From the legal perspective, collecting contributions from individuals is trickier than collecting pay-in from Member States as the former raises the question whether the EU has the power to levy such contributions. One solution would be to conclude an intergovernmental agreement for levying and transfer of funds by national authorities (following the example of the Single Resolution Fund).

[51] Council Decision 2007/436/EC, Euratom of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources, [2007] OJ L 163, p. 17.

[52] These three variants are: 3, 4 and 18.

[53] This raises the follow-up question of whether in the Council such extension of the guarantee to the Union budget would find the necessary majority if the EUBS is only designed for a subset of Member States.

4.2. Constraints and options at the Member State level

This section reviews the feasibility of introducing an EUBS at the national level. It complements the previous one by examining the feasibility of an EUBS in terms of its compatibility with national laws and practices, taking into account its features. This examination covers the legal and operational sides, pointing out the barriers to establishing an EUBS and the benefits that it may bring.

One of the most striking conclusions from the analysis at the national level is that genuine and reinsurance schemes are radically different in terms of their legal and operational feasibility. Yet, within these two families of schemes differences are smaller. As one may recall, the distinction between reinsurance and genuine schemes is not clear-cut (as explained in chapter 2, there exists a continuum of potential EUBS). Nevertheless, in relation to the level of harmonisation required to implement the scheme, the set of genuine schemes is much more demanding as it requires much more harmonisation of NUBS than the set of reinsurance schemes (but within each set of EUBS differences may emerge due to the design of the scheme). This observation has been confirmed by the analysis performed. In terms of ordinary national legislation and operational feasibility, genuine EUBS are much more difficult to implement than reinsurance schemes. Still, both types of schemes are relatively comparable in terms of their relation to national constitutional law.

4.2.1. Legal and operational constraints and the options for the reinsurance schemes

Reinsurance schemes, by design, *essentially leave the existing national schemes unaffected*. Funds are not disbursed to the qualified unemployed directly. Instead, financial transfers occur between the supranational fund managing the EUBS and the Member States. **Equivalent EUBS variants are therefore not very demanding to implement at the Member State level in legal and operational terms**. There is, however, one major caveat to take into account. The extent to which adopting a reinsurance EUBS does not provoke amendments to the NUBS crucially depends on the introduction of *minimum requirements for the NUBS* and on whether *the way in which governments spend the funds disbursed by the supranational fund is pre-determined*. The analysis performed here started from the assumption that the EUBS leaves the NUBS intact and that the funds are earmarked for passive unemployment protection.

Constitutional law. Given that the reinsurance schemes are solidly based on European law and would leave the existing NUBS unaffected, national-level feasibility does not appear to raise many obstacles. That being stated, for a few countries complications with regard to compatibility with constitutional law and fiscal rules have been identified.

In the large majority of Member States, the reinsurance EUBS would be compatible with constitutional law, but in some countries these schemes could give rise to constitutional problems (Austria, Denmark, Germany, Finland, France, Luxembourg, and the Netherlands). Constitutional problems would essentially stem from the transfer of competence in social security, where the constitution demands that social security be regulated by national legislative acts (as opposed to regional, local or EU legislative instruments). In Germany, for instance, the social state principle ensures that the state (and not other levels of government) is accountable for social security and social justice. If constitutional amendments were required (e.g. if clear competence in social security matters had to be given to the EU), these typically can only be made through a demanding, lengthy and complex process, which would impede the introduction of reinsurance EUBS. For example, it could require multiple rounds of voting in parliament, the involvement of both chambers of parliament, the achievement of an absolute qualified majority or a referendum. Even if the constitution did not need to be amended, it might prescribe a burdensome legislative procedure. This would be the case in

Denmark, if the introduction of a reinsurance scheme were considered transfer of competence going beyond that already delegated through previous acceptance of the Treaties. In such a case, a five-sixths majority in the parliament would be required or, failing that, a majority supported by the population in a referendum. The outcome of such a referendum is difficult to predict.

Ordinary legislation. Besides the constitutional conflicts, the necessary amendments to ordinary legislation have been studied. In this regard, especially the issue of limits to public debt and/or deficits emerges. Many countries have translated the EU's requirement to limit budget deficits to 3% of GDP and public debt to 60% of GDP into national legislation. In Austria, for example, structural deficits are limited to 0.35% by law. In some Member States, national budget acts prescribe that EU funds (which would include an equivalent EUBS) have to be considered in the planning of national budgets, regardless of whether social insurance budgets are included in the national budget. Payments related to and from the equivalent EUBS could be subject to balanced budget rules as well. If these rules were respected, Member States would not find it difficult to sign up to an EUBS.

4.2.2. Legal and operational constraints and the options for genuine schemes

Genuine EUBS *(at least partly) replace the existing national unemployment insurance schemes* (as contributions are collected from employers and employees and benefits are paid out directly to the unemployed). As a consequence, they have a substantial impact on the NUBS and on Member States' legal and operational frameworks. Genuine EUBS variants would require much more harmonisation than reinsurance EUBS variants among the NUBS. For these reasons, **legally and especially operationally, genuine EUBS would be very demanding to implement**.

4.2.2.1 General feasibility issues

Constitutional law. With regard to potential constitutional conflicts, a similar picture emerges as for the reinsurance EUBS. For most Member States, genuine EUBS would not come into conflict with national constitutions, if there is a legal base at the EU-level. For some countries, constitutional conflicts are possible, to the extent that introducing the genuine EUBS would be regarded as transferring competences in social security matters that are reserved to the national level. This issue, as mentioned in relation to the reinsurance schemes, applies more strongly for the genuine schemes, as they would significantly interfere with the NUBS and be akin to an actual social insurance system.

For these reasons, the genuine EUBS also has to be considered in the light of the constitutional principles of social insurance, especially insofar as particular aspects are concerned. Claw-back and experience rating, for example, may come into conflict with the principle of solidarity. These two mechanisms imply that the pay-in and pay-out are balanced in the longer term, thus ruling out solidarity between contributors and beneficiaries across the EU. Experience rating, for instance, could result in EU citizens in different countries paying a different price for their unemployment insurance, depending on the risk of unemployment. Still, experience rating is only one of many elements defining the level of contributions and would be dependent on the past unemployment risk of a country as a whole, as opposed to individual citizens. For that reason, these issues should be regarded as points of attention rather than insurmountable barriers to introducing an EUBS.

Ordinary legislation. For ordinary legislation, the impact of genuine EUBS variants differs fundamentally from reinsurance EUBS. In all Member States, national legislation would have to be adapted. This concerns legislative acts and administrative decrees on unemployment insurance, labour market regulation, social security contributions and social assistance, and legislation pertaining to tax authorities, income tax and budgets. In

some countries (e.g. France), collective agreements would have to be adapted as well. Amendments to the ordinary legislation would mainly be needed to govern the relationship between the EUBS and the NUBS. In addition, consultations with social partners or the public are part of the legislative process in some Member States. Other parties may be involved as well, such as units of regional and local governments and the bodies responsible for the operation of the system.

A related issue is that of adapting national organisational and financing frameworks to the genuine EUBS. This would be less problematic in Member States where the existing NUBS is based on the social insurance principle. Especially in countries where the NUBS is very different from the EUBS – e.g. in terms of financing or administration – there would be substantial impediments ahead if a genuine EUBS were to be introduced (e.g. in Scandinavia). Nevertheless, in all countries, the best approach seems to be to make use of the existing structures for the administration of the genuine EUBS. The parallel operation of the NUBS and EUBS would encounter considerable administrative obstacles, requiring careful coordination, the exchange of information (e.g. national public employment services and the EUBS agency might share information on the eligibility of an unemployed individual for the national and the European schemes), and more and well-trained staff. These challenges are associated with higher administration and technical costs (though in the NUBS administration costs do not appear to be very high, so these costs may remain limited in the EUBS case as well). Issues of a more political nature might also emerge, in terms of the prevailing concept of social security, the level of contributions and the position of different interest groups.

4.2.2.2 Feasibility as regards the different dimensions

NUBS are characterised by a number of features, which may diverge considerably from the features of the genuine EUBS. In this section, these issues are explored in more depth. Given that the EUBS could fully or partially replace the NUBS, such discrepancies could give rise to significant legal and operational barriers.

Personal scope. The scope of an unemployment benefits scheme determines which categories of persons are covered by the scheme. Commonly, this is based on such factors as the pursuit of an economic activity, the type of economic activity or residence. Some of the groups that are not covered may have the option to insure themselves on a voluntary basis or can rely on a separate provision. While in this project the genuine EUBS is limited to workers and coverage is mandatory, the national realities can be radically different (e.g. countries with a voluntary insurance scheme). These differences pertain to the coverage of specific groups of non-employees (e.g. artists and the self-employed) and the exclusion of certain groups of employees (e.g. civil servants, workers with too few working hours). The case of the self-employed is interesting, given the huge cross-country divergences (e.g. covered by NUBS, not covered but with the option of voluntary coverage, not covered but having a separate scheme, or not covered at all). This raises the question how the personal scope would be defined in the EUBS and to what extent the scope of the EUBS and NUBS could be aligned. Alignment of the personal scope in both systems would be recommended from a legal and operational perspective, but introduces other obstacles that may be difficult to overcome (e.g. coverage differences). These notions also relate to the issue of minimum requirements, discussed in chapters 1 and 2 of this report.

Eligibility. A closely related issue is *entitlement*: When does one qualify for unemployment benefits? Entitlement conditions have several dimensions, of which the qualifying period is the main one. The qualifying period has two components: an activity/insurance period and a reference period. As for the personal scope, there is also a wide variety of qualifying periods among Member States, with distinctions based on

age, profession and first-time claimants. Moreover, these entitlement conditions could again differ substantially from those of the EUBS.[54] These divergences between NUBS and EUBS could reflect the different aims (NUBS, for example, may also cover the long-term unemployment). Other issues related to entitlement are that NUBS commonly recognise assimilated periods (e.g. child-rearing and sickness), ensure the maintenance of rights in case of (short) interruptions of unemployment, and so on (which the EUBS could or could not take into account, depending on how it is designed). Furthermore, NUBS entitlement is often conditional on further requirements, related to the origin and nature of unemployment, the fact of not pursuing work, not receiving other benefits (e.g. accumulation of benefits and partial unemployment), one's age and availability for work, being registered with employment services and active job search. Operational issues stemming from differences in entitlement are administratively complexity, more caseloads, technical difficulties (e.g. the time unit in which periods are expressed and use of full-time equivalents in computations), and the setup of monitoring and sanctioning mechanisms.

Benefit amount. The benefit amount of an EUBS would typically be contingent on several factors: the *replacement rate*, the *reference wage* and *capping*. In each of these dimensions, the EUBS could diverge substantially from the existing national scheme.[55] NUBS again show ample diversity in their calculation base, calculation method and the benefit ceilings used to determine the amount of unemployment benefits an individual receives. Four countries, Ireland, Malta, Poland and the UK, offer flat-rate benefits that are unrelated to previous earnings. The operational barriers associated with a genuine EUBS would be the most significant for these countries. In terms of the calculation base, NUBS use gross or net earnings (a minority), the last wage (a minority) or an average value over a longer period, and often include reference earnings ceilings. The NUBS calculation can also be based on mixed methods (e.g. combining fixed flat-rate and earnings-related benefits). Furthermore, benefit amounts vary according to other factors, besides earnings, in most Member States. Examples of such factors are the unemployment duration and household composition. Capping of benefits is also common in the Member States but the approach used to achieve this differs. One option is to use reference earnings ceilings, while another option is to use benefit ceilings (or a combination of both). In some cases, multiple benefit caps are combined. Many countries also have minimum benefit values. While divergences between the EUBS and NUBS in this regard might result in legal obstacles, they would lead to operational difficulties in particular and could be accompanied by substantial fluctuations in the amount that an unemployed worker receives. Such fluctuations could undermine a country's active labour market policies and result in unemployment traps. For example, if the benefit amount that an unemployed individual receives is comparable to what he or she could earn on the labour market, it would be much more attractive for this person to remain unemployed rather than to look for a job (despite the country's activation measures).

---

[54] In this project, entitlement is mainly defined on the basis of a qualifying period, which is equal to having worked for 3 months (activity period) out of the last 12 months (reference period) in the baseline case. These conditions are found in most variants. In one variant, entitlement conditions stipulate having worked for 3 out of the last 6 months. In another variant, it is set at 12 months out of the last 24. In comparison with the NUBS, the EUBS studied generally have a very short employment period and a short reference period (making it easier to qualify for the EUBS than the NUBS). Only the variant with a qualifying period of 12 months out of the last 24 is stricter.

[55] In the EUBS studied in this project, the reference wage is the last gross wage. The replacement rate is 50% (baseline), 35% or 60%, while capping is set at 150% (baseline), 100% or 50% of the average national wage. Overall, with some variation depending on the variant, EUBS benefits seem proportionally lower (higher) for low-income (high-income) groups than national benefits. In some cases, these criteria are very different from those used in the Member States.

Benefit duration. In the majority of the Member States, benefit duration strongly depends on such criteria as previous employment/insurance duration, household composition and age. There is large cross- and within-country variation in terms of benefit duration: for example, there is a maximum duration of 2 to 25 months, depending on age and insurance record in Slovenia. Similar to for the benefit amount, differences between NUBS and an EUBS in this regard would especially cause operational issues. More specifically, insured persons would likely be subject to multiple schemes over the course of their unemployment. If there were a waiting period before the EUBS started, unemployed workers would have to rely on their national scheme to bridge the gap. This does not mean that this waiting period would necessarily be fully covered by the NUBS. There may be waiting periods (typically three to eight days for involuntary unemployment, and sometimes outstanding annual leave or employer compensation have to be used up first) and coverage gaps (when an insured person is entitled to benefits for a period that is shorter than the duration of the waiting period). In the latter case, social assistance may come into play (which would also be true for people who would not qualify for NUBS but do so for EUBS). When the EUBS benefit would expire, the NUBS or national social assistance might (re)start.[56] This frequent switching between multiple schemes would cause major administrative and operational challenges (with errors and delays as a result) and would be associated with huge fluctuations in the amount someone receives. If workers were aware of this jump, this would actually impair job search, especially if the EUBS benefit level were comparable to what one could earn in the labour market.

Interrelation of EUBS with other branches of social protection. The link between an EUBS and social assistance has already been discussed to some extent. In addition to general social assistance, many countries have separate categorical assistance schemes (e.g. to cover jobless persons capable of working). If the EUBS were less strict than the NUBS (e.g. in terms of eligibility) or more generous (e.g. in terms of duration or amount), it seems likely that fewer people would rely on social assistance than if the EUBS were not in place.[57] Operationally, few challenges are expected from the interaction between the EUBS and national social assistance schemes, apart from the fact that a data exchange mechanism would need to be set up (even though the management of the EUBS would largely be done by the national agencies, there still would be an agency at the EU level to oversee this operation and manage the funds). With regard to other branches of social security, again few legal and operational difficulties were identified. The articulation of these interrelations could take different forms, each based on the presumption that the receipt of EUBS benefits would be assimilated into that of NUBS benefits. For example, EUBS income might affect the claimant's entitlement to other, means-tested social security benefits, notably in the family and healthcare branches. The most tangible type of interrelation is present in those cases where the receipt of unemployment benefits generates entitlements in other branches. It is very common in NUBS for periods of drawing unemployment benefits to be considered periods of insurance for the purposes of old-age pensions, for example. Furthermore, NUBS beneficiaries struck by temporary work incapacity (in particular sickness) commonly get cash benefits for the duration of this incapacity. To the extent that the EUBS generally qualifies more people to longer and higher unemployment benefits, a future budgetary

---

[56] The (full) NUBS would not resume in half of the Member States (in the baseline variant and variant 7). In the remaining 14 countries, it would restart for all (4 countries) or some (10 countries) of the unemployed. For variant 8, a restart would happen in 23 countries, for 6 of them in all cases. Even if someone received NUBS benefits after the EUBS ran out, it is likely that when NUBS benefits stopped, he or she could usually benefit from social assistance.

[57] In this research project, this proves to be the case: the EUBS is generally less strict/more generous than the NUBS. This is also in line with the idea of an EUBS: to cover more unemployed individuals and ensure a higher coverage than the national schemes, in that way providing stabilisation.

impact in these branches could be expected. Mostly, however, this impact would be limited. An important issue to keep in mind here is moral hazard: the danger that people who are not likely to find work and currently receive social assistance would be eligible for EUBS benefits. Yet, this issue could be taken it into account in the design of the EUBS (e.g. by ensuring that only those who actually worked for a certain period are eligible).

4.3. How could an EUBS be implemented?

The third section of this chapter explains how an EUBS could be implemented in practice if there were a decision on proceeding in principle. The section first outlines the general concepts behind the roadmap and then presents a roadmap for the reinsurance and genuine EUBS.

4.3.1. Concepts for a roadmap

In this research project, the main idea behind the theoretical roadmap presented below is that it should serve as a tool to guide the introduction of an EUBS in practice. A roadmap should outline the different steps towards the implementation of an EUBS or, in other words, the different stages to go through in the establishment process.[58] Conceptually, *three stages* can be distinguished. Each stage would require actions at the supranational level and the level of the Member States. Each stage would also have a clear objective. The first stage is the "establishment of the EUBS". This stage would begin with the political decision to propose an EUBS as a supranational automatic stabiliser. It would be finalised when the EUBS is formally established. Between these two milestones, all the legal activities that would to be needed at the Member States or the EU level would be undertaken. In the second stage, the operational or practical implementation of the EUBS at the supranational level or the national level would take place. This stage bridges the gap between "the establishment of the EUBS and the EUBS becoming operational". The third and final stage of the roadmap would be the "launch of the EUBS".

This three-step procedure would apply to both the reinsurance and genuine EUBS variants. Research carried out in this study suggests that the legal and operational challenges differ substantially when reinsurance EUBS and genuine EUBS are compared, while only a few differences are found within each group of schemes. With this conclusion in mind, a first roadmap is presented exclusively for the reinsurance EUBS. It is depicted in Figure 4 in the next subsection. Subsequently, a second roadmap is produced for the set of genuine schemes. The roadmap for these schemes is displayed in Figure 5, also below. These roadmaps do not differ in terms of the number of stages, but rather in the complexity and length of each stage and the actors involved. Given that genuine schemes would be legally and operationally more demanding for Member States, the first two stages of the roadmap for the genuine EUBS would likely be more complex and longer than those of the equivalent EUBS.

If an EUBS were set up, it could build on the existing national bodies that manage the national unemployment insurance schemes. An EUBS agency could be established to manage the EUBS at the supranational level. At the Member State level, the existing bodies could step in (bearing in mind that their workload would increase and may become more complex, requiring more staff, new information, etc.). This, however, may necessitate upward *institutional convergence*. The *design* and *capacity* of institutions in

[58] Here, it is assumed that both the genuine and the reinsurance schemes comprise the same set of features. If the schemes differed in this regard, this may have implications for the roadmap, as it could necessitate additional legal amendments or pose further operational barriers in one case but not the other. The impact of such divergences would depend on the features selected. Overall, it should not affect the roadmap's structure, only the length and complexity of different stages.

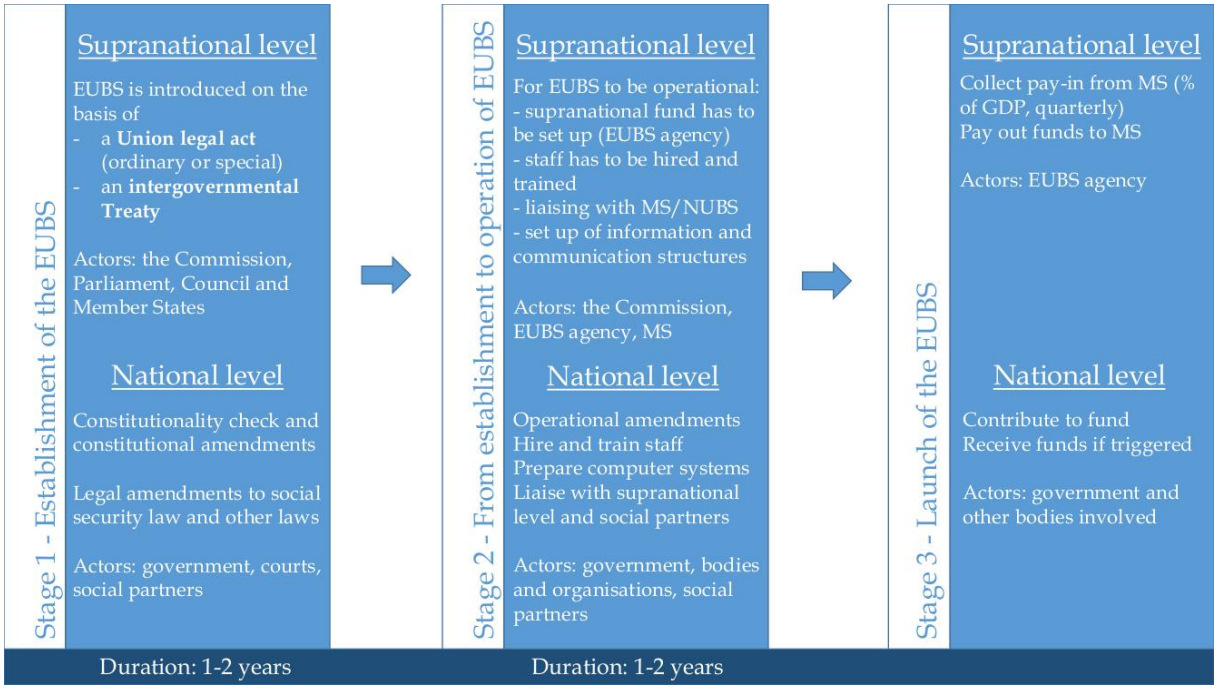
policy-making (and also in delivering active labour market policies and implementing conditionality) would be of crucial importance to assure that the EUBS achieved similar results across the Union and that the rules were applied in a consistent way.

4.3.2. A theoretical roadmap for the reinsurance schemes

4.3.2.1 Stage 1: Establishment of the EUBS

At the EU level, there are two options for establishing the EUBS. The first option is an EU legal act, either through an ordinary or a special legislative procedure (which differ from each other with regard to the involvement of the European Parliament). Either way, the European Commission would have to take the initiative. The second option is an intergovernmental treaty. Negotiations and the adoption of such a treaty would fall outside of the EU legal framework and the initiative would be left to the Member States. In this project, it became clear that there is a legal base for the reinsurance EUBS in the existing framework: Art. 352(1) TFEU (Union legal act). This article falls under the scope of the no bail-out clause. At the level of the Member States, constitutional amendments would possibly be needed in a few cases (e.g. Germany). Generally, few amendments to ordinary legislation would be required. The duration of this process is hard to predict, but would likely take at least 18 months.

Figure 6. Roadmap for the reinsurance schemes



Note: MS means Member State

4.3.2.2 Stage 2: From establishment to operation of the EUBS

At the EU level, operational challenges would include setting up a supranational fund or EUBS agency (to take care of EUBS-specific dimensions, such as experience rating and claw-back, among other tasks), hiring and training staff, and establishing links with national administrations and social partners. Especially at the Member State level, there would be operational barriers. For example, staff would have to be hired and trained, and information and communication structures between the national and the European scheme would have to be created. The extent to which operational obstacles might arise would be inversely linked to the degree of flexibility that governments had to spend the

funds received. In any case, the operational phase of the roadmap would require at least a year.

4.3.2.3 Stage 3: The EUBS becomes operational

At the EU level, the supranational fund would start to collect contributions and disburse pay-outs to Member States when triggered. At the level of the Member States, contributions would be paid to the fund. According to the Five Presidents' Report, this stage should be completed by 2025 (Juncker et al., 2015).

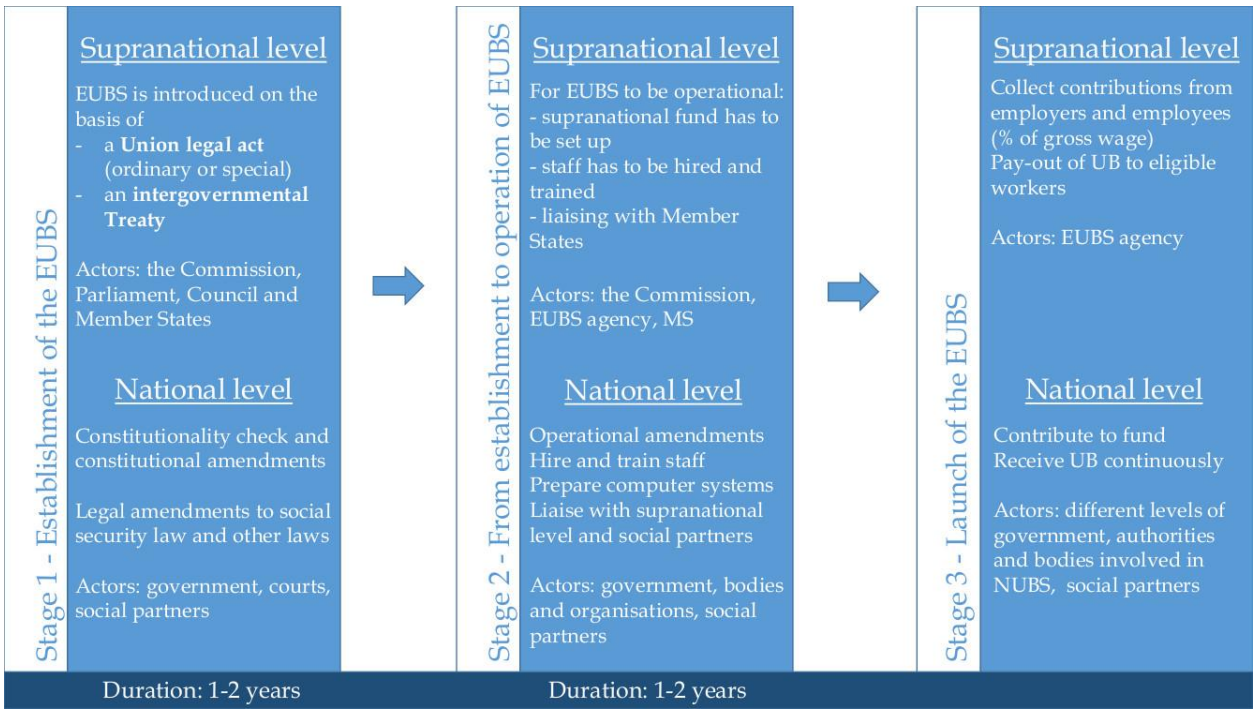
4.3.3. A theoretical roadmap for the genuine schemes

4.3.3.1 Stage 1: Establishment of the EUBS

At the EU level, the procedure would be identical to that for the reinsurance schemes, although genuine schemes would be established on the basis of a different article. Again, there are two options: a Union legal act (ordinary or special legislative procedure, with the European Commission having the initiative) or an intergovernmental treaty (with some or all of the Member States taking the initiative). Likewise, there is a legal base within the EU framework: it lies in a combination of Art. 175(3) and Art. 352(1) TFEU, and has to comply with the no bail-out clause.

At the national level, constitutional amendments also may be necessary in some cases. Constitutional issues could be expected to be much more problematic for the genuine than the reinsurance EUBS. The main difference between the two, however, lies in ordinary legislation. Major amendments to ordinary legislation would be needed in all Member States, in social security law and related fields (e.g. labour market regulation, taxation and social assistance). Often, legislative procedures are complex and lengthy, calling for consultations of the public and social partners, the involvement of local and regional governments, etc. This process could easily take two years.

Figure 7. Roadmap for the genuine schemes



Note: MS means Member State, UB means unemployment benefits

4.3.3.2 Stage 2: From establishment to operation of the EUBS

At the EU level, the list of actions to be taken is comparable to the reinsurance case. Yet, it would be more challenging to complete this list for the genuine schemes. The reason is that genuine EUBS would be much more demanding. They would necessitate more supervision of the national implementation, a closer collaboration between the EUBS agency and the other actors (e.g. national administrations and social partners), a more extensive data collection and exchange, etc. This would require at least a full year.

As before, the main operational barriers to the EUBS would emerge at the Member State level. The EUBS would be highly demanding for the bodies responsible for unemployment insurance, as the parallel operation of the EUBS and NUBS would pose major challenges. The more divergent the current NUBS and the EUBS were, the greater the operational obstacles for an EUBS. These obstacles would be related to the aim and personal scope of the scheme, differences in entitlement conditions (e.g. the nature of unemployment, assimilated periods and household composition), differences in the calculation bases and methods, and other factors, including the need to monitor national policies to prevent moral hazard. At the national level, the administrative burden would be huge. This would call for good information, communication and data collection and exchange channels, more and well-trained staff, updated computer systems, arrangements for collecting the contributions and disbursing the pay-outs, etc. This process would be time-consuming and could easily take two years.

4.3.3.3 Stage 3: The EUBS would become operational

At the EU level, the supranational fund would start to collect the contributions from employers and employees and disburse the pay-outs to the eligible unemployed. In practice, this would occur through the existing national channels that are responsible for the collection of contributions and the disbursement of benefits at the country-level. In principle, a share of the social security contributions that are collected at the national-level would then be directed towards the EUBS. However, in practice, it would not be necessary to actually deposit these funds into an EUBS agency account (i.e. to pass on the funds to the EUBS agency), given that the national institutions also are responsible for paying out the EUBS benefits. In every Member State, a system would be needed that keeps track of the EUBS revenues and expenditures in an efficient and reliable manner. This information would allow the EUBS agency to monitor the system and to apply experience rating and claw-back, if needed. At the level of the Member States, support would similarly be provided by the existing structure to secure contributions and pay-outs. As indicated before, this stage should be finalised by 2025.

4.3.4. Converting a reinsurance scheme into a genuine one?

One conclusion that clearly emerges from this study is that genuine schemes would be much more challenging to implement than reinsurance schemes from the legal and operational points of view. Could these challenges be mitigated by first establishing a reinsurance EUBS, which is subsequently transformed it into a genuine EUBS? To this end, first a reinsurance scheme would have to be adopted, following the steps outlined in the roadmap above in Figure 6. Then, all legal amendments that are needed at the EU-level and the level of the Member States would have to be tackled. At the EU level, this transformation would not call for a treaty change but amendments of secondary law, budget rules, and so forth could still be necessary. At the national level, it seems that only little could be gained by first implementing a reinsurance scheme. Indeed, countries would have to make all the necessary legal changes at the moment of conversion. On the operational side, a similar conclusion is reached. At the national level, many operational challenges would have to be addressed during or after the transformation process. At the EU level, the existing linkages with national bodies and administrations would have to be strengthened and deepened upon conversion. The process would be further complicated

by other issues, for example when and under what circumstances the transformation would take place. In conclusion, introducing a reinsurance scheme to transform it into a genuine scheme later on does not appear to be an appropriate strategy.

4.3.5. Would the EUBS start 'blind'?

An important question that emerged from the policy analysis as well as from the simulations in this study is whether the EUBS would 'start blind'. In other words, if the scheme were to be launched, how would the experience rating, claw-back and trigger be approached? Although the project already considered the design of these mechanisms, the extent to which the legacy of the Great Recession should be taken into account remains an open question - especially for Member States like Greece and Spain, which were hit very hard in the crisis. The way in which the EUBS variants are set up in the project would imply that these countries would have to contribute more to the supranational fund. If this caused the EUBS to be triggered more, it would mean that countries also received more pay-outs (but again, this would be compensated later on through experience rating or claw-back). In addition, given that both the experience rating and trigger take countries' unemployment history into account, Member States with persistently high unemployment rates may face the consequences – even if they recently underwent labour market reforms.

One option would therefore be to have the EUBS start 'blind'. The experience rating could, for example, be accumulated gradually. Yet, even in this case, initial differences between Member States in their short-term unemployment rates would mean that as soon as the EUBS is applied, these countries would see a sharp increase in their contributions. Alternatively, policy-makers could have the EUBS start blind, decide on a point when to introduce it and then wait for some time before the scheme is actually implemented (e.g. to ensure that a country can influence its own 'history' with policy reforms). If the EUBS would start blind, a date could be set that coincides with the time when the EUBS legislation is first introduced or when a political decision is made from when 'history' would be taken into account. Another option is to design these mechanisms in a different way, e.g. the experience rating or trigger could be tied to a sudden increase in the unemployment rate. This, however, does not seem a satisfactory approach because it does not take into account that Member States do differ in the long-term average of the (short-term) unemployment rate (so that some countries could use the EUBS more, which raises political concerns and may result in permanent transfers) and how shocks feed through the system. In addition, using a sudden increase in short-term unemployment would not provide information on how severe a recession is; only how fast it is changing. A sharp increase from a very low to a low unemployment rate, for instance, may trigger the system, even though the country is not in a deep recession.

There is no clear answer on how to address this issue, as different options are available which each have their advantages and limitations. Furthermore, the answer would crucially depend on policy-makers' preferences in this regard. Therefore, it is an important issue that policy-makers would need to reflect on if they decided to design an EUBS.

4.3.6. Changing the parameters of the EUBS after its introduction

One of the most prominent features of the American unemployment insurance scheme is the system of extended and emergency benefits (Beblavý, Gros & Maselli, 2015). If there is a severe economic downturn in one or more states, the federal system can prolong benefits. In this way, the system offers stabilisation when this is needed the most. The extended and emergency benefits are financed at the federal level (the former partially,

the latter fully). While extended benefits are permanently authorised, emergency benefits require a specific authorisation by the US Congress (Whittaker & Isaacs, 2014).[59]

The idea of defining the parameters of an unemployment benefits scheme so that they can be *adjusted according to the economic cycle* (cyclical variability), can be translated into the European context. In this project, two types of cyclical variability are considered: one tied to the national-level and one to the EU level. In none of these cases, cyclical variability is automatic. Instead, such a prolongation of benefits would have to be approved by the Council. Unlike in the US, the duration of unemployment benefits paid under the EUBS would be relatively long. In addition, countries would have to pay back more in the future because of this automatic mechanism. In addition, this is likely to interfere with the labour market institutions of the Member State and with the idea of a 'non-transfer' Union.

Box 6. Cyclical variability in this project – Present in one of the 18 variants examined

Cyclical variability at the national level is defined as an *extension of the unemployment benefits for a maximum of six months*, on top of the normal provision, as long as the short-term unemployment rate in the previous quarter exceeds its 10-year average plus 3% (this 'triggers' the option of cyclical variability, allowing for a non-discretionary decision). When a country faces these circumstances, it can request a prolongation of benefits.

At the EU level, cyclical variability applies to *a recession (two consecutive quarters of negative growth) in half+1 of the Member States simultaneously*. As for the national level, it provokes an extension of unemployment benefits for up to six months.

Earlier work on an EUBS suggests that extending benefits has important stabilisation effects, at a relatively low cost (Dullien, 2007). This conclusion is confirmed in this study: a sensitivity test in which the EUBS included cyclical variability found that the worst-affected countries in the 2008 crisis (such as Estonia, Greece, Ireland, Latvia, Lithuania and Spain), would have had the level of their GDP boosted by about a further 0.2%in 2010 or a later year. Without the cyclical variability, the boost to GDP from the EUBS would typically have started to fall away in 2010, as the duration of unemployment for some of the unemployed would have exceeded the scheme limit (no longer 'short-term'). However, these countries would also have had a larger accumulated deficit by 2013 (given that the simulation period was not long enough for experience rating and claw-back to correct this).

Despite these interesting results, one would have to be careful in adjusting the parameters of the EUBS after its introduction. Tweaking the eligibility criteria, for instance, might have several effects: it could reduce or increase the coverage and stabilisation capacity of the scheme, make it less or more expensive, etc. Policy-makers should be able to adjust parameters to correct issues and further fine-tune the EUBS if needed, but the adjustments should be made with great care without calling into

[59] In the aftermath of the Great Recession, academics have tried to uncover whether the extended and emergency benefits programmes had a positive or negative impact on the recovery of the US labour market. Marinescu (2015) argues that benefits should be made more generous in times of crisis, as this encourages the many unemployed job seekers to search less hard, in that way reducing competition for jobs and helping job seekers find a new position more easily. She reports that there was only a limited impact on aggregate unemployment. At the same time, unemployment insurance had a positive impact on consumption. Hagedorn et al. (2015), in contrast, find that after the extension of benefits was stopped, 2.1 million individuals found work as a result. According to their work, 1.1 million of these workers would have remained unemployed if the extension had continued. A consensus has yet to be reached in this debate.

question the general principles, and their expected impact should be assessed beforehand.

4.3.7. What role could the social partners have?

In many Member States, social partners play an important role in the design and management of the national unemployment insurance schemes (Eurofound, 2013). Their role takes different forms and assumes different levels of involvement[60]. For example, in Belgium, social partners are strongly involved in unemployment insurance schemes and they co-manage the unemployment funds. The role of social partners therefore is also a factor to take into account if an EUBS would be introduced.

Social partners participate in the *design* of the national unemployment insurance schemes in Austria, Belgium, Bulgaria, Germany, Finland, France, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and Slovenia. In Croatia, Denmark, Estonia, Italy, Lithuania, Latvia, Poland, Romania, Sweden and Slovakia, they have a more moderate role when it comes to the design of these schemes. Social partners are also heavily involved in the *management* of the NUBS in four Member States (Belgium, Denmark, Finland and Sweden) and moderately involved in eight of them (i.e. Austria, Estonia, France, Italy, Lithuania, Latvia, Portugal and Romania). In some Member States, social partners have to be consulted before or during the legislative process.

[60] See also European Commission (2016), chapter on capacity building for social dialogue.

CHAPTER 5. CONCLUSIONS FROM THE STUDY

Since the Great Recession and the subsequent eurozone crisis brought the issue of EMU reform back on the agenda, there has been a debate on the idea of establishing a common fiscal capacity. A European unemployment benefits scheme has long been discussed as one potential response to the EMU's stabilisation needs, among other possible mechanisms. Whereas most Member States are equipped with powerful automatic stabilisers that are highly responsive to economic shocks, the EMU does not have such an instrument. Nevertheless, given the limitations of national fiscal policy and the common monetary policy, market failures and spillover effects, a stabiliser would be a valuable additional instrument.

As the crisis unfolded, important progress was made to reform the EMU. Some of the existing mechanisms to absorb shocks or deal with their impact were modified, and new instruments have been introduced. Nevertheless, they can be limited in scope, may not have been used much or only have a delayed impact. For these reasons, an automatic stabiliser would be a complement rather than a substitute to these instruments and the market mechanisms. In this context, it is worth recalling that an EUBS could be designed in such a way that it meets the criteria for an automatic stabiliser laid down in the Five Presidents' Report (Juncker et al., 2015).

Similar to the national unemployment benefit schemes, an EUBS could be designed in different ways. This report presents an in-depth study of how an EUBS could be designed to ensure its feasibility and to benefit from its potential added value. The study has examined 18 EUBS variants that have many features in common and compared two different forms: genuine and equivalent EUBS variants. In this final chapter of the report, the main findings of the study are briefly summarised and the key points that policy-makers should take into consideration when exploring the idea of a common EUBS are outlined.

In the design of an EUBS, policy-makers could opt for a genuine or equivalent variant. Both types have their merits and drawbacks, and the choice of one of them would thus mainly be based on political grounds. Genuine schemes would Europeanise the existing NUBS and thus require a lot of harmonisation. Equivalent EUBS, in contrast, could offer much more flexibility to the Member States, though this depends on the extent to which governments would be constrained in how they could spend the funds received. Harmonisation and minimum standards would be key to support the stabilisation capacity of the EUBS and mitigate moral hazard. At the same time, an enhancement of the NUBS alone might be politically and economically difficult to achieve without a common backstop and overlooks the stabilisation effects of an EUBS through intertemporal and interregional (or spatial) smoothing.

The study suggests that for both types of EUBS variants, *common minimum standards for the national unemployment insurance systems, experience rating, cyclical variability and a debt-issuing option* are relevant features that policy-makers should take into consideration. A set of common minimum requirements would be important to enhance the coverage, generosity and stabilisation capacity of the existing national schemes. It may also contribute to upward convergence and help address moral hazard problems. The genuine EUBS variants would (at least partially) replace the national schemes and therefore impose minimum requirements automatically. For the equivalent variants, it could be specified how funds may or may not be used and what standards should be achieved by the national schemes. It would be difficult to envisage an equivalent scheme without any minimum requirements, as it could then be lacking in terms of stabilisation and legitimacy (if there were no link between the EUBS transfers and the NUBS). Experience rating would tie the contributions to the EUBS to the use of the scheme. It is an important mechanism to avoid moral hazard and permanent transfers. Claw-back has the same functionalities and objectives but it aims to achieve them much faster (or less

gradually than experience rating). A gradual implementation would be necessary to avoid intertemporal inconsistencies, which would emerge if a Member State's pay-in were raised when it was still going through the recession or in recovery. Cyclical variability, or the ability to extend the duration of benefits in the event of a severe crisis (on a discretionary basis), is another interesting feature to consider. A similar system exists in the US, where it is found to work well. A final feature that could be taken into account for both types of EUBS is a debt-issuing option to allow the EUBS to deal with short-term imbalances without having to collect (additional) contributions, thereby reducing the volatility in contribution rates and enhancing the stabilisation capacity. However, debt-issuing would raise difficult questions on how much debt could be incurred and on the liability for such debts, and it could make it more difficult to prevent permanent transfers.

For the set of *equivalent variants*, the trigger is a key determinant of the size and the stabilisation capacity of the scheme, which is a result to keep in mind. In the design of an equivalent scheme, the main challenge is to achieve a balance between a trigger threshold that is set too high and one that is set too low. Equivalent EUBS would only pay out funds when triggered, which – in this project - occurs when a Member State's short-term unemployment rate exceeds its long-term average by a certain value. This value is probably the single most important component of an equivalent scheme as it determines the frequency of its utilisation and, consequently, its size and power. If the trigger threshold were set too low, the scheme operates nearly continuously and becomes more expensive. If it is set too high, there is a risk that the EUBS would not be triggered even for large shocks. Moreover, this would make it difficult to implement common minimum standards as poorer Member States may not receive any assistance despite being faced with higher costs. Owing to the design of the equivalent EUBS, the scheme might build up reserves over time (which could then be used when it is triggered). The reason is that Member States would have to contribute into the fund until it reached 0.5% of EU GDP, after which no further contributions would be requested until the balance of the fund declined below this level.

For the set of *genuine variants*, features that determine the coverage and generosity of the scheme are found to be the main determinants of its stabilisation capacity. In the project, these features are the eligibility conditions, the duration of unemployment benefits and the replacement rate used to determine the benefit amount. Schemes with higher coverage and generosity performed better in stabilisation terms than their counterparts, but they come with higher costs. If policy-makers wanted to establish a genuine EUBS, this trade-off would have to be taken into consideration. In addition, from the study it is clear that a waiting period in the beginning of unemployment has a negative impact on stabilisation. On the other hand, there may be important arguments in favour of such a waiting period (e.g. avoiding coverage of seasonal unemployment). As the genuine EUBS variants operate continuously (collecting contributions from employers and employees, and paying out benefits for any eligible job losses), these schemes are less likely to build up reserves.

How could an EUBS be implemented, if policy-makers decided to do so? What would be the legal and operational barriers ahead? To answer these questions, the study has conducted a legal assessment at the European level and the level of the Member States, and developed a theoretical implementation plan. An EUBS could be set up *outside the existing EU legal framework* through an intergovernmental agreement or enhanced cooperation. This study has considered options to establish an EUBS *within the existing legal framework*, without requiring a treaty change. For most of the 18 EUBS variants examined, a legal base was found (for four EUBS variants, no legal base has been found). In the study, Art. 352(1) TFEU has been identified as a possible legal base for the payment side of some of the equivalent EUBS variants. For genuine EUBS variants, the study suggests a combination of Art. 175(3) and 352(1) TFEU. These articles would be subject to the no bail-out clause. Three EUBS variants would not adhere to the no bail-

out clause. As regards the financing side of an EUBS, the study suggests that establishing the EUBS as part of the general budget could be an interesting approach (no treaty change). One has to bear in mind, however, that if policy-makers preferred an EUBS for which no legal base could be identified, a treaty change could be another option to consider.

At the Member State level, an EUBS may give rise to substantial legal and operational barriers. Especially genuine EUBS variants, which (at least partially) replace the existing national schemes, would be difficult to implement. The study has found that if a genuine EUBS were introduced, it would trigger amendments to *ordinary national legislation* governing unemployment insurance, social security and social assistance, labour markets and taxation in all Member States. If instead an equivalent scheme were set up, fewer legislative amendments would be needed. Both types of EUBS variants may lead to *constitutional conflicts* in a few Member States (of which Germany is one example), but the study suggests that such conflicts would likely be rare and not successful (though that cannot be predicted with certainty). On the operational side, genuine variants would pose substantial challenges that would be far less significant for the equivalent schemes. Examples of *operational barriers* are an increased administrative burden and the need for additional staff. The Member States that would be most affected are those that have very different national schemes, such as those with a so-called Ghent system (in which unemployment insurance is voluntary and run by special funds) or a liberal welfare system (with flat-rate benefits).

If policy-makers decided to set up an EUBS, the scheme could be implemented as follows. As a first step, the EUBS could be formally established and all legal challenges could then be dealt with. As a second step, the launch of the EUBS could be prepared by addressing all operational obstacles, after which the scheme would be activated. The EUBS could make use of the existing national structures and its implementation would largely be decentralised. To this end, it would be relevant to factor in the *institutional capacity* of the national structures and assess whether this could be improved. Finally, in many countries *social partners* play a major role in the design and management of the NUBS. Policy-makers would therefore also have to reflect on the role that social partners could play in the EUBS.

An EUBS could serve as an automatic stabilisation mechanism for the EMU, even though the stabilisation impact of an EUBS found in the project was relatively limited. Besides stabilisation, an EUBS could also contribute in other areas: it might boost labour mobility by making EUBS benefits portable, contribute to upward convergence, enhance the protection of the unemployed, contribute to social cohesion, help to address unemployment and poverty while ensuring that moral hazard is addressed. It could be a clear sign to Europe's citizens that the EU cares about their well-being, which especially in the current context, would be a meaningful signal. An EUBS may also be a stepping stone towards a deeper and fairer EMU, if policy-makers decided that it is a viable option to consider.

GLOSSARY OF KEY CONCEPTS AND PROJECT TERMINOLOGY

Automatic stabiliser. An automatic stabiliser refers to an economic policy or programme that offsets fluctuations in a country's economic activity – economic downturns as well as upswings – without intervention from policy-makers or the government (in't Veld et al., 2012. There is a range of mechanisms and policies that can be regarded as automatic stabilisers on the basis of this definition. Well-known examples are taxes and transfer systems (e.g. unemployment benefits, which go up during a crisis and go down in upswings).

- **Supranational automatic stabiliser**. This form of automatic stabiliser is introduced at the supranational level. For example, a country's national unemployment insurance scheme can be regarded as a national automatic stabiliser. A European unemployment benefits scheme is an example of a supranational automatic stabiliser.

Business cycle. This term refers to the recurrent sequences of alternating phases of expansions and contractions of economic activity in an economy (European Commission glossary). 'Economy' can refer to, e.g. a single country, the EMU or the EU. 'Economic activity' typically refers to an economic indicator like GDP or employment. Expansions and contractions are measured on the basis of a percentage change in the indicator.

- **Procyclical.** A procyclical economic indicator moves simultaneously with and in the same direction as the fluctuations (up and down movements) of the economy as a whole or part of it (European Commission glossary). In the economic policy-making context, procyclical means that a policy could magnify economic fluctuations (i.e. weaken an economy in a downturn or boost it in an upswing).

- **Anti- or counter-cyclical.** An anti-cyclical economic indicator moves simultaneously with and in the opposite direction of the fluctuations (up and down movements) of the economy as a whole or part of it (European Commission glossary). In the economic policy-making context, anti-cyclical means that a policy could magnify economic fluctuations (i.e. boost an economy in a downturn or slow it down in an upswing).

Capping. Unemployment benefits are capped if they cannot exceed a given proportion of the national average wage. For example, if the reference wage of an unemployed citizen is €3,000 and the replacement rate is 70%, then his/her expected unemployment benefit is €2,100. However, if the average national wage is €1,000 and there is a cap set at 150% of the average national wage, then the unemployed citizen will receive only €1,500.

In this project, three levels of capping are explored: 50%, 100% and 150% (baseline).

Claw-back. This mechanism deals with long-term negative (positive) net contributions by a Member State by increasing (decreasing) the amount that the Member State has to pay into the supranational fund. For example, say that country A is a net beneficiary of the fund after a number of years in which the system is in place, meaning that this country has paid less into the system than it has received. As a result, the country's contribution to the supranational fund would be increased.

In this project, claw-back applies to countries that have had a negative cumulative balance of over 1% of GDP vis-à-vis the supranational fund for three years. Claw-back remains active until the balance declines below 1% of GDP. It is operationalised as follows: in the reinsurance EUBS, the country's pay-in is doubled; in the genuine EUBS, an additional contribution of 0.2% of GDP annually is charged to the country.

Coverage rate. The coverage rate refers to the share of unemployed individuals receiving unemployment benefits.

In this project, it is calculated in three ways: as the ratio of the number of the short-term unemployed receiving benefits over the total labour force, over the total number of the unemployed (short- and long-term) or over the total number of the short-term unemployed.

Cyclical variability. Cyclical variability refers to the extent to which some of the parameters defining the EUBS (e.g. the replacement rate or duration) are a function of variables related to the economic cycle. The US unemployment insurance scheme is an example of a system exhibiting a certain degree of cyclical variability. In the US, there are several options for providing unemployed citizens with 'extended benefits' (i.e. increasing the duration of the unemployment benefits) if a recession is particularly severe.

In this project, cyclical variability translates into an extension of unemployment benefits for six months (in addition to the normal provision). It exists on two levels. First, as long as a country's short-term unemployment rate in the previous quarter is higher than its 10-year short-term average + 3%, it can request an extension of benefits (from the Council). Second, if at least half of the Member States simultaneously experience two consecutive quarters of negative growth, an extension of benefits can be granted at the EU level by the Council.

Debt-issuing. Debt-issuing is possible if the supranational fund can borrow money from the capital markets to cover short-term imbalances. This is an essential feature of the EUBS, as it ensures intertemporal smoothing of shocks. This is particularly important in the event of a symmetric shock or a prolonged recession.

In this project, debt-issuing is a feature of most of the schemes examined (baseline).

Duration. In this context, duration refers to the number of months during which unemployment benefits are paid out.

In this project, three durations are considered (of which two are associated with a 3-month waiting period): 3 months (benefits are paid out from the beginning of month 4 until the end of month 6 of unemployment), 9 months (from the beginning of month 4 until the end of month 12) and 12 months (from the beginning of month 1 until the end of month 12).

Economic policy. Government actions intended to influence the economy.

- **Fiscal policy**. The use of government spending and taxation to influence the economy. Examples are the goods and services the government buys or provides, the taxes collected and the transfers paid.
- **Monetary policy.** Actions undertaken by a central bank using the instruments at its disposal in order to achieve its objectives (e.g. maintain price stability, influence the economy) (European Central Bank glossary).

Eligibility. Eligibility rules determine which unemployed citizens qualify for benefits. These rules generally are based on a qualifying period (i.e. how many months a citizen must have worked vis-à-vis a reference period prior to becoming unemployed, e.g. six months out of the last year). Another dimension is the personal scope (e.g. only covering workers). Besides these dimensions, other factors are considered (e.g. family status and the first time benefits are requested). Eligibility conditions define minimum requirements for EUBS coverage, which in turn affect the incentives in place for individuals and the stabilisation effect of the EUBS.

In this project, eligibility is determined on the basis of a previous employment record (measured by the number of months that one has worked) vis-à-vis a reference

period. Three options are studied: having worked for 3 out of the last 12 months, for 3 out of the last 6 months or for 12 out of the last 24 months. In each case, this applies to those who have worked as employees, not necessarily consecutively, in full-time equivalents.

Experience rating. This mechanism ensures that the pay-in that countries or individuals must contribute to the supranational fund differs depending on their past experience with unemployment. For example, in the US, where the pay-in is collected from employers, the tax due to finance the unemployment insurance scheme is higher for companies that have laid off more workers in the past. In a similar way, countries with a higher or more volatile short-term unemployment rate may be requested to pay a higher contribution, relative to their GDP, than other countries.

In this project, experience rating is defined in different ways for genuine and reinsurance schemes. In the reinsurance EUBS, it is operationalised as a coefficient, which takes on a value of between 1 and 2, applied to all contributions (meaning that countries' pay-in is multiplied by this value). In the genuine EUBS, it is operationalised as a single coefficient that applies to the contributions paid by employers and employees. The coefficient is revised every three years, to avoid administrative difficulties. In both cases, experience rating is based on the long-term average of the short-term unemployment rate and takes into account a country's past experience with unemployment.

Macroeconomic stability. Such stability exists when key economic relationships are in balance, e.g. between domestic demand and output, the balance of payments, fiscal revenues and expenditure, and savings and investment (Ames et al., 2001). These relationships, however, need not necessarily be in balance. Imbalances such as fiscal and current account deficits or surpluses are perfectly compatible with economic stability provided that they can be financed in a sustainable manner. Macroeconomic stability depends not only on the macroeconomic management of an economy, but also on the structure of key markets and sectors. To enhance macroeconomic stability, countries need to support policy with structural reforms that strengthen and improve the functioning of these markets and sectors.

- **Macroeconomic stabilisation**. In this condition, a complex framework for monetary and fiscal institutions and policies is established to reduce volatility and encourage welfare-enhancing growth (United Nations).

Moral hazard. In essence, moral hazard occurs when a person takes more risks because someone else bears the cost of those risks. The concept refers to a problem associated with insurance policies. Barr formalises it as follows:

> At its strongest, the condition that there should be no moral hazard requires that both the probability of the risk, **p**, and the insured loss, **L**, should be exogenous to the individual who is insured. Slightly less stringent, moral hazard can be avoided so long as individuals can influence **p** or **L** only at a cost to themselves greater than the expected gain from so doing. Where that assumption fails, customers of an insurance company can affect the insurer's liability without the latter's knowledge, given the context of asymmetric information (Barr, 2012, p. 92).

In this project, the focus is on institutional moral hazard, which refers to a situation in which two levels of government deal with the governance of a social risk, and one level covers this risk – a task that could in principle be tackled by the other level as well. Each level of government is politically accountable vis-à-vis its own political constituency. Applied to the case of unemployment insurance, one can think of a situation in which a country's federal government is responsible for the financing and payment of benefits while activation is left to the regional governments.

Redistribution. A redistribution of income implies a transfer from those with more to those with less income. There are many ways in which this can be achieved: taxation, welfare and public services are just a few examples.

Reference wage. The reference wage is the average wage in the last x months, either net or gross.

In this project, the reference wage is defined as the last gross monthly wage. Yet countries can use the net wage instead or opt for a system of flat-rate benefits as long as the benefits paid out are equivalent to those based on the gross wage (when a replacement rate of 50% is applied, for the average worker).

Replacement rate. This rate refers to the proportion of the reference wage that is paid out as an unemployment benefit, so that the benefit equals the reference wage times the replacement rate.

In this project, three replacement rates are used: 35%, 50% (baseline) and 60%.

Risk-sharing. This term refers to how macroeconomic risk is shared across and within economies. When a country is hit by a shock, the impact of this shock can affect different groups within society and spread throughout the economy through various channels. Asdrubali et al. (1996) consider a range of channels: capital markets, credit markets and the tax–transfer system.

Shock. In economics, a shock is understood as an unexpected or unpredictable exogenous disturbance (originating from outside of the economy) that has a positive or negative impact on the economy. Shocks can be large or small, temporary or permanent, a supply or demand shock, etc.

- **Asymmetric shock**. This type of economic shock affects one economy (e.g. one of the EMU or EU Member States) or one part of an economy more than another (one region or one industry within the country) (*Financial Times* Lexicon).
- **Symmetric shock**. A symmetric shock affects all economies (e.g. all of the EMU or EU Member States) or all parts of an economy (e.g. all regions or sectors) in the same way.

Trigger. This condition, which determines when a mechanism becomes operational, is defined by an indicator and a threshold. The mechanism becomes active when the indicator exceeds the threshold.

In this project, the trigger is the condition that determines when the supranational fund transfers funds to the government. The indicator is the country's short-term unemployment rate in a given quarter, the threshold is the sum of the 10-year (40-quarter) moving average of the short-term unemployment rate and a certain percentage. In the project, the values are equivalent to 0.1%, 1% or 2%, depending on the variant. The reinsurance EUBS are triggered for each country where short-term unemployment surpasses its long-term average by more than 0.1%, 1% or 2%. A trigger is only present in the reinsurance EUBS in this study, but it could also be applied to a genuine EUBS.

Types of EUBS. A European unemployment benefits scheme is an unemployment-based, supranational, automatic stabilisation mechanism that can take different forms. Most of the literature distinguishes between an equivalent and a genuine EUBS.

In this project, the main distinction between reinsurance and genuine schemes lies in the trigger (absent in a genuine EUBS, present in a reinsurance EUBS) and the flow of transfers (between the fund and individuals in a genuine EUBS, and between the fund and the government in a reinsurance EUBS).

- **Equivalent or reinsurance EUBS.** Equivalent EUBS are those in which financial transfers from the supranational fund occur solely towards Member States, and

not directly towards unemployed individuals. Transfers may reach unemployed individuals indirectly, whereby the supranational fund pays the national state, which in turn directs the funds towards its unemployed citizens. Equivalent schemes are activated by a trigger. In this report, equivalent and reinsurance schemes are used as synonyms.

- **Genuine EUBS.** In genuine EUBS, financial transfers from the supranational fund directly target unemployed individuals. Contributions to the fund are collected from employers and employees. Genuine EUBS operate continuously (without a trigger).
    - **Basic genuine EUBS.** In a basic genuine EUBS, the fund pays out unemployment benefits according to the predefined replacement rate to the eligible unemployed persons for a predefined number of months. Each country is free to increase the amount paid or the duration (or any other characteristic) at its own expense.
    - **Top-up genuine EUBS**. In a top-up genuine EUBS, every eligible unemployed person is guaranteed a given replacement rate and duration. If the national unemployment insurance scheme is generous enough to cover these costs, the supranational fund does not contribute to the benefits of the unemployed citizens. If, however, the national scheme does not meet these minimal requirements, then the EUBS supplements the payments of the national fund by the necessary amount to meet these requirements.

BIBLIOGRAPHY

Alcidi, C. and G. Thirion (2016), "Assessing the Effect of Shocks in the Euro Area's Shock Absorption Capacity - Risk-sharing, consumption smoothing and fiscal policies", CEPS Special Report No. 146, CEPS, Brussels, March.

Alcidi, C., M. Barslund, M. Busse, F. Nicoli, L. Ludolph and G. Thirion (2016), "Additional effects of a European Unemployment Benefit Scheme", March.

Allard, C., P.K. Brooks, J.C. Bluedorn, F. Bornhorst, K. Christopherson, F. Ohnsorge and T. Poghosyan (2013), "Toward a Fiscal Union for the Euro Area", IMF Staff Discussion Note, No. 13/09, Washington, D.C.

Andor, L. (2015), "Shared Unemployment Insurance – Helping refocus the Eurozone on convergence and cohesion", *Prime Economics*, November.

Arpaia A., B. Kiss, B. Palvolgyi and A. Turrini (2014), "Labour Mobility and Labour Market Adjustment in the EMU", European Economy Economic Papers, No. 539, DG for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels.

Asdrubali, P., E. Sorensen and O. Yosha (1996), "Channels of Interstate Risk Sharing; United States 1963-1990", *Quarterly Journal of Economics*, 111(4), pp. 1081–1110.

Barnard, C. and G. De Baere (2014), "Towards a European Social Union", Euroforum KU Leuven, p. 29.

Beblavý, M. and I. Maselli (2014), "An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: A simulation exercise of two options", CEPS Special Report No. 98, CEPS, Brussels, December.

Beblavý, M., D. Gros and I. Maselli (2015), "Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes", CEPS Working Document No. 401, CEPS, Brussels.

Beblavý, M., G. Marconi and I. Maselli (2015), "A European Unemployment Benefit Scheme – The rationale and the challenges ahead", CEPS Special Report No. 119, CEPS, Brussels.

Biggs, M. and T. Mayer (2010), "The Output Gap Conundrum", *Intereconomics*, 2010(1).

Buti, M., J. Leandor and P. Nikolov (2016), "Smoothing economic shocks in the Eurozone: The untapped potential of the financial union", *VoxEU* article, 25 August (based on a recent contribution from the Commission's Quarterly Report on the Euro Area).

Dabrowski, M. (2015), "Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance", Discussion Paper 013, DG for Financial and Economic Affairs, European Commission, Brussels.

Darvas, Z. (2015), "Mind the gap (and its revision)!", Breugel Blog Post, 20 May.

De Grauwe, P. (2003), *Economics of Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press.

De Grauwe, P. (2014), "Macroeconomic Policies in the Eurozone since the Sovereign Debt Crisis", Euroforum Network, September.

Delpla, J. (2012), "A Euro-wide Conditional Unemployment Insurance", paper prepared for the seminar "EU Level Economic Stabilisers", Brussels, July.

Dolls, M., C. Fuest, D. Neumann, and A. Peichl (2014), "An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: Evidence at the Micro Level", paper prepared for the seminar "Economic shock absorbers for the Eurozone – Deepening the debate on automatic stabilizers", Brussels, 20 June.

Dolls, M., C. Fuest, D. Neumann and A. Peichl (2015), "An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data", CESifo Working Paper No. 5581, CESifo, Munich.

Dolls, M., C. Fuest, D. Neumann and A. Peichl (2016), "An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data", revised version of CESifo Working Paper No. 5581, CESifo, Munich.

Drèze, J. and A. Durré (2014), "Fiscal Integration and Growth Stimulation in Europe", CORE Discussion Paper No. 13/2013, Université catholique de Louvain.

Dullien, S. (2007), "Improving Economic Stability in Europe: What the Euro Area Can Learn from the United States' Unemployment Insurance", Working Paper FG 1, German Institute for International and Security Affairs (SWP), Berlin.

Dullien, S. (2012), "A European Unemployment Insurance as a Stabilization Device – Selected Issues", paper prepared for the brainstorming workshop at the DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Brussels, 2 July.

Dullien, S. (2013), "A euro-area wide unemployment insurance", paper prepared for the DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Brussels.

Dullien, S. (2014), "Preventing permanent transfers under a European Unemployment Insurance: Can a claw-back mechanism be the answer?", presentation at the conference "Economic shock absorbers for the Eurozone: Deepening the debate on automatic stabilisers", Brussels, 20 June.

Eichenhofer, E. (2015), "Europäische Arbeitslosenversicherung", *ZESAR*, 2015(7), pp. 259, 262 et seq.

Emerson, M., D. Gros., J. Pisani-Ferry, H. Reichenbach, A. Italianer, S. Lehner, M. Vanheukelen, A. Brandsma, J. de Macedo, J. Pearce, J. Kröger, A. Cabral, P. Santos and C. Ghymers (1990), "One market, one money", European Economy, No. 44, European Commission, Brussels.

Enderlein H., L. Guttenberg and J. Spiess (2013), *Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the Euro Area*, Notre Europe, Paris.

Esser, I., T. Ferrarini, K. Nelson, J. Palme and O. Sjoberg (2013), *Unemployment benefits in EU Member States*, European Commission, Brussels.

Eurofound (2013), "Social partners' involvement in unemployment benefit regimes in Europe", Dublin.

European Commission (2016), *Employment and Social Developments in Europe 2016*, Brussels.

Fahri, E. and I. Werning (2012), "Fiscal Unions", NBER Working Paper No. 18280, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Feld, L., C. Schmidt, I. Schnabel and V. Wieland (2015), "Divergence of liability and control as the source of over-indebtedness and moral hazard in the European monetary union", *VOXeu* column, 7 September.

Frankel, J. and K. Rose (1998), "The Endogeneity of Optimum Currency Area Criteria", *Economic Journal*, 108(449), pp. 1009-1025.

Fuchs, M. (2013), "Assessing the impact of an EMU UBS on diverse national benefits systems: (To what extent) Do we need common eligibility rules?", statement at the workshop "Neue Wege zur Stabilisierung der Euro-zone" organised by the Bertelsmann-Stiftung, Brussels, 11 October.

Goodhart, C. and S. Smith (1993), "Stabilization", *European Economy, Reports and Studies*, No. 5, pp. 417-456.

Guyon, T. (2007), "Should We Worry about Current Account Imbalances in a Monetary Union?", Trésor-Economics No. 2, Direction Generale du Tresor et de la Politique economique, Paris, pp. 1-8.

Hagedorn, M., I. Manovskii and K. Mitman (2015), "The Impact of Unemployment Benefit Extensions on Employment: The 2014 Employment Miracle?", NBER Working Paper No. 20884, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 13 January.

In't Veld, J., M. Larch and M. Vandeweyer (2012), "Automatic Fiscal Stabilisers: What they are and what they do", European Economy Economic Papers, No. 452, European Commission, Brussels, April.

Ince, O. and D. Papell (2013), "The (Un)Reliability of Real-Time Output Gap Estimates with Revised Data", No. 13-02, Department of Economics, Appalachian State University, February.

Italianer, A. and M. Vanheukelen (1993), "Proposals for community stabilization mechanisms: Some historical applications", *The Economics of Community Public Finance, European Economy: Reports and Studies*, No. 5, European Commission, Brussels.

Jara Tamayo, H.X. and H. Sutherland (2014), "The implications of an EMU unemployment insurance scheme for supporting incomes", EUROMOD Working Paper No. EM5/14, Institute for Social and Economic Research, Colchester.

Juncker, J., in close cooperation with D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi and M. Schulz (2015), *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission, Brussels.

Kalemli-Ozcan, S., B. Sorensen and O. Yosha (2001), "Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations", *Journal of International Economics*, 55(1), pp. 107-137.

Kirkegaard, J.F. (2010), "Will It Be Brussels, Berlin, or Financial Markets that Check Moral Hazard in Europe's Bailout Union? Most Likely the Latter!", Policy Brief PB10-25, Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., October.

Krueger, A. and A. Mueller (2010), "Job search and unemployment insurance: New Evidence from time use data", *Journal of Public Economics*, 94(304), pp. 298-307.

Kullas, M. and K.-D. Sohn (2015), "Europäische Arbeitslosenversicherung – Ein wirkungsvoller Stabilisator für den Euroraum?", cepStudie, Centrum fur Europaische Politik, Freiburg, April.

MacDougall, D., D. Biehl, A. Brown, F. Forte, Y. Fréville, M. O'Donoghue and T. Peeters (1977), *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European integration – Volume I: General Report*, European Commission, Brussels.

Majocchi, A. and M. Rey (1993), "A special financial support scheme in EMU: Need and nature", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 52(2), pp. 161-204.

Marinescu, I.E. (2015), "The General Equilibrium Impacts of Unemployment Insurance: Evidence from a Large Online Job Board", University of Chicago.

Marjolin, R., F. Bobba, H. Bosman, G. Brouwers, L. Camu, B. Clappier, I. Foighel, F. Forte, H. Giersch, P. Lynch, D. MacDougall, H. Markmann, F. Peeters, A. Shonfield and N. Thysegen (1975), *Report of the Study Group 'Economic and Monetary Union 1980'*, European Commission, Brussels.

Mongelli, F.P. (2008), "European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area Theory", Economic Paper No. 302, DG for Financial and Economic Affairs, European Commission, Brussels.

Moro, D. (2016), "For a federal European Unemployment Insurance Scheme", Reflection paper, Union of European Federalists, Brussels, March.

O'Leary, C. and B. Barnow (2016), "Lessons from the American federal-state unemployment insurance system for a European unemployment benefits system", paper prepared for the international research conference of the Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM), London, 13-14 June.

O'Rourke, K.H. and A.M. Taylor (2013), "Cross of Euros", *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), pp. 167-92.

Obstfeld, M. (2013), "Finance at center stage: Some lessons of the euro crisis", European Economy Economic Papers, No. 493, European Commission, Brussels.

Padoa-Schioppa, T., M. Emerson, M. King, J. Milleron, J Paelinck, L. Papademos, F. Pastor and F. Scharpf (1987), *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford: Oxford University Press.

Pasimeni, P. (2015), "The Economic Rationale of an EMU Fiscal Capacity", Proceedings of the Oesterreichische Nationalbank Workshop "Towards a Genuine Economic and Monetary Union", Vienna, September.

Patterson, B. and Amati, S. (1998), "Adjustment to Asymmetric Shocks", Working Paper, Economic Affairs Series, ECON-104, DG for Research, European Parliament.

Petrakis, P.E., P.C. Kostis and D.G. Valsamis (2013), *European Economics and Politics in the Midst of the Crisis: From the Outbreak of the Crisis to the Fragmented European Federation*, VIII 260, Berlin and Heidelberg: Springer-Verlag.

Pisani-Ferry, J., E. Vihriälä and G. Wolff (2013), "Options for a Euro-area Fiscal Capacity", Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/01, Bruegel, Brussels.

Poghosyan, T. (2016), *Options for a Central Fiscal Capacity in the Euro Area*, IMF Country Report No. 16/220, Euro Area Policies, Selected Issues, International Monetary Fund, Washington, D.C., July.

Repasi, R. (2013), "Legal options for an additional EMU fiscal capacity", Study for the European Parliament, p. 26.

Strauss, R., O. Bontout, G. Lejeune, M. Ciesielska and R. Di Girolamo (2013), "Paper on automatic stabilizers", European Commission, Brussels.

Sutherland, H. and F. Figari (2013), "EUROMOD: The European Union tax-benefit microsimulation model", *International Journal of Microsimulation*, 6(1), pp. 4-24.

Van Rompuy, H., in close collaboration with J.M. Barroso, J. Juncker and M. Draghi (2012), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Report of the President of the European Council, Brussels, 5 December.

Vandenbroucke, F. and C. Luigjes (2015), "Institutional Moral Hazard in the Multi-tiered Regulation of Unemployment and Social Assistance Benefits", CEPS Special Report No. 137, CEPS, Brussels, April.

Vetter, S. (2014), "Stabilization, solidarity or redistribution?", Deutsche Bank Research Briefing on European Integration, Deutsche Bank, Frankfurt am Main, 25 November.

Vroman, W. (2010), *The Role of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer during a Recession*, IMPAQ International LLC and Urban Institute, Colombia, MD.

Whittaker, J.M. and K.P. Isaacs (2014), "Unemployment Insurance: Programs and Benefits", CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington, D.C.

Wren-Lewis, S. (2013), "Macroeconomic Stabilisation in the Eurozone: Lessons from Failure", *Global Policy*, 4(1), pp. 66–73.

Zandi, M. (2008), "Washington Throws the Economy a Rope", Moody's *Dismal Scientist*, 22 January.

APPENDICES

Appendix A: Overview of the specifications of the 18 EUBS variants as examined in this project

All the policy choices on how features are determined in this project and the values they take are summarised in Table 6. These values, however, are - to some extent - only illustrative. While they are generally based on theoretical and empirical evidence and closely related to the real situation in many national unemployment-benefit schemes, policy-makers are not limited to them. Rather, they could select other values that have not been considered in this project. In other words, policy-makers have a range of features and values to choose from to design an EUBS if they decide to set up such a scheme.

Table 6. An overview of the specifications of the EUBS variants examined

	Genuine schemes	Reinsurance schemes
Trigger	Not applicable	$Pay\ claim\ if\ UR_{i,t} - \overline{UR}_{i_{t-40,\ldots,t-1}} > \tau$ where UR is the short-term unemployment rate, $\overline{UR}$ the average short-term unemployment rate in the last 40 quarters and τ the cut-off. In this equation, the indicator is the short-term unemployment rate in quarter t, the threshold is the sum of the 10-year (or 40-quarter) average of the short-term unemployment rate and the cut-off (which takes the values of 0.1, 1 and 2 in this study).Simulations suggest that with a cut-off of 0.1%, the EUBS would have been triggered 197 times during 2000-14 in the EU27 (no data for Croatia). For a cut-off of 1%, 80 times, for a cut-off of 2%, 32 times.
Pay-in (accounting for experience rating)	$Pay\text{-}in = x * w * C$ where w refers to gross salary and C is the coefficient that accounts for the experience rating. The pay-in is equally divided between employers and employees (x = a/2, 'a' is a %, x ranges between 0.35 (0.36) in V8 and 1.36 (1.34) in V7 for the EA19 (EU27) case according to the simulations)	$Pay\text{-}in = x * GDP_{i,t} * C;\ until\ z\%\ of\ EU\ GDP\ is\ reached$ where the pay-in is a function of the country's GDP and C is the coefficient that accounts for the experience rating; x is equal to 0.1 and z is equal to 0.5. Countries contribute 0.1% of their GDP each quarter until the fund accumulates 0.5% of EU GDP. Then, contributions are stopped. If the fund drops below 0.5% of EU GDP, contributions are restarted until this level is reached again.
Experience rating	$C = \frac{\overline{UR}_{i_{t-40,\ldots,t-1}}}{\overline{UR}_{EU_{t-40,\ldots,t-1}}}$ where $\overline{UR}$ is the average short-term unemployment rate in the last 40 quarters (i.e. the 10 year average of the country's short-term unemployment over the 10 year average of the EU's short-term unemployment; it is updated every 3 years, to avoid administrative difficulties). It is based on the long-term average of short-term	$C = 1 + 0.025 * F_{i,t-40,\ldots,t-1}$ where F is the number of times country *i* recurs to the Fund in the past 40 quarters. C takes values between 1 and 2. The maximum value of 2 corresponds to a situation in which the scheme has been triggered in each of the 40 previous quarters or when the claw-back has been activated. A country can thus never pay more than twice the basic pay-in. It is based on the long-term average of short-term unemployment to avoid

	unemployment to avoid intertemporal inconsistencies.	intertemporal inconsistencies. The value of 0.025 in the equation ensures that the pay-in can never be more than doubled.
Claw-back	A specific contribution by the national government of *i* if $cumulative\ balance_{i,t} > 1\%\ of\ GDP_i\ for\ t > 12$ (0.2% of GDP in our proposal, applies after three years of negative cumulative balance of more than 1% of GDP). Claw-back is paid by the government, not employers or employees, to avoid an increase in labour taxation precisely when the economy is still in recession or just recovering.	$C = 2$ *in pay-in formula* $if\ cumulative\ balance_{i,t} > 1\%\ of\ GDP_i\ for\ t > 12$ (applies after three years of negative cumulative balance of more than 1% of GDP vis-à-vis the fund until the balance declines below 1%)
Duration	M3 to M12 (baseline) except in V7 = M0 to M12 V8 = M3 to M6 Benefits are paid out from the beginning of the fourth month until the end of the twelfth month of unemployment, the beginning of the first until the end of the twelfth month or the beginning of the fourth until the end of the sixth month.	M3 to M12 Funds sufficient to cover unemployment benefits paid out from the beginning of the fourth month until the end of the twelfth month of unemployment are transferred.
Replacement rate	50% of reference wage (baseline), except in V9 = 35% V10 = 60% The replacement rate is 35%, 50% or 60% of the reference wage.	50% Funds sufficient to cover unemployment benefits paid with a replacement rate of 50% of the reference wage are transferred.
Reference wage	Last gross monthly wage (alternatively, the net wage or flat-rated benefits can be used)	Last gross monthly wage (alternatively, the net wage or flat-rated benefits can be used)
Eligibility	3M out of 12M (baseline), except in V11 = 3M out of 6M V12 = 12M out of 24M (all the unemployed who have worked as employees during at least 3 out of the last 12 months, not necessarily consecutively, in full-time equivalents)	3M out of 12M (Funds sufficient to cover all the unemployed who have worked as employees during at least 3 out of the last 12 months, not necessarily consecutively, in full-time equivalents, are transferred)
Capping	150% of the average national gross wage (baseline), except in V13 = 100% V14 = 50% Unemployment benefits are capped at 50%, 100% or 150% of the average gross wage	150% of the average national gross wage Funds sufficient to cover the unemployment benefits paid with a cap of 150% of the reference wage are transferred.

Appendix B: Methodology and data used in the modelling exercises

In this research project, a series of backward- and forward-looking macro- and microeconomic simulations is carried out to assess the economic impact of an EUBS. The study is set up in such a way that the micro- and macroeconomic dimensions are closely intertwined (as illustrated in Figure 8). This means that the simulation exercises are composed of *multiple rounds*.

It should be restated that equivalent EUBS involve transfers between the supranational fund and the Member State governments, whereas genuine EUBS result in direct transfers from the fund to the eligible unemployed. In the models, this difference implies that the national schemes are (fully or partially) replaced by the genuine EUBS but remain fully operational under the equivalent EUBS. Especially in the genuine case, it is important to *carefully represent the interactions between the EUBS and NUBS*. In the backward-looking analysis, this issue is addressed by means of a national unemployment insurance calculator that combines the main policy rules of the NUBS (e.g. regarding the benefits duration and replacement rates during 1995-2013). National schemes are assumed to provide a top-up on the EUBS if the latter is less generous to guarantee that no unemployed person is worse off.

Micro simulations (first-round effects)

For a given macroeconomic environment (the actual history in the case of the backward-looking analysis, and the simulated alternative macroeconomic scenarios in the case of the forward-looking analysis), the **microeconomic simulations** first determine the *eligibility* of individuals under the rules of the national unemployment insurance schemes and under the rules of different types of EUBS.[61] Next to eligibility, these simulations also supply information on the *transfers* that flow into and out of the supranational fund (*first-round effects*). For each variant, the micro model was used to estimate the number of the eligible unemployed, the rate of benefits paid, and the amount of the social contributions levied on employers and employees.

These simulations build on micro data extracted from EU-SILC[62] (EU Statistics on Income and Living Conditions, used in combination with EUROMOD, a static tax-benefit micro-simulation model for the EU) and the EU-LFS (Labour Force Survey), which provide highly detailed information on changing labour market patterns over time. Both datasets comprise information from representative households. Given that neither panel data nor repeated cross-sections are available for all EU Member States for the simulation period 1995-2013, a series of reweighted cross-sections is simulated building on the approach of Dolls et al. (2015) in the backward-looking analyses. The reweighted cross-sections replicate changes in labour market conditions (the unemployment rate, share of the short- and long-term unemployed, composition and size of the labour force) and average earnings over time. To this end, for each Member State, 2008 EU-SILC data are first

[61] In the backward-looking analyses, eligibility can be derived from the data. In the forward-looking models, no such information is available. In this case, individuals with the highest risk of becoming unemployed are identified on the basis of an economic model (taking into account gender, age, work experience, educational attainment and several other variables) and ranked. Note that the composition of this group differs, depending on the scenario under consideration. From this group, the number of unemployed individuals is selected to match the macro model. Coverage of the national schemes is constrained to match what has been observed during 1995-2013.

[62] This is the most recent EU-SILC edition in the forward-looking models, except for Denmark (where the EU-SILC 2008 is used instead) and the UK (2008/2009 Family Resource Survey), and the 2008 EU-SILC edition in the backward-looking models. Note that the data year does not affect results because reweighting techniques are applied. EUROMOD has been widely used in the literature for this type of exercise (Sutherland & Figari, 2013).

reweighted to reflect the labour market conditions in 1995 and then reweighted again for each year. The EU-LFS is used to impute annual data on changes in (un)employment rates, the shares of the short- and long-term unemployed, the labour force size and coverage rates of the national schemes. This information is obtained for 18 gender-age-education strata or socio-demographic subgroups. In this way, the analysis reveals which subgroups benefit or lose from the EUBS in terms of coverage relative to the baseline scenario of no-EUBS. For each group, changes in (un)employment over time are simulated to bridge the gap between the subgroup and aggregate level. AMECO data (Annual Macroeconomic Database) are used to impute earnings growth, to account for changes in the tax base of the NUBS and EUBS. Individual behavioural responses and moral hazard are not considered in the model.

Macro simulations

The results from the microeconomic analyses are then used as inputs into the ***E3ME macro-econometric model***, which is used to estimate the extent to which the EUBS contributes to stabilisation.[63] Results are compared with a non-EUBS baseline. While the scale of the macroeconomic impact crucially hinges on the size of the transfer received, the precise impact depends on whose income is boosted and how they respond. In other words, the macro model is used to represent the effect on incomes and spending of the raising of contributions and the paying out of benefits, capturing both the *direct effects* (on the country that raises contributions to pay into the EUBS and receives transfer payments from it) and *spillover effects* (smoothing of spending within one country affecting the demand for its imports from other countries).

In the model, the EUBS is regarded as a source of income for the government (equivalent) or households (genuine). Its impact depends on their response to this income boost. When a genuine EUBS is implemented, the national government sees a reduction in its expenses on unemployment benefit payments and in the social protection contributions that it receives, to the degree that the EUBS substitutes for the NUBS. In countries where the EUBS provides a net increase in the incomes of the unemployed, the surplus is assumed to be fully spent on household final consumption.[64] In the equivalent case, government income rises. In principle, this could be used to pay off debt, cut taxes or increase spending, and the macroeconomic impact would vary according to which of these is chosen. In order to make a comparison with the results for genuine schemes straightforward, it is assumed that the additional income is used to increase benefit payments to the unemployed, and so the same channel, boosting household consumption by the amount of the benefit payment, is used.[65] The macro modelling did not assume that the existence of an EUBS would affect any 'self-insurance' arrangements made by individuals (e.g. holding higher precautionary savings), an effect that could matter in countries for which the introduction of the EUBS would represent a marked improvement on the NUBS. In these countries, the estimated smoothing effect could be overstated to the extent that individuals would rely less on self-insurance. The macro model also does

---

[63] In the model, monetary policy is assumed to be endogenous, while each country's fiscal policy is adjusted, compared with the non-EUBS scenario by the size of the net additional transfer (positive or negative) resulting from the EUBS.

[64] That is, the marginal propensity to consume for those receiving benefit is assumed to be 1.0. This was preferred to the obvious alternative, namely that households receiving benefits have the same marginal propensity to consume as the average for all households.

[65] As a sensitivity test, an alternative assumption was also tried, in which it was assumed that the additional income to governments boosted investment spending (since this typically bears the brunt of cuts to spending in a period of austerity. The stabilisation impacts tended to be somewhat larger, reflecting the fact that government investment spending has a substantial construction component and hence a lower import content than household consumption spending.

not assume that there is an automatic tendency for output to recover quickly from a recession (a characteristic that has clearly been a feature of the experience since the 2008 recession) and incorporates some consequences of a recession on long-term growth (e.g. lower investment leading to weaker trade competitiveness) but not all (e.g. a deterioration in the quality of skills of those who are unemployed for longer periods). To that extent, some of potential economic benefits of enhanced stabilisation are not captured while other effects may be overstated.

Micro simulations (second-round effects)

The findings from the macro model serve as an input for the ***microeconomic analyses*** *(second-round effects)*. The macroeconomic consequences for short-term unemployment feed into the micro model. As a last step, the micro models are updated to detect the implications for the net transfers to and from the fund (to capture general equilibrium effects).

The four hypothetical scenarios at the heart of the forward-looking simulations

In contrast to the backward-looking analysis, which is based on Europe's past experience, the forward-looking analysis starts from four hypothetical macroeconomic contexts or scenarios. These scenarios were designed to compare cases in which a recession is felt widely across the EU ('symmetric') and in just a few countries ('asymmetric') as well as cases in which the factors triggering the recession are of short ('temporary') and of prolonged duration ('permanent')[66], as the literature that discusses the problems of adjustment to unfavourable economic events in a currency union makes those distinctions. Against this background, the potential impact of *four EUBS variants* was examined (two equivalent, two genuine)[67]. The hypothetical macro scenarios simulated for a period of 17 years are:

A) **Short symmetric[68] global trade shock**: *a sharp reduction in world trade leads to a recession in Europe*. This reduction is caused by temporary shocks to investment and household consumption in China, with corresponding reductions in imports into the country, supplemented by reductions in investment and household consumption in the US and Japan. In this scenario, Germany is one of the most affected countries. It experiences a GDP drop of about 7.5% between year 4 and year 6 of the analysis. There are knock-on effects throughout Europe, especially in countries exposed to trade with Germany (e.g. Belgium and Denmark), countries reliant on tourism (e.g. Greece and Malta), and Ireland (a small export-dependent economy).

B) **Long symmetric EU confidence shock**: *a sharp reduction in EU domestic spending triggers a recession, the subsequent recovery is weak.* This reduction results from a sharp decline in investment and household consumption in each Member State, along with zero growth in these aggregates for another two years. The shock is symmetric. The

---

[66] In this report, a distinction is made between 'short' and 'long' rather than 'temporary' and 'permanent' shocks, because in a world with hysteresis effects the distinction between temporary and permanent shocks is unclear even in theory.

[67] The two equivalent EUBS are identical to those modelled in the backward-looking analysis (one with a low, one with a higher trigger). The two genuine EUBS are a scheme with a benefit duration of twelve months and no waiting period that can issue debt and one with the same features that cannot issue debt.

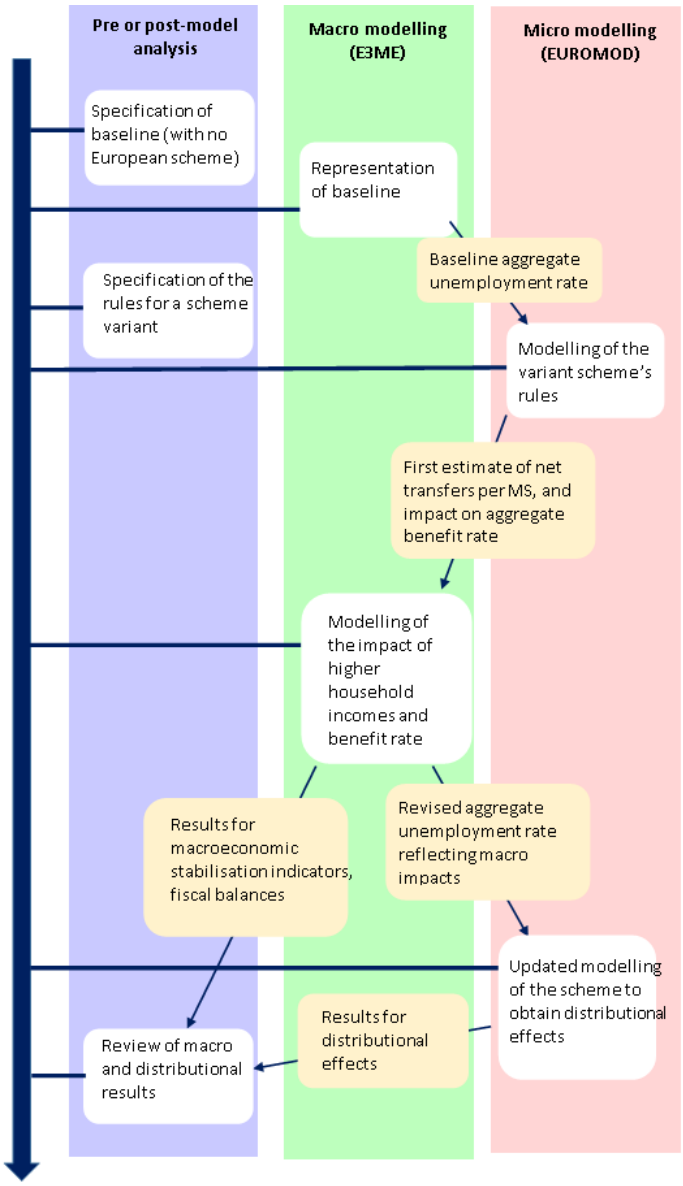
[68] A global trade shock would affect all countries in Europe and would be symmetric in its *timing*, but not identical across countries in the *scale of impact*. The differences in scale of impact are outcomes of the model, reflecting the (direct and indirect) dependence of each national economy on extra-EU exports.

scale of recession for the EU as a whole is somewhat larger than in Scenario A and the recovery is slower.

C) **Short asymmetric demand shock**: *a sharp demand shock hits Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Slovakia and Slovenia*. *This shock is followed by a swift recovery.* In these countries, there is a sharp decrease in investment and household consumption, but the impact on the remaining EU Member States is limited because of the small size of the affected economies.

D) **Long asymmetric supply shock**: *a persistent supply shock hits Greece, Ireland, Spain and Portugal* to represent a future in which, for selected countries, the trade-off between output and inflation is markedly worse. In this scenario, short-term unemployment becomes less relevant as time progresses. As with Scenario C, there is no recession elsewhere in the EU.

Figure 8. The design for the interactions between the micro- and macroeconomic simulations



Appendix C: Overview of the legal articles taken into consideration and the conclusions reached

This appendix presents an overview of the legal articles in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) that have been regarded as a basis for the establishment of an EUBS (see the box below).[69] In the project, the conclusion is reached that an EUBS could be adopted on the basis of three legal acts: the first legal act establishes the *payment side*, the second legal act establishes the *financing side* and the third legal act relates to *minimum requirements concerning the activation of the unemployed* (as summarised in Table 7). The two equivalent EUBS variants with the lowest triggers (variants 2 and 3) could be established within the current EU framework on the basis of Art. 352(1) TFEU. Genuine EUBS variants 5-7, 10-13, 15 and 18 could be established within the framework in the basis of a combination of Arts. 175(3) TFEU and 352(1) TFEU.[70] In each case, the no bail-out clause embedded in Art. 125(1) TFEU applies. For the equivalent variant with the highest trigger (variant 4) and the genuine variants with the shortest duration (variant 8), lowest replacement rate (variant 9) and lowest cap (variant 14), no legal base has been found. Variant 4 does not comply with the conditionality required by Art. 122(2) TFEU. Variants 8, 9 and 14 do not reduce the disparities in relation to unemployment between regions and groups within the EU and does therefore not strengthen social and economic cohesion. For the equivalent EUBS variant with a trigger threshold of 1% (variant 1) and the genuine EUBS variants without experience rating (variant 16) or claw-back (variant 17) there is a legal base, but these schemes would violate the 'no bail-out' clause in Art. 125(1) TFEU. The adoption of these EUBS would necessitate a Treaty change in the form of an inclusion of an explicit legal base for establishing an EUBS. If policy-makers decide to introduce an EUBS for which no legal base can be found within the EU legal framework, a *treaty change* could be considered, in addition to other solutions such as an *intergovernmental agreement* or *enhanced cooperation*.

Box 7. Extracts from the Treaty on the Functioning of the European Union

Article 21 TFEU:

1. Every citizen of the Union shall have the right to move and reside freely within the territory of the Member States, subject to the limitations and conditions laid down in the Treaties and by the measures adopted to give them effect.

2. If action by the Union should prove necessary to attain this objective and the Treaties have not provided the necessary powers, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may adopt provisions with a view to facilitating the exercise of the rights referred to in paragraph 1.

3. For the same purposes as those referred to in paragraph 1 and if the Treaties have not provided the necessary powers, the Council, acting in accordance with a special legislative procedure, may adopt measures concerning social security or social protection. The Council shall act unanimously after consulting the European Parliament.

[69] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN

[70] These are: the baseline variant (5), the top-up variant (6), the variant with the longest duration (7), the variant with the highest replacement rate (10), the two variants with different eligibility conditions (11, 12), the variant with a cap set at 100% (13), the variant that allows for cyclical variability (15) and the variant that does not allow borrowing (18).

Article 45 TFEU:

1. Freedom of movement for workers shall be secured within the Union.

2. Such freedom of movement shall entail the abolition of any discrimination based on nationality between workers of the Member States as regards employment, remuneration and other conditions of work and employment.

3. It shall entail the right, subject to limitations justified on grounds of public policy, public security or public health:

(a) to accept offers of employment actually made;
(b) to move freely within the territory of Member States for this purpose;
(c) to stay in a Member State for the purpose of employment in accordance with the provisions governing the employment of nationals of that State laid down by law, regulation or administrative action;
(d) to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State, subject to conditions which shall be embodied in regulations to be drawn up by the Commission.
4. The provisions of this Article shall not apply to employment in the public service.

Article 48 TFEU:

The European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, adopt such measures in the field of social security as are necessary to provide freedom of movement for workers; to this end, they shall make arrangements to secure for employed and self-employed migrant workers and their dependants:

(*a) aggregation, for the purpose of acquiring and retaining the right to benefit and of calculating the amount of benefit, of all periods taken into account under the laws of the several countries;*
(b) payment of benefits to persons resident in the territories of Member States.
Where a member of the Council declares that a draft legislative act referred to in the first subparagraph would affect important aspects of its social security system, including its scope, cost or financial structure, or would affect the financial balance of that system, it may request that the matter be referred to the European Council. In that case, the ordinary legislative procedure shall be suspended. After discussion, the European Council shall, within four months of this suspension, either:

(a) refer the draft back to the Council, which shall terminate the suspension of the ordinary legislative procedure; or
(b) take no action or request the Commission to submit a new proposal; in that case, the act originally proposed shall be deemed not to have been adopted.
Article 121 TFEU:

1. Member States shall regard their economic policies as a matter of common concern and shall coordinate them within the Council, in accordance with the provisions of Article 120.

2. The Council shall, on a recommendation from the Commission, formulate a draft for the broad guidelines of the economic policies of the Member States and of the Union, and shall report its findings to the European Council. The European Council shall, acting on the basis of the report from the Council, discuss a conclusion on the broad guidelines of the economic policies of the Member States and of the Union. On the basis of this conclusion, the Council shall adopt a recommendation setting out these broad guidelines. The Council shall inform the European Parliament of its

recommendation.

3. In order to ensure closer coordination of economic policies and sustained convergence of the economic performances of the Member States, the Council shall, on the basis of reports submitted by the Commission, monitor economic developments in each of the Member States and in the Union as well as the consistency of economic policies with the broad guidelines referred to in paragraph 2, and regularly carry out an overall assessment. For the purpose of this multilateral surveillance, Member States shall forward information to the Commission about important measures taken by them in the field of their economic policy and such other information as they deem necessary.

4. Where it is established, under the procedure referred to in paragraph 3, that the economic policies of a Member State are not consistent with the broad guidelines referred to in paragraph 2 or that they risk jeopardising the proper functioning of economic and monetary union, the Commission may address a warning to the Member State concerned. The Council, on a recommendation from the Commission, may address the necessary recommendations to the Member State concerned. The Council may, on a proposal from the Commission, decide to make its recommendations public. Within the scope of this paragraph, the Council shall act without taking into account the vote of the member of the Council representing the Member State concerned. A qualified majority of the other members of the Council shall be defined in accordance with Article 238(3)(a).

5. The President of the Council and the Commission shall report to the European Parliament on the results of multilateral surveillance. The President of the Council may be invited to appear before the competent committee of the European Parliament if the Council has made its recommendations public.

6. The European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, may adopt detailed rules for the multilateral surveillance procedure referred to in paragraphs 3 and 4.

Article 122 TFEU:

1. Without prejudice to any other procedures provided for in the Treaties, the Council, on a proposal from the Commission, may decide, in a spirit of solidarity between Member States, upon the measures appropriate to the economic situation, in particular if severe difficulties arise in the supply of certain products, notably in the area of energy.

2. Where a Member State is in difficulties or is seriously threatened with severe difficulties caused by natural disasters or exceptional occurrences beyond its control, the Council, on a proposal from the Commission, may grant, under certain conditions, Union financial assistance to the Member State concerned. The President of the Council shall inform the European Parliament of the decision taken.

Article 125 TFEU:

1. The Union shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of any Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for the joint execution of a specific project. A Member State shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public under takings of another Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for the joint

execution of a specific project.

2. The Council, on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, may, as required, specify definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 123 and 124 and in this Article.

Article 153 TFEU:

1. With a view to achieving the objectives of Article 151, the Union shall support and complement the activities of the Member States in the following fields:

(a) improvement in particular of the working environment to protect workers' health and safety;
(b) working conditions;
(c) social security and social protection of workers;
(d) protection of workers where their employment contract is terminated;
(e) the information and consultation of workers;
(f) representation and collective defence of the interests of workers and employers, including co-determination, subject to paragraph 5;
(g) conditions of employment for third-country nationals legally residing in Union territory;
(h) the integration of persons excluded from the labour market, without prejudice to Article 166;
(i) equality between men and women with regard to labour market opportunities and treatment at work;
(j) the combating of social exclusion;
(k) the modernisation of social protection systems without prejudice to point (c).
2. To this end, the European Parliament and the Council:

(a) may adopt measures designed to encourage cooperation between Member States through initiatives aimed at improving knowledge, developing exchanges of information and best practices, promoting innovative approaches and evaluating experiences, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States;
(b) may adopt, in the fields referred to in paragraph 1(a) to (i), by means of directives, minimum requirements for gradual implementation, having regard to the conditions and technical rules obtaining in each of the Member States. Such directives shall avoid imposing administrative, financial and legal constraints in a way which would hold back the creation and development of small and medium-sized undertakings. The European Parliament and the Council shall act in accordance with the ordinary legislative procedure after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. In the fields referred to in paragraph 1(c), (d), (f) and (g), the Council shall act unanimously, in accordance with a special legislative procedure, after consulting the European Parliament and the said Committees. The Council, acting unanimously on a proposal from the Commission, after consulting the European Parliament, may decide to render the ordinary legislative procedure applicable to paragraph 1(d), (f) and (g).
3. A Member State may entrust management and labour, at their joint request, with the implementation of directives adopted pursuant to paragraph 2, or, where appropriate, with the implementation of a Council decision adopted in accordance with Article 155. In this case, it shall ensure that, no later than the date on which a directive or a decision must be transposed or implemented, management and labour have introduced the necessary measures by agreement, the Member State concerned being required to take any necessary measure enabling it at any time to be in a position to guarantee the results imposed by that directive or that decision.

4. The provisions adopted pursuant to this Article:

— shall not affect the right of Member States to define the fundamental principles of their social security systems and must not significantly affect the financial equilibrium thereof,
— shall not prevent any Member State from maintaining or introducing more stringent protective measures compatible with the Treaties.
5. The provisions of this Article shall not apply to pay, the right of association, the right to strike or the right to impose lock-outs.

Article 175 TFEU:

Member States shall conduct their economic policies and shall coordinate them in such a way as, in addition, to attain the objectives set out in Article 174. The formulation and implementation of the Union's policies and actions and the implementation of the internal market shall take into account the objectives set out in Article 174 and shall contribute to their achievement. The Union shall also support the achievement of these objectives by the action it takes through the Structural Funds (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guidance Section; European Social Fund; European Regional Development Fund), the European Investment Bank and the other existing Financial Instruments.

The Commission shall submit a report to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions every three years on the progress made towards achieving economic, social and territorial cohesion and on the manner in which the various means provided for in this Article have contributed to it. This report shall, if necessary, be accompanied by appropriate proposals.

If specific actions prove necessary outside the Funds and without prejudice to the measures decided upon within the framework of the other Union policies, such actions may be adopted by the European Parliament and the Council acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

Article 314 TFEU:

The European Parliament and the Council, acting in accordance with a special legislative procedure, shall establish the Union's annual budget in accordance with the following provisions.

1. With the exception of the European Central Bank, each institution shall, before 1 July, draw up estimates of its expenditure for the following financial year. The Commission shall consolidate these estimates in a draft budget. which may contain different estimates. The draft budget shall contain an estimate of revenue and an estimate of expenditure.

2. The Commission shall submit a proposal containing the draft budget to the European Parliament and to the Council not later than 1 September of the year preceding that in which the budget is to be implemented. The Commission may amend the draft budget during the procedure until such time as the Conciliation Committee, referred to in paragraph 5, is convened.

3. The Council shall adopt its position on the draft budget and forward it to the European Parliament not later than 1 October of the year preceding that in which the budget is to be implemented. The Council shall inform the European Parliament in full of the reasons which led it to adopt its position.

4. If, within forty-two days of such communication, the European Parliament:

(a) approves the position of the Council, the budget shall be adopted;
(b) has not taken a decision, the budget shall be deemed to have been adopted;
(c) adopts amendments by a majority of its component members, the amended draft shall be forwarded to the Council and to the Commission. The President of the European Parliament, in agreement with the President of the Council, shall immediately convene a meeting of the Conciliation Committee. However, if within ten days of the draft being forwarded the Council informs the European Parliament that it has approved all its amendments, the Conciliation Committee shall not meet.
5. The Conciliation Committee, which shall be composed of the members of the Council or their representatives and an equal number of members representing the European Parliament, shall have the task of reaching agreement on a joint text, by a qualified majority of the members of the Council or their representatives and by a majority of the representatives of the European Parliament within twenty-one days of its being convened, on the basis of the positions of the European Parliament and the Council. The Commission shall take part in the Conciliation Committee's proceedings and shall take all the necessary initiatives with a view to reconciling the positions of the European Parliament and the Council.

6. If, within the twenty-one days referred to in paragraph 5, the Conciliation Committee agrees on a joint text, the European Parliament and the Council shall each have a period of fourteen days from the date of that agreement in which to approve the joint text.

7. If, within the period of fourteen days referred to in paragraph 6:

(a) the European Parliament and the Council both approve the joint text or fail to take a decision, or if one of these institutions approves the joint text while the other one fails to take a decision, the budget shall be deemed to be definitively adopted in accordance with the joint text; or
(b) the European Parliament, acting by a majority of its component members, and the Council both reject the joint text, or if one of these institutions rejects the joint text while the other one fails to take a decision, a new draft budget shall be submitted by the Commission; or
(c) the European Parliament, acting by a majority of its component members, rejects the joint text while the Council approves it, a new draft budget shall be submitted by the Commission; or
(d) the European Parliament approves the joint text whilst the Council rejects it, the European Parliament may, within fourteen days from the date of the rejection by the Council and acting by a majority of its component members and three-fifths of the votes cast, decide to confirm all or some of the amendments referred to in paragraph 4(c). Where a European Parliament amendment is not confirmed, the position agreed in the Conciliation Committee on the budget heading which is the subject of the amendment shall be retained. The budget shall be deemed to be definitively adopted on this basis.
8. If, within the twenty-one days referred to in paragraph 5, the Conciliation Committee does not agree on a joint text, a new draft budget shall be submitted by the Commission.

9. When the procedure provided for in this Article has been completed, the President of the European Parliament shall declare that the budget has been definitively adopted.

10. Each institution shall exercise the powers conferred upon it under this Article in compliance with the Treaties and the acts adopted thereunder, with particular regard to the Union's own resources and the balance between revenue and expenditure.

Article 352 TFEU:

1. If action by the Union should prove necessary, within the framework of the policies defined in the Treaties, to attain one of the objectives set out in the Treaties, and the Treaties have not provided the necessary powers, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament, shall adopt the appropriate measures. Where the measures in question are adopted by the Council in accordance with a special legislative procedure, it shall also act unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament.

2. Using the procedure for monitoring the subsidiarity principle referred to in Article 5(3) of the Treaty on European Union, the Commission shall draw national Parliaments' attention to proposals based on this Article.

3. Measures based on this Article shall not entail harmonisation of Member States' laws or regulations in cases where the Treaties exclude such harmonisation.

4. This Article cannot serve as a basis for attaining objectives pertaining to the common foreign and security policy and any acts adopted pursuant to this Article shall respect the limits set out in Article 40, second paragraph, of the Treaty on European Union.

Table 7. Summary of the EU legal analysis (EP = European Parliament, APP = Special legislative procedure – EP consent required (APP), COD = Ordinary legislative procedure (COD), UN = Unanimous voting in the Council, IGA = Intergovernmental Agreement)

		Legal act 1				Legal act 2					Legal act 3	
		Payment side of EUBS				Financing side of EUBS					Minimum requirements	
						Within the EU budget		Dedicated fund outside EU budget				
		Legal base	EP	Council	Compliance with Article 125 TFEU	Legal base	Characteristics	Legal base	Characteristics	Issuing debt	w.r.t. regulation of NUBS	w.r.t. activation policies
equivalent EUBS	V1/18	352	APP	UN	(–)	352	▪ No change of Own Resources Decision required ▪ External assigned revenue (Art. 21(2)(d) of Regulation 966/2012) ▪ Earmarked for the exclusive use of EUBS	352 or IGA	▪ Establishment of an EUBS agency ▪ Distinct budget for EUBS agency ▪ Control by budgetary authorities (EP/Council) has to be secured			
	V2/18	352	APP	UN	(+)					(+)	153(2)(b)	153(2)(b)
	V3/18	352	APP	UN	(+)					not foreseen	153(2)(b)	153(2)(b)
	V4/18	(–)										
genuine EUBS	V5/18	175(3), 352	COD	UN	(+)	Financed by MS contributions		Financed by MS contributions		(+)	153(2)(b)	153(2)(b)
	V6/18	175(3), 352	COD	UN	(+)	352	▪ No change of Own Resources Decision required ▪ External assigned revenue (Art. 21(2)(d) of Regulation 966/2012) ▪ Earmarked for the exclusive use of EUBS	352 or IGA	▪ Establishment of an EUBS agency ▪ Distinct budget for EUBS agency ▪ Control by budgetary authorities (EP/Council) has to be secured	(+)	153(2)(b)	153(2)(b)
	V7/18	175(3), 352	COD	UN	(+)					(+)	153(2)(b)	153(2)(b)
	V8/18	(–)										
	V9/18	(–)										
	V10/18	175(3), 352	COD	UN	(+)					(+)	153(2)(b)	153(2)(b)
	V11/18	175(3), 352	COD	UN	(+)					(+)	153(2)(b)	153(2)(b)
	V12/18	175(3), 352	COD	UN	(+)	Financed by EUBS own premium		Financed by EUBS own premium		(+)	153(2)(b)	153(2)(b)
	V13/18	175(3), 352	COD	UN	(+)	352+ IGA	▪ No change of Own Resources Decision required ▪ External assigned revenue (Art. 21(2)(d) of Regulation 966/2012) [352] ▪ Earmarked for the exclusive use of EUBS [352] ▪ Levying and transfer of the contributions by national authorities [IGA]	352+ IGA or IGA	▪ Establishment of an EUBS agency ▪ Distinct budget for EUBS agency ▪ Control by budgetary authorities (EP/Council) has to be secured ▪ Establishment of an EUBS agency [352/IGA] ▪ Distinct budget for EUBS agency [352/IGA] ▪ Control by budgetary authorities (EP/Council) has to be secured [352/IGA] ▪ Levying and transfer of the contributions by national authorities [IGA]	(+)	153(2)(b)	153(2)(b)
	V14/18	(–)										
	V15/18	175(3), 352	COD	UN	(+)					(+)	153(2)(b)	153(2)(b)
	V16/18	175(3), 352	COD	UN	(–)							
	V17/18	175(3), 352	COD	UN	(–)							
	V18/18	175(3), 352	COD	UN	(+)					not foreseen	153(2)(b)	153(2)(b)

HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

Free publications:

- one copy:
  via EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);

- more than one copy or posters/maps:
  from the European Union's representations (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
  from the delegations in non-EU countries
  (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
  by contacting the Europe Direct service (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
  or calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (*).

  (*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Priced publications:

- via EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union
  (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

KE-04-17-004-EN-N

Publications Office

doi: 10.2767/86782

Europäische Kommission

WEISSBUCH ZUR ZUKUNFT EUROPAS

Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien

Europäische Kommission
COM(2017) 2025, 1. März 2017

Rue de la Loi/Wetstraat 200
1040 Bruxelles/Brussels
+32 22991111

Vorwort

Am 25. März 2017 werden die 27 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Rom in Frieden und Freundschaft vereint sein.

Das allein ist schon eine Errungenschaft, die viele für undenkbar gehalten hätten, als sich die sechs Gründungsmitgliedstaaten vor 60 Jahren auf die Römischen Verträge einigten.

Zu diesem Jahrestag sind unsere Gedanken bei unseren Vorgängern, deren Traum von Europa Wirklichkeit geworden ist. Das ist ein Moment, in dem wir mit Stolz auf unsere Errungenschaften zurückblicken und uns auf die Werte besinnen, die uns miteinander verbinden.

Doch Rom muss auch den Beginn eines neuen Kapitels markieren. Vor uns liegen große Herausforderungen. Es geht um unsere Sicherheit, unseren Wohlstand und die Rolle, die Europa in einer zunehmend multipolaren Welt zu spielen hat. Ein vereintes Europa der 27 muss sein Schicksal selbst in die Hand nehmen und eine eigene Vorstellung seiner Zukunft entwickeln und umsetzen.

Das Weißbuch ist der Beitrag der Europäischen Kommission zu diesem neuen Kapitel des europäischen Projekts. Wir wollen einen Prozess anstoßen, in dem Europa selbst darüber entscheidet, welchen Weg es künftig einschlagen wird. Wir wollen die vor uns liegenden Herausforderungen und Chancen skizzieren und darlegen, wie wir uns auf eine gemeinsame Antwort verständigen können.

Nach einer breiten Debatte, die in den kommenden Monaten den ganzen Kontinent miteinbezieht, darunter das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente, die Regionen und Kommunen und die gesamte Zivilgesellschaft, werde ich diese Ideen weiterführen und

im September 2017 in meiner Rede zur Lage der Union meine persönlichen Vorstellungen zur Zukunft Europas darlegen. Das erlaubt es dem Europäischen Rat, bis zum Jahresende erste Schlussfolgerungen zu ziehen und mit ausreichendem Vorlauf vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2019 über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

Wenn wir darüber entscheiden, welchen Weg wir künftig einschlagen wollen, sollten wir uns stets daran erinnern, dass Europa immer dann am besten funktioniert, wenn wir vereint, selbstbewusst und zuversichtlich sind, dass wir unsere Zukunft zusammen gestalten können.

Die Europäische Union hat unser Leben zum Besseren gewendet. Wir müssen nun dafür sorgen, dass dies auch für diejenigen so bleibt, die nach uns kommen.

Jean-Claude Juncker
1. März 2017

„Europa wird nicht von heute auf morgen und nicht aus einem Guss entstehen. Vielmehr werden greifbare Erfolge eine zunächst faktische Solidarität erzeugen.“

Robert Schuman

9. Mai 1950

Inhalt

VORWORT DES PRÄSIDENTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION 3

1. EINFÜHRUNG 6

2. DIE FAKTOREN, DIE EUROPAS ZUKUNFT PRÄGEN 8

3. FÜNF SZENARIEN FÜR EUROPA IM JAHR 2025 15

- SZENARIO 1: WEITER WIE BISHER 16
- SZENARIO 2: SCHWERPUNKT BINNENMARKT 18
- SZENARIO 3: WER MEHR WILL, TUT MEHR 20
- SZENARIO 4: WENIGER, ABER EFFIZIENTER 22
- SZENARIO 5: VIEL MEHR GEMEINSAMES HANDELN 24

4. DER WEG VOR UNS 26

5. ANHÄNGE 27

- DER WEISSBUCH-PROZESS 28
- DIE FÜNF SZENARIEN: ÜBERBLICK NACH POLITIKBEREICHEN 29

1. Einführung

Viele Generationen lang war Europa immer die Zukunft.

Es begann mit der Vision von Altiero Spinelli und Ernesto Rossi, die im Zweiten Weltkrieg als politische Gefangene von den Faschisten auf der Insel Ventotene eingekerkert worden waren. Ihr Manifest *Für ein freies und einiges Europa* zeichnete das Bild eines Ortes, an dem Alliierte und Feinde zusammenkommen, um sicherzustellen, dass Europa nie wieder in seine „alten Absurditäten" zurückfallen könne.

Das Manifest von Ventotene

Vor 60 Jahren legten die Gründungsväter der EU, inspiriert vom Traum einer friedlichen, gemeinsamen Zukunft, den Grundstein für das ambitionierte europäische Integrationsprojekt. Sie einigten sich darauf, ihre Konflikte lieber am Verhandlungstisch als auf dem Schlachtfeld zu lösen. Sie setzten statt auf Waffen auf die Herrschaft des Rechts. Sie machten den Weg frei für den Beitritt weiterer Länder, auf dass Europa wieder vereint und damit uns alle stärker machen würde.

So konnten wir unsere konfliktgeladene Vergangenheit hinter uns lassen und diese gegen sieben Jahrzehnte Frieden und eine erweiterte Union von 500 Millionen Bürgerinnen und Bürgern eintauschen, die frei in einem der wohlhabendsten Wirtschaftsräume der Welt zusammenleben. Die Bilder von den Gemetzeln in den Schützengräben und Schlachtfeldern in Verdun und eines Kontinentes, der durch den Eisernen Vorhang und die Berliner Mauer geteilt war, konnten wir so ersetzen durch das Bild einer Union des Friedens und der Stabilität.

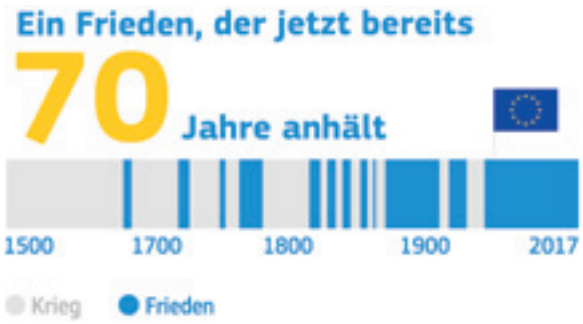
Die Opfer früherer Generationen dürfen nie in Vergessenheit geraten. Die Menschenwürde, die Freiheit und die Demokratie, die sie hart erarbeitet haben, dürfen wir niemals aufgegeben. Selbst wenn das Streben nach Frieden für die Europäer heute etwas anderes bedeuten mag als noch für ihre Eltern oder Großeltern, verbinden uns diese zentralen Werte weiterhin.

Die EU ist der Ort, wo Menschen auf 4 Millionen Quadratkilometern eine einzigartige Vielfalt an Kulturen, Ideen und Traditionen genießen können. Es ist der Ort, wo sie lebenslange Freundschaften zu anderen Europäerinnen und Europäern geknüpft haben und über Staatsgrenzen hinweg reisen, studieren und arbeiten können, ohne Geld umtauschen zu müssen. Es ist der Ort, wo der Rechtsstaat das Faustrecht ersetzt hat. Es ist der Ort, an dem über Chancengleichheit nicht nur geredet, sondern nach wie vor dafür gekämpft wird.

Und dennoch ist die Union für viele Europäer entweder viel zu weit weg oder viel zu sehr darauf erpicht, sich in ihren Alltag einzumischen. Andere bezweifeln, dass ihnen Europa etwas bringt, und fragen sich, wie Europa ihren Lebensstandard verbessern kann. Zu viele Menschen waren in ihren Erwartungen enttäuscht, als die EU die schwerste Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise der Nachkriegsgeschichte bewältigen musste.

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich Europas Herausforderungen künftig verringern. Zwar erholt sich unsere Wirtschaft von der weltweiten Finanzkrise, doch wird dies noch nicht gleichmäßig genug spürbar. Ein Teil unserer Nachbarschaft ist destabilisiert, was zur größten Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg geführt hat. Terroranschläge erschüttern das Herz unserer Städte. Neue Weltmächte entstehen, während die alten sich neuen Realitäten stellen müssen. Und im vergangenen Jahr hat einer unserer Mitgliedstaaten per Volksentscheid den Austritt aus der Union beschlossen.

Die gegenwärtige Lage muss die Zukunft der Union nicht unbedingt beschränken. Die Union ist schon oft gestärkt aus Krisen und vergebenen Möglichkeiten hervorgegangen. Angefangen von der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, die in den 1950er-Jahren noch in ihren Anfängen steckenblieb, über die



Quelle: Europäische Kommission.

Wechselkursschocks der 1970er-Jahre bis hin zu den abgebrochenen Beitrittsprozessen und den ablehnenden Referenden in jüngeren Jahrzehnten stand Europa immer am Scheideweg und es hat sich stets angepasst und weiterentwickelt.

Alleine in den vergangenen 25 Jahren haben die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza die Union, die ihre Größe mehr als verdoppelt hat, tief greifend reformiert und verändert. Der Vertrag von Lissabon und die ein Jahrzehnt währende Debatte, die ihm vorausging, haben ein neues Kapitel der europäischen Integration aufgeschlagen, das noch weiteres Potenzial in sich birgt.

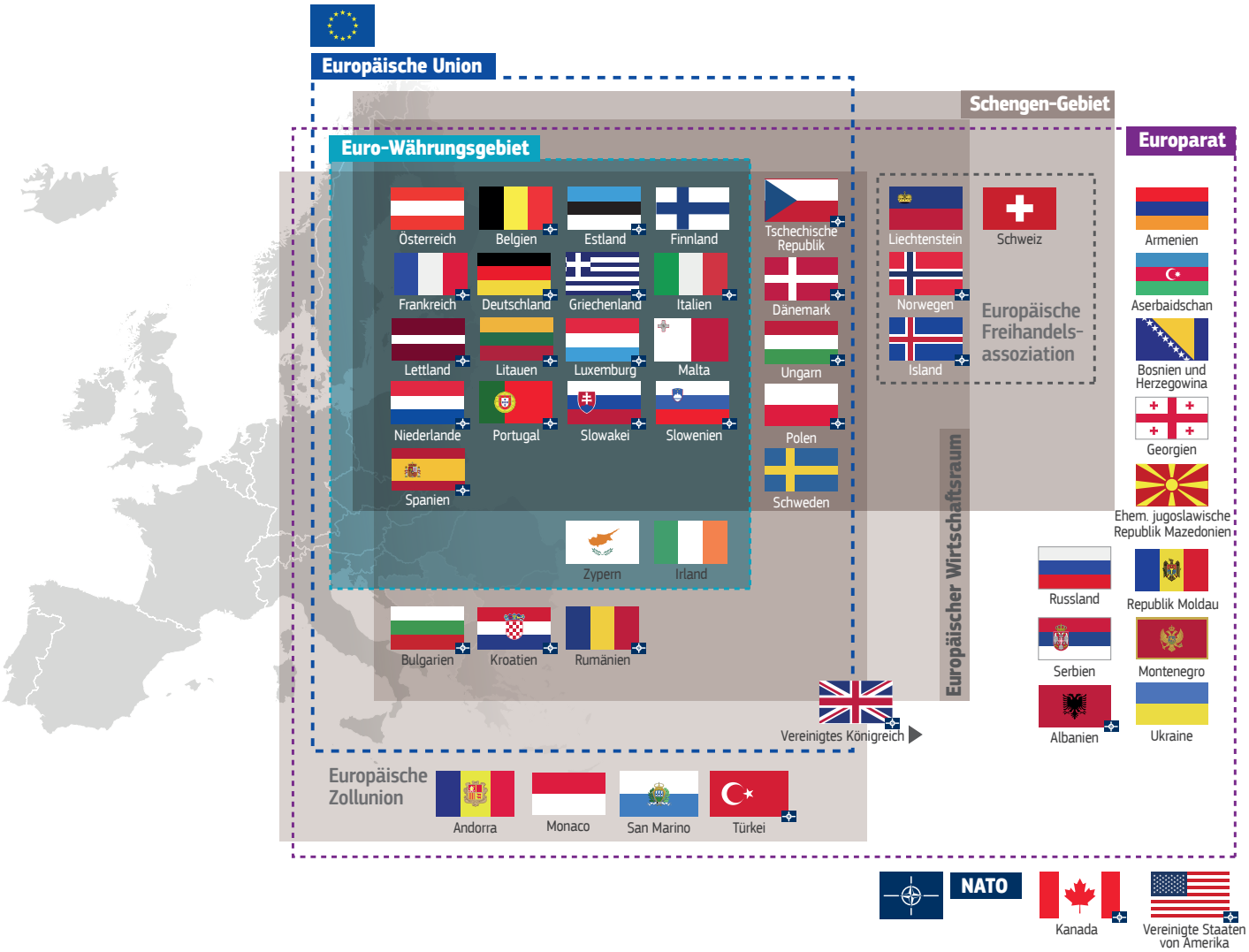
Wie die Generationen vor uns dürfen auch wir angesichts der vor uns liegenden Aufgaben nicht in der Vergangenheit schwelgen oder kurzfristig denken. Wir sollten vielmehr in der gemeinsamen Überzeugung handeln, dass jeder Einzelne von uns davon profitiert, wenn wir unsere Kräfte bündeln.

Wenn die 27 EU-Staats- und Regierungschefs in Rom das 60-jährige Jubiläum unseres gemeinsamen Projekts feiern, müssen wir unseren Blick deshalb einmal mehr nach vorne richten.

Dieses Weißbuch beschreibt die Faktoren, die den Wandel im nächsten Jahrzehnt prägen, und stellt eine Reihe von Szenarien vor, wie sich Europa bis 2025 entwickeln könnte. Damit stößt es eine Debatte an, die uns dabei helfen soll, uns auf das Wesentliche zu besinnen und neue Antworten auf eine alte Frage zu finden:

Welche Zukunft wollen wir für uns, unsere Kinder und unsere Union?

Europa heute



Quelle: Europäische Kommission.

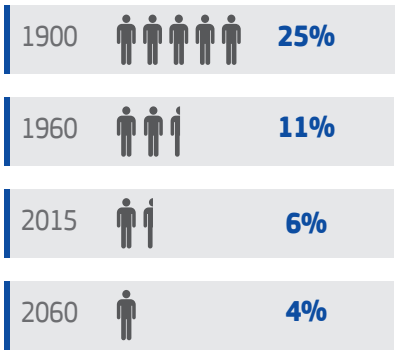
2. Die Faktoren, die Europas Zukunft prägen

EUROPA IN EINER WELT IM WANDEL

Europa ist der größte Binnenmarkt der Erde mit der am zweithäufigsten genutzten Währung. Es ist die führende Handelsmacht und der größte Geber von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe. Dank Horizont 2020, dem größten multinationalen Forschungsprogramm der Welt, ist Europa in Sachen Innovation führend. Seine Diplomatie hat Gewicht und trägt dazu bei, die Welt sicherer und nachhaltiger zu machen, wie die historische Vereinbarung mit dem Iran über sein Atomprogramm oder die führende Rolle, die die EU in den Verhandlungen über das Pariser Klimaübereinkommen und bei der Annahme der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung im Rahmen der Agenda 2030 eingenommen hat, zeigen. Dieser Einfluss wird durch unsere enge Zusammenarbeit mit der NATO und unsere aktive Rolle im Europarat untermauert.

Europa ist für viele seiner Partner attraktiv. Auch wenn kurzfristig keine neuen Erweiterungen zu erwarten sind, ist diese Perspektive ein wirksames Instrument, um für Stabilität und Sicherheit an unseren Grenzen zu sorgen. Die EU arbeitet aktiv mit ihren Nachbarstaaten im Osten wie im Süden zusammen. Von unserer verstärkten Partnerschaft mit der Ukraine bis hin zur vielfältigen Kooperation mit unseren afrikanischen Partnern ist die Rolle der EU als positiver globaler Akteur wichtiger denn je.

Europas Anteil an der Weltbevölkerung geht zurück



Quelle: Statistischer Dienst der UN und Eurostat EU-27.

Dieser Status kann allerdings nicht über eine simple Realität hinwegtäuschen: Das Gewicht Europas nimmt in dem Maße ab, wie andere Teile der Welt wachsen. Im Jahr 1900 lebte rund ein Viertel der Weltbevölkerung in Europa, 2060 werden es weniger als 5 % sein. Keiner unserer Mitgliedstaaten wird dann noch einen Anteil von mehr als 1 % der Weltbevölkerung ausmachen.

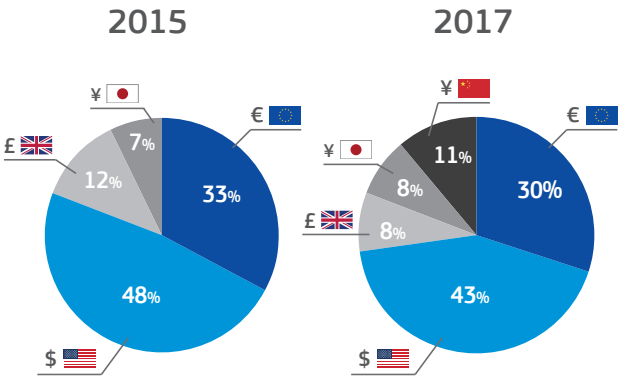
Auch Europas wirtschaftliches Gewicht dürfte im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen zurückgehen und sein Anteil am weltweiten BIP von derzeit rund 22 % auf deutlich unter 20 % im Jahr 2030 sinken. Aufgrund des rasch anwachsenden Einflusses aufstrebender Volkswirtschaften wird es für Europa immer notwendiger, mit einer Stimme zu sprechen und das kollektive Gewicht der Europa ausmachenden Teile in die Waagschale zu werfen.

Europas Anteil am weltweiten BIP geht zurück

	2004	2015	
Vereinigte Staaten	28%	24%	↘
EU-27	26%	22%	↘
Japan	11%	6%	↘
Vereinigtes Königreich	5%	4%	↘
China	5%	15%	↗
Kanada	2%	2%	→
Mexiko	2%	2%	→
Brasilien	<2%	2%	↗
Indien	<2%	3%	↗
Rest der Welt	18%	21%	↗

Quelle: Eurostat und Statistischer Dienst der UN.

Der Euro ist jetzt eine Weltwährung, doch andere Akteure gewinnen an Gewicht



Hinweis: Das Schaubild zeigt die jüngste Veränderung in dem vom Internationalen Währungsfonds als Referenz herangezogenen Währungskorb, den sogenannten „Sonderziehungsrechten".

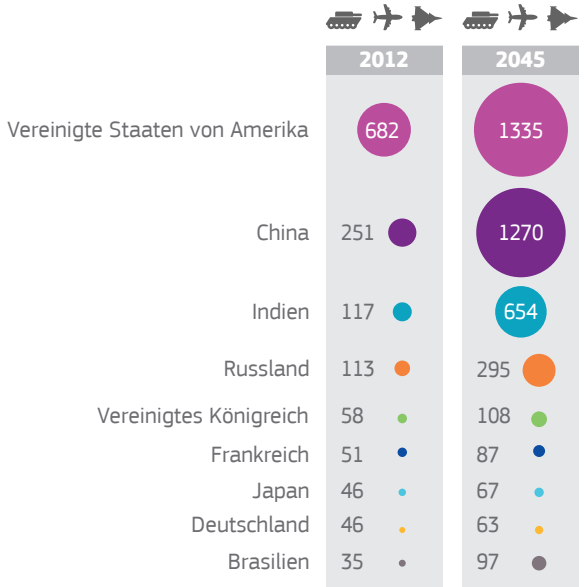
Quelle: Internationaler Währungsfonds, Zahlen sind für 30.11.2015 bzw. 24.2.2017.

Der Aufmarsch von Truppen an unseren östlichen Grenzen, Krieg und Terror im Nahen Osten und in Afrika sowie eine zunehmende Militarisierung in allen Teilen der Welt veranschaulichen deutlich die zunehmenden weltweiten Spannungen. Nie war es notwendiger als heute, sich damit zu befassen, wie Bedrohungen – von groß angelegten Cyberangriffen bis hin zu herkömmlicheren Aggressionsformen – verhindert und abgewehrt werden können und wie man sich davor schützen kann. Die NATO

wird nach wie vor für die meisten EU-Länder die militärische Sicherheit gewährleisten, aber Europa darf nicht naiv sein, sondern muss seine Sicherheit selbst in die Hand nehmen. Eine „sanfte Macht“ ist nicht länger machtvoll genug, wenn Gewalt die Regeln außer Kraft zu setzen droht.

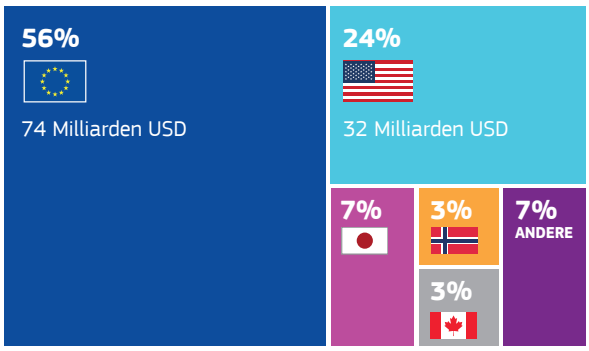
Auch wenn die Welt nie kleiner und besser vernetzt war als heute, so weckt die Rückkehr des Isolationismus doch Zweifel an der Zukunft des internationalen Handels und des Multilateralismus. Europas Wohlstand und seine Fähigkeit, auf der Weltbühne für unsere Werte einzustehen, werden gleichwohl auch weiter von seiner Offenheit und seinen engen Verbindungen zu seinen Partnern abhängen. Trotzdem wird es zunehmend schwieriger, für einen freien und fortschrittlichen Handel einzutreten und die Globalisierung zum Wohle aller zu gestalten.

Die Ausgaben im Verteidigungsbereich dürften sich in den meisten Ländern mit hohen Verteidigungsausgaben bis 2045 verdoppeln (in Mrd. USD)



Quelle: Bericht des Verteidigungsministeriums des Vereinigten Königreichs: *Strategic Trends Programme: Global Strategic Trends – Out to 2045.*

Die EU ist der größte Geber von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe
(in % an der gesamten Hilfe und in Mrd. USD)

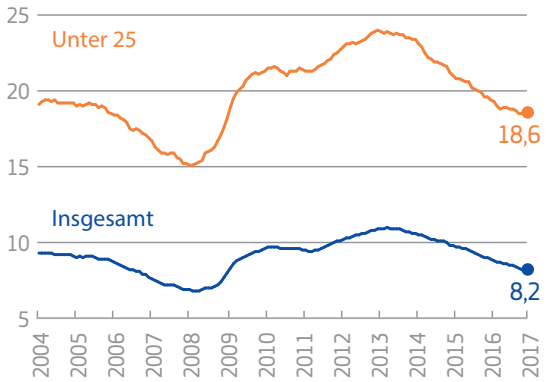


Quelle: OECD, 2015, EU = EU und ihre Mitgliedstaaten.

FUNDAMENTALER WANDEL VON WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise, die im Jahr 2008 in den Vereinigten Staaten begann, hat Europa bis in seine Grundfesten erschüttert. Dank entschlossenen Handelns hat die Wirtschaft der EU inzwischen wieder angezogen und die Arbeitslosigkeit ist auf ihren niedrigsten Stand seit der „großen Rezession“ gesunken. Diese Erholung ist jedoch nach wie vor nicht gleichmäßig verteilt, weder innerhalb der Gesellschaft noch zwischen den Regionen. Es bleibt deshalb eine dringende Priorität, die Altlasten der Krise – von der Langzeitarbeitslosigkeit bis hin zur hohen öffentlichen und privaten Verschuldung in vielen Teilen Europas – zu überwinden.

Die Arbeitslosigkeit sinkt, ist in der EU-28 aber immer noch auf einem hohen Niveau



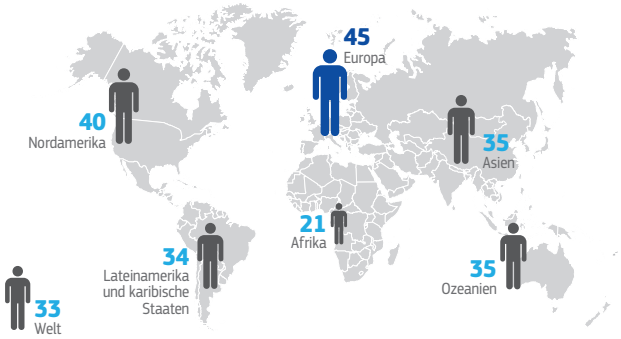
Quelle: Europäische Kommission.

Die Herausforderung ist besonders groß für die jüngere Generation. Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg besteht die Gefahr, dass es der heutigen Jugend schlechter gehen wird als ihren Eltern. Europa kann es sich nicht leisten, die am besten ausgebildete Altersgruppe, die es je hatte, zu verlieren und zuzulassen, dass Ungleichheit ihre Zukunftsaussichten ruiniert.

Diese Entwicklungen haben Zweifel gesät und dazu geführt, dass die soziale Marktwirtschaft der EU und ihr Versprechen, niemanden zurückzulassen und dafür zu sorgen, dass es jeder Generation besser geht als der vorigen, hinterfragt werden. Dies war insbesondere im Euro-Währungsgebiet spürbar und hat die Notwendigkeit gezeigt, die Wirtschafts- und Währungsunion zu vollenden und die Konvergenz der Wirtschaftsleistung und des sozialen Bereichs zu stärken. Es wird in den kommenden Jahren sicher nicht einfacher, die Inklusivität, Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken und sie besser für die Zukunft zu rüsten.

Die europäische Bevölkerung altert schnell und die Lebenserwartung ist höher denn je. Mit einem Durchschnittsalter von 45 Jahren wird Europa im Jahr 2030 die „älteste“ Region der Erde sein. Neue Familienstrukturen, die Veränderungen in der Bevölkerung, die Urbanisierung und die größere Diversität des Erwerbslebens werden sich auf den sozialen Zusammenhalt auswirken. Im Laufe von nur einer Generation ist die durchschnittliche Anzahl der Stellen, die ein europäischer Arbeitnehmer in seinem Arbeitsleben antritt, von einem Job fürs Leben auf über zehn angestiegen. Heute sind mehr Frauen erwerbstätig als je zuvor, doch eine echte Gleichheit zwischen den Geschlechtern kann nur erreicht werden, wenn immer noch fortbestehende Hindernisse beseitigt werden. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter schrumpft; Europa muss das Potenzial seiner Talente deshalb vollständig mobilisieren.

Europa wird bis 2030 die älteste Bevölkerung weltweit haben (Durchschnittsalter nach Regionen der Welt)



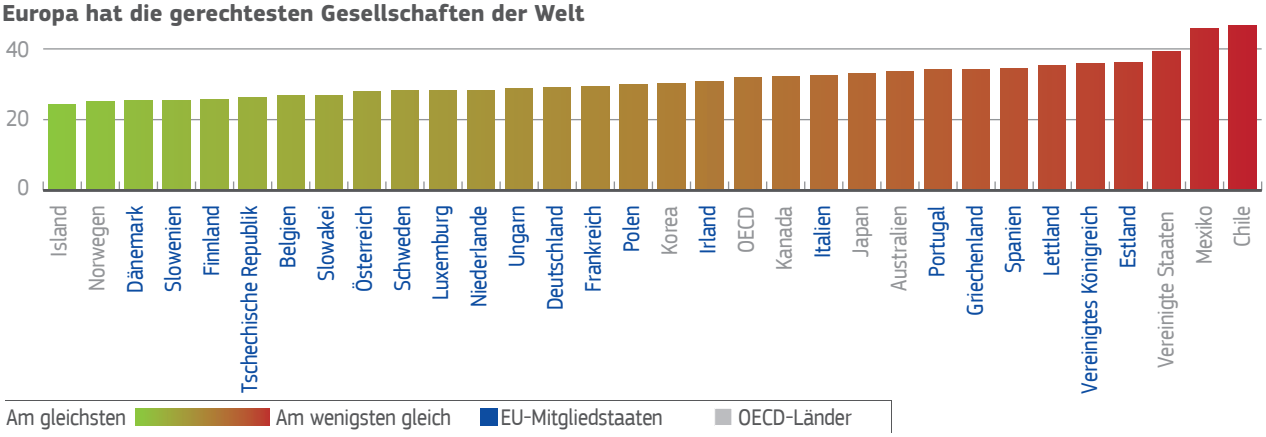
Quelle: Rand Europe.

Europa hat bereits die fortschrittlichsten Wohlfahrtssysteme, die Lösungen für weltweite gesellschaftliche Herausforderungen bieten können. Seine Wissenschaft steht an der Spitze der weltweiten Forschung im Kampf gegen Krankheiten wie Alzheimer. Doch müssen die sozialen Sicherungssysteme gründlich modernisiert werden, um bezahlbar zu bleiben und mit neuen demografischen Entwicklungen und der Realität im Berufsleben Schritt zu halten.

Dies ist umso wichtiger, als die europäische Gesellschaft derzeit eine tief greifende Digitalisierung durchläuft, die bereits jetzt die Trennlinie zwischen Arbeitnehmern und Selbstständigen, Waren und Dienstleistungen, Konsumenten und Produzenten verwischt. Viele Jobs von heute gab es vor zehn Jahren noch gar nicht. Viele neue Berufe werden in den nächsten Jahren erst entstehen. Die meisten Kinder, die heute eingeschult werden, dürften später einmal einer Beschäftigung nachgehen, die es heute noch gar nicht gibt. Die Herausforderungen aufgrund der zunehmenden Nutzung von Technologie und Automatisierung werden sich in allen Beschäftigungsarten und in allen Branchen bemerkbar machen. Wenn wir die neuen Möglichkeiten optimal nutzen und etwaige negative Auswirkungen mindern wollen, bedarf es großer Investitionen in Kompetenzen und eines Umdenkens hinsichtlich der Ausbildung und der Systeme für ein lebenslanges Lernen. Die Veränderungen der Arbeitswelt erfordern auch neue soziale Rechte.

Gleichzeitig hat sich die EU zu einer ehrgeizigen Dekarbonisierung der Wirtschaft und zur Verringerung schädlicher Emissionen verpflichtet. Wir werden uns außerdem weiterhin einem wachsenden Klima- und Umweltdruck anpassen müssen. Unsere Industrie, Städte und Haushalte müssen die Art und Weise, wie sie arbeiten und sich mit Energie versorgen, ändern. Wir sind in den Bereichen „intelligente Städte“, effiziente Nutzung von Rohstoffen und in der globalen Bekämpfung des Klimawandels führend. Unsere Firmen halten 40 % der weltweiten Patente für erneuerbare Energietechniken. Eine unserer großen Herausforderungen besteht nun darin, innovative Lösungen auf die einheimischen und auf die internationalen Märkte zu bringen.

Europa hat die gerechtesten Gesellschaften der Welt



Hinweis: Dieses Schaubild zeigt die Verteilung des Einkommens von Individuen anhand des Gini-Koeffizienten, wobei 0 vollkommene Gleichheit bedeutet. Quelle: OECD, jüngste Daten.

WACHSENDE BEDROHUNGEN UND SORGEN UM SICHERHEIT UND GRENZEN

Europa ist ein für seine Bürgerinnen und Bürger bemerkenswert freier und stabiler Ort in einer Welt voller Unfrieden und Uneinigkeit. Von den 25 friedlichsten Ländern der Welt befinden sich 15 in der EU. Nichtsdestotrotz hat der kalte Schrecken der jüngsten Terroranschläge unsere Gesellschaften erschüttert.

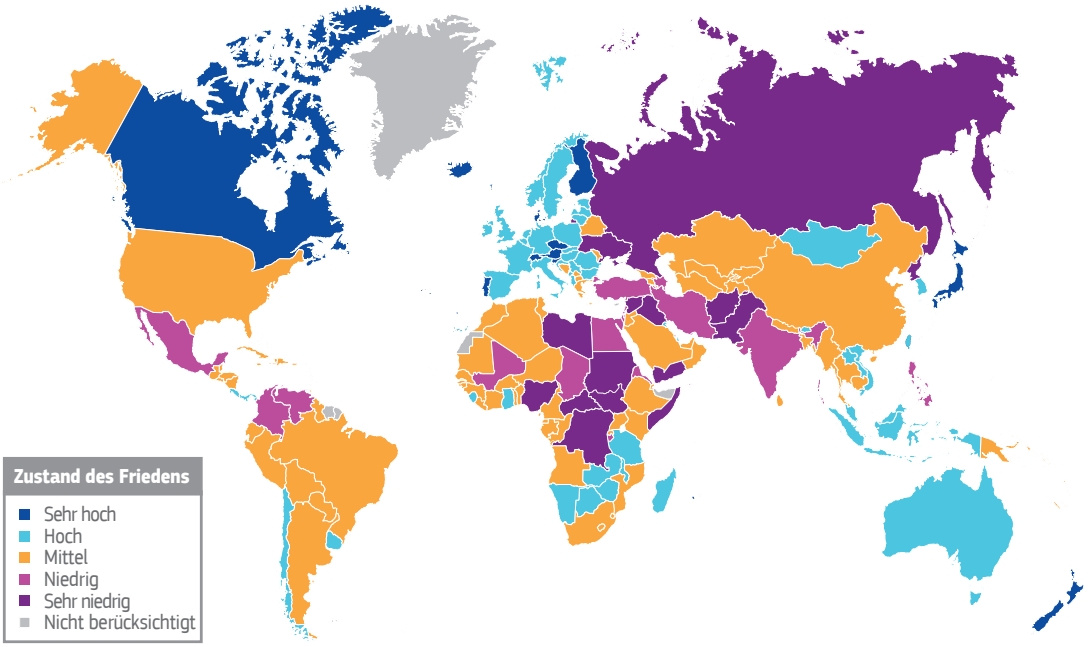
Die zunehmend verschwommene Trennlinie zwischen interner und externer Bedrohung verändert die Art, wie Menschen über persönliche Sicherheit und über Grenzen denken. Dies geschieht paradoxerweise zu einem Moment, in dem es einfacher und selbstverständlicher denn je ist, für seine Arbeit und in der Freizeit um die ganze Welt zu reisen.

Auch die Ursachen der Migration werden vielfältiger und im Zuge der Auswirkungen von Bevölkerungswachstum, weitverbreiteten Spannungen und Klimawandel wird es zu mehr Migration aus unterschiedlichen Teilen der Welt kommen. Die Flüchtlingskrise, die im Jahr 2015 rund 1,2 Millionen Menschen nach Europa brachte, hat eine Größenordnung wie wir sie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gesehen haben. Dies hat eine kontroverse Debatte über Solidarität und Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten ausgelöst und den Anstoß gegeben, sich grundlegende Gedanken über die Zukunft des Grenzmanagements und der Freizügigkeit in Europa zu machen.

Für die 1,7 Millionen Europäer, die täglich in einen anderen Mitgliedstaat pendeln, und für die Hunderte Millionen Menschen, die jedes Jahr mit der Familie, als Touristen oder beruflich durch ganz Europa reisen, sind Grenzen eine Erinnerung an die Vergangenheit. Doch zum ersten Mal, seit Mauern vor einer Generation niedergerissen wurden, haben die jüngsten Krisen dazu geführt, dass an einigen Grenzen innerhalb Europas vorübergehend wieder Kontrollen eingeführt wurden.

Vor 27 Jahren fiel die Berliner Mauer

Die 25 friedlichsten Länder der Welt



1	Island
2	Dänemark
3	Österreich
4	Neuseeland
5	Portugal
6	Tschechische Republik
7	Schweiz
8	Kanada
9	Japan
10	Slowenien
11	Finnland
12	Irland
13	Bhutan
14	Schweden
15	Australien
16	Deutschland
17	Norwegen
18	Belgien
19	Ungarn
20	Singapur
21	Niederlande
22	Polen
23	Mauritius
24	Slowakei
25	Spanien

Quelle: Global Peace Index.

EINE FRAGE VON VERTRAUEN UND LEGITIMITÄT

Die vielfältigen Veränderungen in der Welt und das Gefühl der Unsicherheit, das viele Menschen real empfinden, haben zu einer wachsenden Unzufriedenheit mit der etablierten Politik und mit Institutionen auf allen Ebenen geführt. Häufig findet diese ihren Ausdruck darin, dass staatlichem Handeln mit Gleichgültigkeit und Misstrauen begegnet wird. Das schafft auch ein Vakuum, dass nur allzu gern von Populisten und mit nationalistischer Rhetorik gefüllt wird.

Dass Probleme auf „Brüssel" geschoben und Erfolge grundsätzlich für sich selbst verbucht werden, dass es an Eigenverantwortung für gemeinsame Beschlüsse mangelt und die Schuld gewohnheitsmäßig immer anderen zugeschoben wird, hat bereits Schaden angerichtet. Und die Bürgerinnen und Bürger sind gegen diese offenkundigen Bilder der Uneinigkeit nicht immun.

Noch genießt das europäische Projekt breite Unterstützung, aber nicht mehr bedingungslos. Mehr als zwei Drittel der Europäer betrachten die EU als Hort der Stabilität in einer unruhigen Welt. Mehr als 80 % befürworten die vier Grundfreiheiten der EU. 70 % der Bürgerinnen und Bürger des Euro-Währungsgebiets stehen hinter der gemeinsamen Währung. Und doch ist das Vertrauen der Bürger in die EU ebenso wie das Vertrauen in die nationalen Behörden gesunken. Rund ein Drittel der Bürgerinnen und Bürger bringt der EU heute Vertrauen entgegen – vor zehn Jahren war es noch die Hälfte.

Die Kluft zwischen Versprechen und Realität ist eine ständige Herausforderung. Dies liegt teilweise daran, dass die EU nicht leicht zu verstehen ist, da es neben der europäischen Ebene auch die Ebene der Mitgliedstaaten gibt. Es wird nicht gut genug erklärt, wer was tut, und der positive Beitrag der EU zum Alltag wird eben nur dann sichtbar, wenn die Geschichte auch vor Ort erzählt wird. Den Menschen ist nicht immer bewusst, dass der Bauernhof in der Nachbarschaft, ihr Verkehrsnetz oder ihre Hochschulen teilweise von der EU finanziert werden.

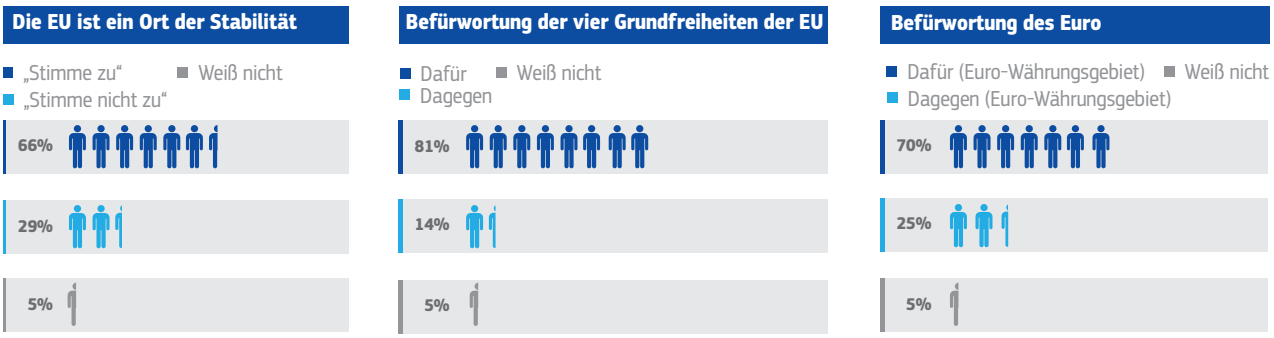
Auch klaffen die Erwartungen und die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten der EU, diese zu erfüllen, auseinander. So etwa bei der Jugendarbeitslosigkeit:

Trotz vieler hochrangiger Gipfeltreffen und hilfreicher EU-Fördermaßnahmen liegen die Handlungsinstrumente und -befugnisse doch weiterhin bei den nationalen, regionalen und lokalen Regierungen. Die Mittel, die auf europäischer Ebene für Soziales zur Verfügung stehen, belaufen sich auf nur 0,3 % von dem, was die Mitgliedstaaten insgesamt in diesem Bereich ausgeben.

In einer Zeit, in der Informationen in einer nie da gewesenen Fülle existieren und diese so leicht zugänglich und trotzdem so schwer zu erfassen sind, wird es immer komplexer, Vertrauen wiederherzustellen, einen Konsens zu bilden und ein Gefühl der Zugehörigkeit zu schaffen. Durch die Rund-um-die-Uhr-Versorgung mit Nachrichten ist der Informationszyklus schneller geworden, und es ist schwieriger denn je, auf dem neuesten Stand zu bleiben und entsprechend zu reagieren. Heute werden pro Tag mehr Tweets verschickt als vor einem Jahrzehnt in einem ganzen Jahr. Bis 2018 wird etwa ein Drittel der Weltbevölkerung soziale Netzwerke nutzen.

Diese Trends werden sich weiter beschleunigen und damit die Art und Weise, wie Demokratie funktioniert, verändern. Dies eröffnet neue Möglichkeiten, um die öffentlichen Diskussion zu erleichtern und die europäische Öffentlichkeit miteinzubeziehen. Allerdings müssen Europa und seine Mitgliedstaaten schneller reagieren, um mit den Bürgerinnen und Bürgern zu interagieren, müssen mehr Rechenschaft ablegen und gemeinsame Beschlüsse besser und schneller in die Tat umsetzen.

Wie sehen Europäer die EU?



Quelle: Eurobarometer, Oktober und November 2016, EU-28.

3. Fünf Szenarien für Europa im Jahr 2025

Viele der tief greifenden Veränderungen, die Europa derzeit durchläuft, sind unvermeidlich und unumkehrbar. Andere sind schwieriger vorherzusehen und werden unerwartet eintreten. Europa kann sich von diesen Ereignissen treiben lassen oder sie zu gestalten versuchen. Darüber müssen wir jetzt entscheiden.

Die fünf in diesem Weißbuch beschriebenen Szenarien werden dazu beitragen, eine Debatte über die Zukunft Europas zu strukturieren. Sie bieten eine Reihe von Einblicken in eine Union, so wie sie im Jahr 2025 aussehen könnte – je nachdem, welche Entscheidung wir nun gemeinsam treffen.

Ausgangspunkt für jedes Szenario ist, dass die 27 Mitgliedstaaten gemeinsam als Union voranschreiten.

Diese fünf Szenarien sind von bildhaftem Charakter, um das Nachdenken anzuregen. Sie sind keine detaillierten Blaupausen oder politischen Vorgaben. Rechtliche oder institutionelle Prozesse wurden ganz bewusst ausgespart – die Form wird der Funktion folgen.

Allzu oft ist die Diskussion über die Zukunft Europas auf die Wahl zwischen „mehr“ oder „weniger“ reduziert worden. Dieser Ansatz führt in die Irre und ist zu einfach gedacht. Die hier dargelegten Möglichkeiten reichen von der Fortsetzung des Status quo über veränderte Handlungsbereiche und Prioritäten bis zum partiellen oder gemeinsamen Sprung nach vorn. Es gibt zahlreiche Überschneidungen zwischen den einzelnen Szenarien; sie schließen sich daher weder gegenseitig aus, noch sind sie erschöpfend.

Das Endergebnis wird zweifellos anders aussehen als die hier dargestellten Szenarien. Die EU der 27 wird gemeinsam entscheiden, welche Kombination aus den verschiedenen Elementen der fünf Szenarien aus ihrer Sicht am besten geeignet ist, um unser Projekt im Sinne unserer Bürgerinnen und Bürger voranzubringen.

.

Szenario 1: Weiter wie bisher

DIE EUROPÄISCHE UNION KONZENTRIERT SICH AUF DIE UMSETZUNG IHRER POSITIVEN REFORMAGENDA.

Warum und wie?

In einem Szenario, bei dem die EU der 27 an ihrem Kurs festhält, konzentriert sie sich auf die Umsetzung und Aktualisierung ihrer derzeitigen Reformagenda. Dies erfolgt im Sinne der Politischen Leitlinien der Kommission „*Ein neuer Start für Europa*“ von 2014 und der Erklärung von Bratislava, die alle 27 Mitgliedstaaten im Jahr 2016 angenommen haben. Die Prioritäten werden regelmäßig aktualisiert, neu auftretende Probleme sofort angepackt und neue Rechtsvorschriften entsprechend ausgearbeitet.

Die 27 Mitgliedstaaten und die EU-Organe verfolgen somit eine gemeinsame Agenda. Das Tempo der Beschlussfassung hängt davon ab, wie rasch es gelingt, Differenzen auszuräumen, damit gemeinsame langfristige Prioritäten umgesetzt werden können. Die EU-Rechtsvorschriften werden regelmäßig überprüft, um festzustellen, ob sie weiterhin zweckmäßig sind. Überholte Rechtsvorschriften werden zurückgezogen.

Bis 2025 bedeutet dies:

Die EU-27 legt den Schwerpunkt weiterhin auf Beschäftigung, Wachstum und Investitionen, indem sie den Binnenmarkt stärkt und mehr in die digitale Infrastruktur sowie die Verkehrs- und die Energieinfrastruktur investiert. Das Funktionieren der einheitlichen Währung wird weiter verbessert, um das Wachstum anzukurbeln und Schocks mit Ursprung innerhalb und außerhalb der EU zuvorzukommen. Es werden weitere Schritte unternommen, um die Finanzaufsicht zu straffen, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen und Kapitalmärkte weiterzuentwickeln, die die Realwirtschaft besser finanzieren.

Die Reform des Beihilferechts durch die Kommission stellt sicher, dass 90 % der staatlichen Beihilfemaßnahmen in den Händen der nationalen, regionalen und lokalen Behörden liegen.

Die Bekämpfung des Terrorismus wird entsprechend der Bereitschaft der nationalen Behörden zur Weitergabe nachrichtendienstlicher Erkenntnisse verstärkt. Die Verteidigungszusammenarbeit wird in Bezug auf Forschung, Industrie und gemeinsame Beschaffung vertieft. Die Mitgliedstaaten beschließen, bestimmte militärische Fähigkeiten zu bündeln und die finanzielle Solidarität für EU-Einsätze in Drittländern zu verstärken.

In der Außenpolitik wird zunehmend mit einer Stimme gesprochen. Die EU der 27 verfolgt aktiv den Abschluss von Handelsabkommen mit Partnern weltweit, ebenso wie sie dies auch heute schon tut. Das Management der Außengrenzen ist in erster Linie Aufgabe der einzelnen Länder; dank der operativen Unterstützung durch die Europäische Grenz- und Küstenwache wird jedoch die Zusammenarbeit verstärkt. Das Grenzmanagement muss kontinuierlich verbessert werden, um für neue Herausforderungen gewappnet zu sein. Wenn das nicht geschieht, kann es sein, dass bestimmte Länder möglicherweise gezielte Kontrollen an den Binnengrenzen beibehalten wollen.

Der EU-27 gelingt es, die globale Agenda in einer Reihe von Bereichen positiv zu gestalten, wie etwa beim Klimaschutz, der Finanzstabilität und der nachhaltige Entwicklung.

Pro und Kontra:

Die positive Agenda führt weiterhin zu konkreten Ergebnissen, wobei gemeinsame Zielvorstellungen die Grundlage bilden. Die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte bleiben gewahrt. Die Einheit der EU der 27 bleibt gewahrt, könnte aber bei ernsthaften Differenzen wieder auf dem Spiel stehen. Nur wenn es den gemeinsamen Willen gibt, in den wirklich wichtigen Bereichen Ergebnisse liefern zu wollen, können wir die Kluft zwischen den Versprechen auf dem Papier und den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger schließen.

Auswirkungen auf die Politik

Binnenmarkt und Handel	Wirtschafts- und Währungsunion	Schengen, Migration und Sicherheit	Außenpolitik und Verteidigung	EU-Haushalt	Tatsächlich mögliche Ergebnisse
Der Binnenmarkt wird gestärkt, auch in den Sektoren Energie und Digitales; die EU-27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Das Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wird weiter schrittweise verbessert	Die Zusammenarbeit beim Management der Außengrenzen wird schrittweise intensiviert; Fortschritte in Richtung eines gemeinsamen Asylsystems; verbesserte Koordinierung in Sicherheitsfragen	In der Außenpolitik wird verstärkt mit einer Stimme gesprochen; engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung	Teilweise Modernisierung, um der von den 27 vereinbarten Reformagenda Rechnung zu tragen	Positive Agenda bringt konkrete Ergebnisse; Beschlussfassung weiterhin schwer fassbar; tatsächlich mögliche Ergebnisse werden Erwartungen nicht immer gerecht

Mögliche Ausblicke

- Haushalte und Unternehmen erhalten Anreize, um ihren Energieverbrauch zu senken und ihre eigene saubere Energie zu erzeugen. Sie können problemlos den Anbieter wechseln. Die Rechnungen werden im Schnitt niedriger, doch die Hälfte des Betrages geht weiterhin an Anbieter außerhalb der EU.

- Die Europäer können sich in vernetzten Fahrzeugen fortbewegen, stoßen aber aufgrund rechtlicher und technischer Hindernisse an den Grenzübergängen möglicherweise immer noch auf Probleme.

- In Innenstädten wie auch in ländlichen Gebieten Europas besteht Zugang zu qualitativ hochwertigen Hochgeschwindigkeits-Breitbanddiensten. Der Internethandel nimmt zu, doch ist die Lieferung von Produkten aus anderen Mitgliedstaaten weiterhin unverhältnismäßig teuer.

- Die Europäer können fast immer Grenzen passieren, ohne wegen Kontrollen anhalten zu müssen. Verschärfte Sicherheitskontrollen machen das frühzeitige Erscheinen an Flughäfen und Bahnhöfen erforderlich.

- Die EU schließt gezielte, fortschrittliche Handelsabkommen mit gleich gesinnten Partnern wie unter anderem Japan, Australien, Neuseeland, Lateinamerika ab. Das Ratifizierungsverfahren ist langwierig und verzögert sich häufig durch Diskussionen und Differenzen in einigen nationalen und regionalen Parlamenten.

Szenario 2: Schwerpunkt Binnenmarkt

DIE EUROPÄISCHE UNION WIRD SCHRITTWEISE WIEDER AUF DEN BINNENMARKT AUSGERICHTET.

Warum und wie?

In einem Szenario, in dem die EU-27 sich in vielen Bereichen nicht darauf einigen kann, mehr zu tun, richtet sie ihr Augenmerk zunehmend auf die Vertiefung bestimmter zentraler Aspekte des Binnenmarkts. In Bereichen wie Migration, Sicherheit oder Verteidigung gibt es keinen gemeinsamen Willen, stärker zusammenzuarbeiten.

Als Folge davon treibt die EU-27 ihre Arbeit in den meisten Politikfeldern nicht weiter voran. Die Zusammenarbeit bei neu auftretenden Herausforderungen, die gemeinsame Interesse betreffen, wird häufig bilateral angegangen. Auch wird die Regulierungslast deutlich verringert, indem für jede neu vorgeschlagene Initiative zwei bestehende Rechtsakte zurückgenommen werden.

Bis 2025 bedeutet dies:

Das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts wird zur „Hauptdaseinsberechtigung" der EU-27. Weitere Fortschritte hängen von der Fähigkeit ab, sich auf die damit verbundenen politischen Maßnahmen und Standards zu einigen. Für den weiterhin zollfreien Kapital- und Warenverkehr erweist sich dies einfacher als für andere Bereiche.

Da der Schwerpunkt in hohem Maße auf dem Abbau von EU-Regulierung liegt, bleiben in Bereichen wie Verbraucher-, Sozial- und Umweltstandards sowie Steuern und Verwendung öffentlicher Subventionen Differenzen bestehen oder verschärfen sich. Dadurch entsteht das Risiko eines „Wettlaufs nach unten". Auch die Einigung auf neue gemeinsame Vorschriften für die Arbeitnehmermobilität oder den Zugang zu reglementierten Berufen erweist sich als schwierig. Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind somit nicht vollumfänglich gewährleistet.

Der Euro erleichtert zwar den Handel, doch zunehmende Divergenz und begrenzte Zusammenarbeit führen zu Anfälligkeiten. Infolgedessen werden die Integrität der einheitlichen Währung und ihre Fähigkeit, auf eine neue Finanzkrise zu reagieren, gefährdet.

Die unzureichende Kooperation in Sicherheits- und Migrationsfragen führt dazu, dass Reisende an nationalen Grenzübergangsstellen systematischer kontrolliert werden.

EU-interne Differenzen in Fragen des internationalen Handels erschweren Vertragsabschlüsse mit Partnerländern. Migration und bestimmte außenpolitische Fragen werden in zunehmenden Maße bilateral geregelt. Humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe sind den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Die EU ist als Ganzes in einer Anzahl internationaler Foren nicht länger vertreten, da sie sich in Fragen, die für ihre globalen Partner relevant sind, nicht auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen kann, wie zum Beispiel, wenn es um den Klimawandel, die Bekämpfung der Steuerhinterziehung, die Nutzung der Globalisierung und die Förderung des internationalen Handels geht.

Pro und Kontra:

Durch die Neuausrichtung der Prioritäten der EU müssen Meinungsunterschiede zwischen EU-Mitgliedstaaten bei neuen Themen oft bilateral und auf Einzelfallbasis beigelegt werden. Die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte könnten im Laufe der Zeit Einschränkungen erfahren. Zwar mag die Beschlussfassung leichter verständlich sein, doch ist die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln begrenzt. Dies könnte die Kluft zwischen Erwartungen und Ergebnissen auf allen Ebenen vergrößern.

Auswirkungen auf die Politik

Binnenmarkt und Handel	Wirtschafts- und Währungsunion	Schengen, Migration und Sicherheit	Außenpolitik und Verteidigung	EU-Haushalt	Tatsächlich mögliche Ergebnisse
Der Binnenmarkt für Waren und Kapital wird gestärkt; Standards weisen weiter Unterschiede auf; Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind nicht vollumfänglich gewährleistet	Die Zusammenarbeit im Euro-Währungsgebiet ist begrenzt	Keine einheitlichen Migrations- und Asylvorschriften; weitere Koordinierung in Sicherheitsfragen erfolgt bilateral; systematischere Binnengrenzkontrollen	Manche außenpolitischen Fragen werden von den Mitgliedstaaten mehr und mehr auf Ad-hoc-Basis behandelt; die Verteidigungszusammenarbeit bleibt wie bisher	Neuausrichtung zur Finanzierung von Basisfunktionen, die für den Binnenmarkt notwendig sind	Zwar mag die Beschlussfassung leichter verständlich sein, doch ist die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln begrenzt; neu auftretende gemeinsame Probleme müssen oft bilateral gelöst werden

Mögliche Ausblicke

- Die Luftqualität in Europa ist sehr unterschiedlich, da sich einige Länder entscheiden, Normen und Vorschriften zu Schadstoffemissionen abzuschaffen. In Flüssen, die durch mehrere Anrainerstaaten fließen, wie Donau oder Rhein, könnte die Wasserqualität je nach Land sehr unterschiedlich sein.

- In Ermangelung EU-weiter Vorschriften und technischer Standards zögern die Europäer, vernetzte Fahrzeuge zu nutzen.

- Systematische Kontrollen an den Binnengrenzen behindern Handel und Tourismus. Einen Arbeitsplatz im Ausland zu finden ist ebenfalls schwieriger, und die Übertragung von Pensionsansprüchen in einen anderen Mitgliedstaat ist keine Selbstverständlichkeit. Wer im Ausland krank wird, muss mit hohen Behandlungskosten rechnen.

- Die EU-27 schließt keine neuen Handelsabkommen, da die Mitgliedstaaten sich nicht auf gemeinsame Prioritäten oder eine Gruppenratifizierung einigen können.

- Bürger von Ländern, deren Luftraum verletzt oder die Opfer groß angelegter Cyberattacken ausländischer Mächte wurden, können nur schwer verstehen, warum die EU-27 und auch Nachbarländer keine Sanktionen beschließen.

- Die Renationalisierung der Entwicklungshilfe erschwert umfassende Partnerschaften mit afrikanischen Ländern, sie schränkt die wirtschaftlichen Chancen auf einem wachsenden Markt ein und versagt bei der Bekämpfung der eigentlichen Ursachen der Migration.

Szenario 3: Wer mehr will, tut mehr

DIE EUROPÄISCHE UNION ERMÖGLICHT ES MITGLIEDSTAATEN, IN BESTIMMTEN BEREICHEN MEHR ZU ERREICHEN.

Warum und wie?

Bei einem Szenario, bei dem die EU-27 weitermacht wie bisher, einige Mitgliedstaaten aber gemeinsam mehr unternehmen wollen, formieren sich eine oder mehrere „Koalitionen der Willigen", die in bestimmten Politikbereichen zusammenarbeiten. Dies kann Bereiche wie Verteidigung, innere Sicherheit, Steuern oder Soziales betreffen.

Das bedeutet, dass neue Gruppen von Mitgliedstaaten spezifische Rechts- und Finanzregelungen vereinbaren, um ihre Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen zu vertiefen. Wie im Falle des Schengen-Raums oder des Euro kann dies auf dem bestehenden EU-Rahmen aufbauen, setzt aber die Präzisierung von Rechten und Pflichten voraus. Der Status der übrigen Mitgliedstaaten bleibt gewahrt; es steht ihnen unverändert offen, sich im Laufe der Zeit denjenigen anzuschließen, die weiter gehen.

Bis 2025 bedeutet dies:

Eine Gruppe von Mitgliedstaaten beschließt im Rahmen der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten eine viel engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung. Dies umfasst eine solide gemeinsame Grundlage für Forschung und Industrie, gemeinsame Vergabeverfahren, stärker integrierte Fähigkeiten und eine erhöhte Bereitschaft der Streitkräfte für gemeinsame Auslandseinsätze.

In den Bereichen Sicherheit und Justiz gehen mehrere Länder einen Schritt weiter und beschließen, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten auszubauen, indem sie im Kampf gegen organisierte Kriminalität und terrorismusbezogene Aktivitäten all ihre Erkenntnisse teilen. Dank einer gemeinsamen Staatsanwaltschaft ermitteln sie kollektiv in Fällen von Betrug, Geldwäsche sowie Drogen- und Waffenhandel. Sie beschließen, die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraums für Zivilsachen voranzutreiben.

Eine Gruppe von Ländern aus Mitgliedern des Euro-Währungsgebiets und möglicherweise einigen anderen Mitgliedstaaten entscheidet sich für eine deutlich engere Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen Steuern und Soziales. Eine stärkere Harmonisierung von Steuervorschriften und Steuersätzen bewirkt geringere Rechtsbefolgungskosten und hält die Steuerhinterziehung in Grenzen. Vereinbarte Sozialstandards bieten den Unternehmen Sicherheit und fördern bessere Arbeitsbedingungen. Die Industrie arbeitet bei einigen hochmodernen Technologien, Produkten und Dienstleistungen enger zusammen und stellt gemeinsam Regeln für deren Nutzung auf.

Die 27 Mitgliedstaaten erzielen weitere Fortschritte bei der Stärkung des Binnenmarkts und seiner vier Freiheiten. Die Beziehungen zu Drittländern, einschließlich Handelsbeziehungen, werden weiterhin im Namen aller Mitgliedstaaten auf EU-Ebene gepflegt.

Pro und Kontra:

Die Einheit der EU mit 27 Mitgliedstaaten wird gewahrt; gleichzeitig können die Länder, die mehr machen wollen, enger zusammenzuarbeiten. Die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte weisen allmählich Unterschiede auf, je nachdem, ob sie in einem Land, das enger mit anderen Ländern zusammenarbeiten will, oder in einem anderen Land ausgeübt werden. Transparenz und Rechenschaftspflicht der verschiedenen Entscheidungsebenen geben allerdings zu Fragen Anlass. Die Kluft zwischen Erwartungen und Ergebnissen schließt sich allmählich in den Ländern, die mehr wollen und mehr tun.

Auswirkungen auf die Politik

Binnenmarkt und Handel	Wirtschafts- und Währungsunion	Schengen, Migration und Sicherheit	Außenpolitik und Verteidigung	EU-Haushalt	Tatsächlich mögliche Ergebnisse
Wie im Szenario „Weiter wie bisher“ wird der Binnenmarkt gestärkt, und die EU-27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in Bereichen wie Besteuerung und Sozialstandards vertieft	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Justiz vertieft	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Verteidigungs-zusammenarbeit mit Schwerpunkt auf militärischer Koordinierung und gemeinsamer Ausrüstung vertieft	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; einige Mitglied-staaten stellen für die Bereiche, in denen mehr unternommen werden soll, zusätzliche Haushaltsmittel bereit	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“ bringt eine positive Agenda auf Ebene der 27 Ergebnisse; einige Gruppen erreichen in bestimmten Bereichen gemeinsam mehr; Beschlussfassung wird komplexer

Mögliche Ausblicke

- Eine Gruppe von Ländern stellt ein Korps von Polizeibeamten und Staatsanwälten zusammen, die bei grenzüberschreitender Kriminalität ermitteln. Sicherheitsrelevante Informationen werden unmittelbar weitergegeben, da die Datenbanken vollständig vernetzt sind. Beweise für Straftaten in einem Land werden automatisch in den anderen Ländern anerkannt.

- In den zwölf Mitgliedstaaten, die eine Harmonisierung ihrer Regeln und Normen vereinbart haben, ist die Nutzung vernetzter Fahrzeuge weit verbreitet. Die gleichen Mitgliedstaaten erarbeiten Regeln, in denen eigentums- und haftungsbezogene Aspekte des Internets der Dinge präzisiert werden.

- Eine Gruppe von Ländern erarbeitet ein gemeinsames „Wirtschaftsgesetzbuch“, in dem gesellschaftsrechtliche, handelsrechtliche und vergleichbare Vorschriften vereinheitlicht werden, sodass Unternehmen jeder Größen-ordnung einfach über Grenzen hinweg tätig sein können.

- In 21 Mitgliedstaaten können Arbeitnehmer unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Wohnort zusätzliche, zunehmend vergleichbare Arbeitnehmerrechte und Sozialleistungen in Anspruch nehmen.

- Sechs Länder erwerben eine Drohne für militärische Zwecke, die ebenso für die Land- und Seeüberwachung eingesetzt werden kann wie für humanitäre Rettungseinsätze. Ein gemeinsames Verteidigungsprogramm wird eingerichtet, um wichtige Infrastruktur vor Cyberangriffen zu schützen.

Szenario 4: Weniger, aber effizienter

DIE EUROPÄISCHE UNION KONZENTRIERT SICH DARAUF, IN AUSGEWÄHLTEN POLITIKBEREICHEN RASCHER MEHR ERGEBNISSE ZU ERZIELEN, UNTERNIMMT IN ANDEREN BEREICHEN ABER WENIGER.

Warum und wie?

In einem Szenario, in dem Einvernehmen darüber besteht, dass bei bestimmten Prioritäten die Zusammenarbeit verbessert werden muss, beschließen die EU-27, ihre Aufmerksamkeit und begrenzten Ressourcen auf eine reduzierte Zahl von Bereichen zu konzentrieren.

Dadurch kann die EU-27 in den ausgewählten prioritären Bereichen viel rascher und entschiedener handeln. Für diese Bereiche werden der EU-27 wirksamere Instrumente an die Hand gegeben, um gemeinsame Entscheidungen unmittelbar um- und durchzusetzen, so wie es heute bereits in der Wettbewerbspolitik oder bei der Bankenaufsicht geschieht. In anderen Bereichen ist die EU-27 nicht mehr oder in geringerem Umfang tätig.

Bei der Festlegung ihrer neuen Prioritäten bemüht sich die EU-27, Versprechen, Erwartungen und Ergebnisse besser aufeinander abzustimmen. Ein typisches Beispiel für diese Diskrepanz ist der jüngste Abgasskandal: Von der EU wird weithin erwartet, dass sie die Verbraucher vor Betrug durch die Hersteller schützt, obwohl sie weder die Befugnisse noch die erforderlichen Instrumente hat, um dies direkt und erkennbar zu tun.

Bis 2025 bedeutet dies:

Die EU-27 intensiviert ihre Tätigkeit auf Gebieten wie Innovation, Handel, Sicherheit, Migration, Grenzmanagement und Verteidigung. Sie entwickelt neue Vorschriften und Durchsetzungsinstrumente, um den Binnenmarkt in wichtigen neuen Bereichen zu vertiefen. Sie richtet ihr Augenmerk auf Exzellenz in Forschung und Entwicklung und investiert in neue EU-weite Projekte zur Unterstützung der Dekarbonisierung und Digitalisierung.

Darunter fallen als typische Beispiele weitere Zusammenarbeit im Weltraumbereich, High-Tech-Cluster und die Verwirklichung regionaler Energie-Umschlagplätze. Die EU-27 ist in der Lage, rasch über die Aushandlung und den Abschluss von Handelsvereinbarungen zu entscheiden. Die Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und Justizbehörden in Sachen Terrorismus erfolgt systematisch und wird durch eine europäische Agentur zur Terrorismusbekämpfung erleichtert.

Das Management der Außengrenzen wird uneingeschränkt von der Europäischen Grenz- und Küstenwache übernommen. Sämtliche Asylanträge werden von einer gemeinsamen Europäischen Asylagentur bearbeitet. Gemeinsame Verteidigungskapazitäten werden eingerichtet.

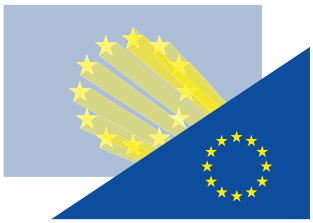
Auf der anderen Seite wird die EU-27 in Bereichen, in denen der Zusatznutzen ihrer Aktivitäten als eher begrenzt wahrgenommen wird oder davon ausgegangen wird, dass Versprechen nicht gehalten werden können, nicht mehr oder nur noch in geringerem Umfang tätig. Hierzu zählen Bereiche wie die Regionalentwicklung, die öffentliche Gesundheit oder Teile der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die für das Funktionieren des Binnenmarkts nicht unmittelbar relevant sind.

Die Kontrolle staatlicher Beihilfen wird zunehmend den nationalen Behörden übertragen. Neue Standards für den Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitsschutz werden nicht mehr im Einzelnen harmonisiert; stattdessen wird die Harmonisierung auf ein striktes Mindestmaß begrenzt. In bestimmten Bereichen wird den Mitgliedstaaten größerer Experimentierspielraum eingeräumt. In den auf EU-Ebene geregelten Bereichen wird die Einhaltung der Vorschriften allerdings durch größere Durchsetzungsbefugnisse gewährleistet.

In anderen Bereichen werden weiterhin Schritte zur Konsolidierung des Euro-Währungsgebiets und zur Sicherung der Stabilität der gemeinsamen Währung unternommen. Das Gewicht der EU in der Welt verändert sich entsprechend der neuen Zuständigkeitsverteilung.

Pro und Kontra:

Letztlich trägt eine klarere Aufteilung der Zuständigkeiten dazu bei, dass die Bürgerinnen und Bürger Europas besser verstehen, was auf EU-27- und was auf nationaler und regionaler Ebene geregelt wird. Die sich aus dem Unionsrecht ableitenden Bürgerrechte werden in Bereichen, in denen wir mehr tun wollen, gestärkt, und in anderen Bereichen abgebaut. Dies hilft, die Kluft zwischen Versprechen und Ergebnissen zu schließen auch wenn in bestimmten Bereichen Erwartungen unerfüllt bleiben. Dies beginnt schon damit, dass der EU-27 eine Einigung darüber, welche Bereiche vorrangig sein sollen oder in welchen weniger getan werden soll, wirklich schwerfällt.



Auswirkungen auf die Politik

Binnenmarkt und Handel	Wirtschafts- und Währungsunion	Schengen, Migration und Sicherheit	Außenpolitik und Verteidigung	EU-Haushalt	Tatsächlich mögliche Ergebnisse
Gemeinsame Standards beschränken sich auf ein Mindestmaß, doch in auf EU-Ebene regulierten Bereichen wird die Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschließlich auf EU-Ebene geregelt	Es werden weitere Schritte zur Konsolidierung des Euro-Währungsgebiets und zur Sicherung seiner Stabilität unternommen; die EU-27 beschränkt ihre Aktivitäten in manchen Bereichen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik	Systematische Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismus-bekämpfung	Die EU spricht mit einer Stimme zu allen Themen der Außenpolitik; eine Europäische Verteidigungsunion wird geschaffen	Wesentliche Neugestaltung, um den auf EU-27-Ebene vereinbarten neuen Prioritäten gerecht zu werden	Anfänglich ist die Entscheidung darüber schwer, welche Bereiche vorrangig sein oder aufgegeben werden sollen; Danach, durchweg schnellere Beschlussfassung und entschiedenere Durchsetzung in Bereichen, in denen die EU eine größere Rolle hat

Mögliche Ausblicke

- Eine europäische Telekom-Behörde ist befugt, Funkfrequenzen für grenzüberschreitende Kommunikationsdienste freizugeben, wie sie beispielsweise für die europaweite Nutzung vernetzter Fahrzeuge erforderlich sind. Sie fungiert als Regulierungsstelle, die die Rechte von Internet- und Mobiltelefonnutzern unabhängig von deren Aufenthaltsort in der EU schützt.

- Eine neue europäische Agentur zur Terrorismusbekämpfung trägt mit der systematischen Beobachtung und Identifizierung Verdächtiger zur Verhinderung und Prävention schwerer Anschläge in europäischen Städten bei. Nationale Polizeibehörden können mühelos auf europäische Datenbanken zugreifen, die biometrische Informationen über Straftäter enthalten.

- Die Europäische Grenz- und Küstenwache übernimmt uneingeschränkt das Management der Außengrenzen.

- Nach wie vor gibt es bei Gehältern, der Sozialgesetzgebung und dem Steuerniveau innerhalb Europas noch erhebliche Unterschiede.

- Von Automobilherstellern getäuschte europäische Verbraucher können sich nunmehr darauf verlassen, dass die EU solche Unternehmen sanktioniert und zu Schadensersatz verpflichtet.

- Landwirte haben dank eines uneingeschränkt funktionierenden europäischen Satellitensystems Zugang in Echtzeit zu erschwinglichen Wetter- und Anbaumanagementdaten.

Szenario 5: Viel mehr gemeinsames Handeln

DIE EUROPÄISCHE UNION BESCHLIESST, AUF ALLEN POLITIKFELDERN VIEL MEHR GEMEINSAM ZU MACHEN

Warum und wie?

In einem Szenario, in dem Einvernehmen darüber besteht, dass weder die EU-27 so wie sie ist, noch die europäischen Länder allein ausreichend für die aktuellen Herausforderungen gerüstet sind, beschließen die Mitgliedstaaten, in allen Bereichen mehr Machtbefugnisse und Ressourcen zu teilen und Entscheidungen gemeinsam zu treffen.

Infolgedessen arbeiten alle Mitgliedstaaten auf allen Gebieten enger zusammen als je zuvor. In ähnlicher Weise wird auch das Euro-Währungsgebiet auf der Grundlage der Einsicht gestärkt, dass alles, was den an der gemeinsamen Währung beteiligten Ländern zugutekommt, auch für alle anderen vorteilhaft ist. Entscheidungen werden auf europäischer Ebene schneller getroffen und rasch umgesetzt.

Bis 2025 bedeutet dies:

Auf der internationalen Ebene spricht Europa in Handelsfragen mit einer Stimme und ist in den meisten internationalen Foren mit einem Sitz vertreten. Das Europäische Parlament hat bei internationalen Handelsabkommen das letzte Wort. Verteidigung und Sicherheit haben Priorität. In vollständiger Komplementarität mit der NATO wird eine Europäische Verteidigungsunion geschaffen. In Sicherheitsfragen wird routinemäßig zusammengearbeitet. Die EU-27 ist im globalen Kampf gegen den Klimawandel nach wie vor führend und baut die Rolle als weltweit größter Geber humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe weiter aus.

Die weitreichende Außenpolitik der EU führt dazu, dass sie ihr gemeinsames Migrationskonzept ausbauen kann. Engere Partnerschaften und mehr Investitionen in Europas Nachbarländern und darüber hinaus erschließen wirtschaftliche Chancen, helfen bei der Steuerung regulärer Migration und beim Vorgehen gegen irreguläre Migrationswege.

Innerhalb der EU-27 wird stark und ehrgeizig darauf hingearbeitet, den Binnenmarkt in den Bereichen Energie, Digitalisierung und Dienstleistungen zu vollenden. Dank gemeinsamer Investitionen in Innovation und Forschung entstehen mehrere europäische „Silicon Valleys“, in denen sich Cluster von Risikokapitalgebern, Start-ups, Großunternehmen und Forschungszentren ansiedeln. Vollständig integrierte Kapitalmärkte tragen zur Mobilisierung von Finanzierungsquellen für KMU und wichtige Infrastrukturprojekte in der gesamten EU bei.

Innerhalb des Euro-Währungsgebiets, aber auch in allen anderen Mitgliedstaaten, die sich anschließen wollen, werden fiskalische, soziale und steuerliche Fragen sowie die europäische Aufsicht über den Finanzdienstleistungssektor wesentlich stärker koordiniert. Die EU stellt zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, um die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und auf regionaler, sektoraler und nationaler Ebene auf Schocks reagieren zu können.

Pro und Kontra:

Es wird wesentlich mehr und schneller auf EU-Ebene entschieden. Die Bürgerinnen und Bürger genießen mehr Rechte, die sich direkt aus dem Unionsrecht ableiten lassen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass sich Teile der Gesellschaft von der EU abwenden, die das Gefühl haben, der EU mangele es an Legitimität bzw. sie hätte den nationalen Behörden zu viel Macht abgenommen.

Auswirkungen auf die Politik

Binnenmarkt und Handel	Wirtschafts- und Währungsunion	Schengen, Migration und Sicherheit	Außenpolitik und Verteidigung	EU-Haushalt	Tatsächlich mögliche Ergebnisse
Der Binnenmarkt wird durch eine Harmonisierung der Standards und eine entschiedenere Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschließlich auf EU-Ebene geregelt	Die im Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 dargelegte Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion wird verwirklicht	Wie im Szenario „Weniger, aber effizienter“ systematische Zusammenarbeit bei Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismusbekämpfung	Wie im Szenario „Weniger aber effizienter“ spricht die EU mit einer Stimme zu allen Themen der Außenpolitik; eine Europäische Verteidigungsunion wird geschaffen	Wesentliche Modernisierung und durch Eigenmittel gestützte Aufstockung; eine fiskalische Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet ist operationell	Durchweg schnellere Beschlussfassung und entschiedenere Durchsetzung; jene, die der Ansicht sind, dass die EU den Mitgliedstaaten zu viele Kompetenzen genommen hat, stellen Fragen hinsichtlich der Rechenschaftspflicht

Mögliche Ausblicke

- Handelsabkommen werden aktiv vorangetrieben. Sie werden von der EU im Auftrag ihrer 27 Mitgliedstaaten angestoßen, ausgehandelt und zügig ratifiziert.
- Die Europäer nutzen dank EU-weiter Regeln und der Arbeit einer EU-Agentur in ganz Europa ungehindert vernetzte Fahrzeuge.
- Europäer, die bei einem Projekt für einen EU-finanzierten Windpark in ihrer Gegend mitreden wollen, können nur schwer die zuständige europäische Behörde ausfindig machen.
- Auf Reisen im Ausland erhalten EU-Bürgerinnen und -Bürger konsularischen Schutz und Beistand von den EU-Botschaften, die in manchen Teilen der Welt die nationalen Botschaften ersetzt haben. Bürger von Drittstaaten, die nach Europa reisen wollen, können ihre Visumanträge über dasselbe Netzwerk stellen.
- Aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus geht der Europäische Währungsfonds hervor. Dem Fonds, der der Kontrolle des Europäischen Parlaments unterliegt, wird die neue Aufgabe übertragen, die Europäische Investitionsbank bei der Einsammlung der Finanzmittel für die dritte Generation der „Juncker-Offensive“ zu unterstützen, um Investitionen in ganz Europa fördern.

4. DER WEG VOR UNS

Viel von dem Fortschritt, den man sich vor 60 Jahren in Europa nicht vorstellen konnte, gilt heute als selbstverständlich. Selbst unsere düstersten Tage sind besser als jeder Tag, den unsere Vorväter in Ventotene gefangen gehalten wurden.

Selbst Visionäre, wie sie es waren, hätten sich die Freiheiten, Rechte und Chancen nicht vorstellen können, die seither dank der EU Wirklichkeit gewordenen sind. Am Jahrestag eines vereinten Europas ist es an der Zeit, unser Treueversprechen zu erneuern, unseren Stolz wiederzuentdecken und unsere Zukunft zu gestalten.

In allen Dingen ist Wandel unvermeidbar, doch unsere Erwartungen an das Leben und die europäischen Werte, denen wir uns verschrieben haben, bleiben dieselben. Wir wollen eine Gesellschaft, in der Freiheit, Toleranz und Solidarität Vorrang vor allem anderen haben. Wir wollen in einer Demokratie leben, in der unterschiedliche Standpunkte und eine kritische, unabhängige und freie Presse möglich sind. Wir wollen frei unsere Meinung äußern und darauf vertrauen können, dass kein Mensch und keine Institution über dem Gesetz steht. Wir wollen eine Union, in der alle Bürgerinnen und Bürger sowie alle Mitgliedstaaten gleich behandelt werden. Wir wollen für unsere Kinder ein besseres Leben schaffen, als wir selbst hatten.

Unabhängig davon, welches der hier vorgestellten Szenarien der Realität am Ende am nächsten kommt – diesen Werten und Hoffnungen werden die Europäer weiterhin verbunden bleiben. Es lohnt sich, für sie zu kämpfen.

Die EU ist ein einzigartiges Projekt, in dem im nationalen und kollektiven Interesse innerstaatliche Prioritäten miteinander verknüpft und Souveränitätsrechte freiwillig gebündelt wurden. Der Weg war nicht immer einfach und nie problemlos, doch die EU hat über all die Jahre hinweg unter Beweis gestellt, dass sie sich selbst reformieren kann und eine wertvolle Errungenschaft ist. Unter dem Motto „in Vielfalt geeint“ ist es der EU und ihren Mitgliedstaaten gelungen, die einzigartigen Stärken und den Reichtum ihrer Nationen zu nutzen und Fortschritte zu erzielen, wie es sie nie zuvor gegeben hat.

In einer unsicheren Welt mögen manche die Aussicht auf eine Selbstisolierung für verlockend halten, doch die Folgen einer Spaltung und Zersplitterung wären gravierend. Die Länder und Bürger Europas würden dann Gefahr laufen, wieder von ihrer von Teilung geprägten Vergangenheit eingeholt und zum Spielball stärkerer Mächte zu werden.

Europa steht nun am Scheideweg. Es gibt ebenso viele Chancen wie Herausforderungen. Dies kann die große Stunde Europas werden – jedoch nur, wenn alle 27 Mitgliedstaaten diese Chance gemeinsam und entschlossen nutzen.

Dieses Weißbuch soll eine ehrliche und umfassende Debatte mit den Bürgerinnen und Bürgern darüber anstoßen, in welche Richtung sich Europa in den kommenden Jahren entwickeln sollte. Jede Stimme sollte gehört werden. Zusammen mit dem Europäischen Parlament und interessierten Mitgliedstaaten wird die Europäische Kommission in den nationalen Parlamenten, Städten und Regionen Europas eine Reihe von „Debatten über die Zukunft Europas“ veranstalten. Die Ideen und die Entschlossenheit von Hunderten Millionen Europäern werden der Katalysator unseres Fortschritts sein.

Das Weißbuch ist der Beitrag der Europäischen Kommission zum Gipfeltreffen in Rom. Wie alle Jahrestage bietet dieser Gipfel in Rom die ideale Gelegenheit, sich die Erfolge der vergangenen 60 Jahre noch einmal vor Augen zu führen. Er sollte aber auch als Beginn eines Prozesses gesehen werden, in dem die 27 EU-Mitgliedstaaten gemeinsam über die Zukunft ihrer Union entscheiden.

Die Europäische Kommission wird in den kommenden Monaten ihren Beitrag zu dieser Debatte leisten, und zwar mit einer Reihe von Diskussionspapieren zu folgenden Themen:

- Ausbau der sozialen Dimension Europas,
- Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Fünf-Präsidenten-Berichts vom Juni 2015,
- Globalisierung als Chance,
- Zukunft der Verteidigung Europas und
- Zukunft der EU-Finanzen.

Diese Diskussionspapiere werden wie dieses Weißbuch unterschiedliche Ideen, Vorschläge, Optionen oder Szenarien für Europa im Jahr 2025 enthalten, die die Debatte in Gang bringen sollen, ohne jedoch der endgültigen Entscheidung vorzugreifen.

Präsident Juncker wird diese Ideen in seiner Rede zur Lage der Union 2017 weiter ausführen, bevor im Dezember 2017 auf der Tagung des Europäischen Rates erste Schlussfolgerungen gezogen werden können. Dies dürfte dazu beitragen, dass rechtzeitig bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2019 über die weitere Vorgehensweise entschieden werden kann.

Nur unser kollektiver Wille wird Europa voranbringen. Ebenso wie die Generationen vor uns haben auch wir die Zukunft Europas selbst in der Hand.

ANHÄNGE

Der WEISSBUCH-PROZESS von Rom bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019

März 2017

1.3.
Weißbuch der Kommission zur **Zukunft Europas**

9.3. und 10.3.
Europäischer Rat/Treffen der EU-27

25.3.
Gipfel der EU-27; Rom-Deklaration, 60-Jahr-Feier

April

Ende April
Diskussionspapier der Kommission zur **sozialen Dimension Europas**

Mai

Mitte Mai
Diskussionspapier der Kommission zur **Globalisierung als Chance**

Ende Mai
Diskussionspapier der Kommission zur **Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion**

26.5. und 27.5.
G7-Gipfel, Taormina, Italien

Anfang Juni
Diskussionspapier der Kommission zur **Zukunft der europäischen Verteidigung**

Juni

9.6.
Konferenz zur **Sicherheit und Verteidigung** in Prag, Tschechische Republik

22.6. und 23.6.
Europäischer Rat

Ende Juni
Diskussionspapier der Kommission zur **Zukunft der EU-Finanzen**

Juli

7.7. und 8.7.
G20-Gipfel, Hamburg, Deutschland

September

Mitte September
Rede zur Lage der Union 2017

Oktober

19.10. und 20.10.
Europäischer Rat

November

17.11.
Sozialgipfel in Göteborg, Schweden

Dezember

14.12. und 15.12.
Europäischer Rat / Treffen der EU-27

Juni 2019

Juni
Europawahlen

Erörterungen zur Zukunft Europas in den Parlamenten, Städten und Regionen

Die fünf Szenarien: Überblick nach Politikbereichen

	Weiter wie bisher	Schwerpunkt Binnenmarkt	Wer mehr will, tut mehr	Weniger, aber effizienter	Viel mehr gemeinsames Handeln
Binnenmarkt und Handel	Der Binnenmarkt wird gestärkt, auch in den Sektoren Energie und Digitales; die EU-27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Der gemeinsame Waren- und Kapitalmarkt wird gestärkt; die Standards unterscheiden sich weiterhin; Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr sind nicht vollumfänglich gewährleistet	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“ wird der Binnenmarkt gestärkt, und die EU-27 treibt fortschrittliche Handelsabkommen voran	Gemeinsame Standards beschränken sich auf ein Mindestmaß, doch in auf EU-Ebene regulierten Bereichen wird die Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschließlich auf EU-Ebene geregelt	Der Binnenmarkt wird durch eine Harmonisierung der Standards und eine entschiedenere Durchsetzung gestärkt; Handelsfragen werden ausschließlich auf EU-Ebene geregelt
Wirtschafts- und Währungsunion	Das Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wird schrittweise weiter verbessert	Die Zusammenarbeit im Euro-Währungsgebiet ist begrenzt	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in Bereichen wie Besteuerung und Sozialstandards vertieft	Es werden weitere Schritte zur Konsolidierung des Euro-Währungsgebiets und zur Sicherung seiner Stabilität unternommen; die EU-27 beschränkt ihre Aktivitäten in manchen Bereichen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik	Die im Fünf-Präsidenten-Bericht vom Juni 2015 skizzierte Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalunion wird verwirklicht
Schengen, Migration und Sicherheit	Die Zusammenarbeit beim Management der Außengrenzen wird schrittweise intensiviert; Fortschritte in Richtung eines gemeinsamen Asylsystems; verbesserte Koordinierung in Sicherheitsfragen	Keine einheitliche Migrations- und Asylpolitik; weitere Koordinierung in Sicherheitsfragen erfolgt bilateral; systematischere Binnengrenzkontrollen	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Justiz vertieft	Systematische Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismusbekämpfung	Wie im Szenario „Weniger, aber effizienter“ systematische Zusammenarbeit bei Grenzmanagement, Asylpolitik und Terrorismusbekämpfung
Außenpolitik und Verteidigung	In der Außenpolitik wird verstärkt mit einer Stimme gesprochen; engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung	Bestimmte außenpolitische Fragen werden in zunehmenden Maße bilateral geregelt; die heutige Verteidigungszusammenarbeit wird weitergeführt	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“; mit Ausnahme einer Gruppe von Ländern, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Sicherheit und Justiz vertieft	Die EU spricht mit einer Stimme zu allen Themen der Außenpolitik; eine Europäische Verteidigungsunion wird geschaffen	Wie im Szenario „Weniger, aber effizienter“ spricht die EU mit einer Stimme zu allen Themen der Außenpolitik; eine Europäische Verteidigungsunion wird geschaffen
Eu-Haushalt	Teilweise Modernisierung, um der von den 27 vereinbarten Reformagenda Rechnung zu tragen	Neuausrichtung zur Finanzierung von Basisfunktionen für den Binnenmarkt	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“ werden von einigen Mitgliedstaaten für die Bereiche, in denen mehr unternommen werden soll, zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt	Wesentliche Neugestaltung, um den auf EU-27-Ebene vereinbarten neuen Prioritäten gerecht zu werden	Wesentliche Modernisierung und durch Eigenmittel gestützte Aufstockung; eine fiskalische Stabilisierungsfunktion für das Euro-Währungsgebiet wird operationell
Tatsächlich mögliche Ergebnisse	Positive Agenda bringt konkrete Ergebnisse; Beschlussfassung weiterhin schwer fassbar; tatsächlich mögliche Ergebnisse werden Erwartungen nicht immer gerecht	Zwar mag die Beschlussfassung leichter verständlich sein, doch ist die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln begrenzt; neu auftretende gemeinsame Probleme müssen oft bilateral gelöst werden	Wie im Szenario „Weiter wie bisher“ bringt eine positive Agenda auf Ebene der 27 Ergebnisse; einige Gruppen erreichen in bestimmten Bereichen gemeinsam mehr; Beschlussfassung wird komplexer	Erste Einigung darüber, welche Aufgaben prioritär oder aufzugeben sind, ist schwierig; sobald das Modell aber umgesetzt ist, mag die Beschlussfassung leichter fassbar sein; die EU handelt rascher und entschiedener in Bereichen, in denen sie eine größere Rolle spielt	Durchweg schnellere Beschlussfassung und entschiedenere Durchsetzung; jene, die der Ansicht sind, dass die EU den Mitgliedstaaten zu viele Kompetenzen genommen hat, stellen Fragen hinsichtlich der Rechenschaftspflicht

© Europäische Union, 2017

Weiterverwendung mit Quellenangabe gestattet.
Die Weiterverwendung von Dokumenten der Europäischen Kommission ist durch den Beschluss 2011/833/EU (ABl. L 330 vom 14.12.2011, S. 39) geregelt.
Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der EU unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem (den) Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.
Seite 11: © AP Photo/Thomas Kienzle

NA-02-17-345-DE-N

ISBN: 978-92-79-67636-9
doi:10.2775/947247

Missoc Comparative Tables

Updated at: 01 July 2018

X. Arbeitslosigkeit	Belgien	Bulgarien	Dänemark	Deutschland	Estland	Finnland	Frankreich	Griechenland	Irland	Italien	Kroatien	Lettland	Litauen
Geltende Rechtsgrundlage	Königlicher Erlass vom 25. November 1991 mit Regelungen zur Arbeitslosigkeit (Arrêté royal portant réglementation du chômage/Koninklijk besluit houdende de werkloosheidsreglementering) (Belgischer Monitor vom 31. Dezember 1991). Ministerialerlass vom 26. November 1991 über die Ausführungsbestimmungen zu den Regelungen zur Arbeitslosigkeit (Arrêté ministériel portant les modalités d'application de la réglementation du chômage/Ministerieel besluit houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering) (Belgischer Monitor vom 25. Januar 1992).	Sozialgesetzbuch (Кодекс за социално осигуряване) von 1999, Abschnitt 2003 novelliert. Gesetz über den Haushalt der Sozialversicherung (Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2018 г.) für das Jahr 2018. Beschäftigungsförderungsgesetz (Закон за насърчаване на заетостта) von 2001. Ausführungsbestimmungen zum Beschäftigungsförderungsgesetz (Правилник за прилагане на Закона за насърчаване на заетостта) von 2003. Verordnung über die Gewährung und Zahlung von Arbeitslosengeld (Наредба за отпускане и изплащане на паричните обезщетения за безработица) von 2002.	Konsolidiertes Gesetz Nr. 225 vom 20. März 2018 über die Arbeitslosenversicherung (om arbejdsløshedsforsikring mv).	Arbeitslosenversicherung: Sozialgesetzbuch, Drittes Buch, vom 24.März 1997 (SGB III). Grundsicherung für Arbeitsuchende: Sozialgesetzbuch, Zweites Buch, vom 24. Dezember 2003 (SGB II).	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Grundprinzipien	Vorwiegend aus Beiträgen finanzierte obligatorische Arbeitslosenversicherung(assurance-chômage/werkloosheidsverzekering) für Arbeitnehmer mit entgeltbezogenen oder pauschalen (für Jugendliche) Leistungen, deren Sätze von der Familiensituation abhängen. Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI "Mindestsicherung".	Beitragsfinanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer mit entgeltbezogenen Leistungen. Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI „Mindestsicherung".	Freiwilliges System der Arbeitslosenversicherung mit einkommensbezogenen Leistungen, das Arbeitnehmer und Selbstständige abdeckt, finanziert aus Beiträgen von Arbeitnehmern in Form von Mitgliedszahlungen und dem Staat durch allgemeine Steuern. Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI „Mindestsicherung".	Arbeitslosenversicherung obligatorisches beitragsfinanziertes (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer mit einkommensabhängigen Leistungen. Grundsicherung für Arbeitsuchende: Steuerfinanziertes System bedarfsorientierter und bedürftigkeitsabhängiger Pauschalleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Nach Ablauf des Bezugs einer Entgeltersatzleistung nach dem SGB III bzw. nicht bedarfsdeckender Ersatzleistung sowie bei nicht bedarfsdeckendem Einkommen erhalten sie Arbeitslosengeld II. Für die mit dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Bedarfsgemeinschaft lebenden nicht erwerbsfähigen Angehörigen wird bei Bedürftigkeit Sozialgeld gewährt.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Leistungen der Arbeitslosenversicherung													
1. Anwendungsbereich	Alle Arbeitnehmer. Der Arbeitslose muss seinen Hauptwohnsitz in Belgien haben und sich dort effektiv aufhalten. Im Ausland lebende Bürger sind nicht versichert. Eine freiwillige Versicherung ist nicht möglich.	* Arbeitnehmer und gleichgestellte Berufsgruppen * bezahlte und aktive Mitglieder von Genossenschaften, * Führungskräfte und bevollmächtigte Vertreter der Firmen, Einzelunternehmer und ihre Filialen, Mitglieder des Verwaltungsrates, Geschäftsführer und Leiter von Handelsgesellschaften. Es besteht nur für Seeleute die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung. Die Arbeitslosenhilfe ist nicht von Wohnsitz und/oder Staatsangehörigkeit abhängig. Im Ausland lebende Staatsangehörige sind nicht versichert, es sei denn, dass die Verordnung 883/2010 zur Anwendung kommt.	Folgende Gruppen sind anspruchsberechtigt für Leistungen der freiwilligen Arbeitslosenversicherungskasse: * alle Personen in Beschäftigung (d.h. Arbeitnehmer und Selbstständige) (siehe Tabelle Selbstständigkeit für nähere Details); * erstmals Arbeitssuchende; * Studenten in Vollzeitausbildung. Sie können Mitglied einer freiwilligen Arbeitslosenversicherungskasse werden, wenn sie über 18 Jahre alt und weniger als 2 Jahre vom Rentenalter entfernt sind und ihren Wohnsitz in Dänemark haben. Unter 18-Jährige können ebenfalls Mitglied werden, wenn sie eine mindestens 18-monatige Berufsausbildung abgeschlossen haben. Staatsangehörige, die im Ausland leben, sind nicht abgedeckt.	* Pflichtversicherung für Arbeitnehmer (einschließlich Auszubildende). * Erziehende bis zum 3. Lebensjahr des Kindes und Pflegende, die eine pflegebedürftige Person ab Pflegegrad 2 in häuslicher Umgebung mindestens 10 Stunden pro Woche pflegen, wenn sie unmittelbar vor der Erziehungszeit oder Pflegetätigkeit versicherungspflichtig waren oder Anspruch auf eine Entgeltersatzleistung der Arbeitslosenversicherung hatte. * Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ist grundsätzlich nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig. * Die Vorschriften des deutschen Sozialgesetzbuches gelten grundsätzlich für alle Personen, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in seinem Geltungsbereich (Deutschland) haben. Regelungen des überstaatlichen und zwischenstaatlichen Rechts bleiben davon unberührt. In wenigen Sonderfällen kann darüber hinaus auch Arbeitslosengeld nach nationalem Recht ins grenznahe Ausland gezahlt werden. In erster Linie regelt die Zuständigkeit die VO 883/2004. [illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2. Grundbedingungen	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
3. Anwartschaftszeit	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
4. Wartezeit	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
5. [illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
6. Beträge	[illegible] Alleinstehende: Obergrenze: € 65,48 (in den [illegible]) € 40,57 (Monate 43-48).	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
7. Dauer des Leistungsbezugs	Unbegrenzt (wenn der [illegible])	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Zeitlich begrenzte Arbeitslosigkeit/ Kurzarbeitsentschädigung und Teilarbeitslosigkeit													
1. Beschreibung	Tage oder halbe Tage, an denen [illegible] unterbrochen ist.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2. Bedingungen	Siehe "Arbeitslosenversicherung [illegible]"	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
3. Beträge	65% des Bezugslohns bis zu [illegible] (hohe Entgeltgrenze von € [illegible])	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Arbeitslosenhilfe													
1. Anwendungsbereich	Keine Arbeitslosenhilfe. Die Leistungen der Arbeitslo[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
2. Grundbedingungen	Keine Arbeitslosenhilfe.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
3. Anwartschaftszeit	Keine Arbeitslosenhilfe.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
4. Wartezeit	Keine Arbeitslosenhilfe.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
5. Bedürftigkeitsprüfung	Keine Arbeitslosenhilfe.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
6. Beträge	Keine Arbeitslosenhilfe.	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
7. Dauer des Leistungsbezugs	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Zulagen für Unterhaltsberechtigte	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Sonstige Leistungen	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Besondere Bestimmungen für ältere [illegible]													
1. Beschreibung	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

2. Bedingungen	Arbeitslosengeld mit Alterszulage (complément d'ancienneté/ anciënniteitstoeslag). Die Alterszulage kann ab dem 1. Januar 2015 neuen Arbeitslosen nicht mehr gewährt werden, mit Ausnahme von Arbeitnehmern, die im Rahmen einer Umstrukturierung entlassen wurden, Arbeitnehmer, die beschwerliche Tätigkeiten ausüben, oder Arbeitnehmer, die eine Berufslaufbahn von mindestens 20 Jahren belegen können. Die Alterszulage wird weiterhin Arbeitslosen ab dem 55. Lebensjahr gewährt, die diese bereits 2014 bezogen haben. Tagessätze: - Für Alleinstehende: Min. € 45,54 Höchstens € 52,64 - Für Haushaltsmitglieder mit Unterhaltsberechtigten: Min. € 50,24 Höchstens € 57,50 - Für Haushaltsmitglieder ohne Unterhaltsberechtigte: Alter Min. Höchstens 55-57	Nicht anwendbar.	Arbeitslosengeld: Gleiche Bedingungen wie für Tabelle X "Arbeitslosigkeit", "Leistungen bei Vollarbeitslosigkeit". Freiwilliges Frührentensystem: * Entsprechend des Geburtsdatums: Alter zwischen 61 und 67 Jahren (3 Jahre vor dem Anspruch auf Altersrente (folkepension)); * Als Hauptregel gelten mindestens 30 Jahre freiwilliger Beitragszahlungen für die Frührente seit einem Alter von 30 Jahren (es bestehen verschiedene Übergangsregelungen mit kürzeren Beitragszeiträumen); * Offenlegung des Gesamtwerts privater (auch kollektiver) Altersversicherungen vor der Arbeitslosenversicherungskasse; * Wohnhaft in Dänemark oder einem Mitgliedstaat der EU/EWR oder der Schweiz; * Anspruch auf flexible Beihilfe (fleksydelse), wenn die Leistungen sich darauf beziehen.	Nicht anwendbar.	Vorheriger Bezug von Arbeitslosenhilfe (töötutoetus) für 270 oder 210 Kalendertage, falls weniger als 180 Tage bis zum Rentenalter verbleiben.	Siehe „Vollarbeitslosigkeit, Hauptbedingungen und Beträge". Sozialhilferente (Eläketuki): Eine Person hat Anspruch auf Sozialhilferente, wenn sie: * in Finnland lebt; * vor dem 1. September 1956 geboren ist, d.h. vor dem 1. September 2016 das 60. Lebensjahr erreicht hatte; * am 31. August 2016 Anspruch auf Arbeitslosenbeihilfe hatte, und * vom 1. September 2010 bis 31. August 2016 Arbeitslosenunterstützung (työmarkkinatuki) mindestens 1250 Tage lang oder Arbeitslosengeld für die Höchstfrist und zusätzlich Arbeitslosenunterstützung mindestens 750 Tage lang bezogen hat. Die Zahlung der Sozialhilferente endet, wenn der Empfänger das 65. Lebensjahr erreicht hat. Kein Anspruch auf Sozialhilferente besteht für Personen, die eine der folgenden Leistungen beziehen: * Vollrente (Kansaneläke) (Alters- oder Invalidenrente); * Garantierte Rente (Takuueläke); * Gesetzliche einkommensbezogene Rente (Työeläke); * Entschädigung für Stilllegung eines Landwirtschaftsbetriebs; * Freiwillige einkommensbezogene Rente, sofern dieser eine Beschäftigung im staatlichen oder privaten Sektor, eine selbstständige Beschäftigung oder Vertrauensposition zugrunde liegt; * Krankengeld oder Rehabilitationsbeihilfe (Kuntoutusraha) gezahlt von Kela; * Etwaige gleichwertige Leistungen aus dem Ausland.	Nicht anwendbar.
Besondere Regelungen für junge Arbeitslose							
1. Beschreibung	Berufseingliederungszeit (Stage d'insertion professionnelle/beroepsinschakelingstijd) und Eingliederungszulage (allocations d'insertion/ inschakelingsuitkeringen)): Wenn Personen ein Studium abgeschlossen haben, können sie unter bestimmten Umständen eine Eingliederungszulage erhalten.	Keine besonderen Bedingungen.	Personen ab dem Alter von 18 Jahren können einer Arbeitslosenversicherung beitreten. Junge Arbeitslose erhalten bis zu 71,5% des Höchstbetrags des Arbeitslosengeldes nach einer Karenzfrist von einem Monat, wenn sie es direkt nach Abschluss einer Berufsausbildung von 18 Monaten oder Vollendung des Wehrdienstes beantragen.	Keine besonderen Bestimmungen	Keine besonderen Bestimmungen.	Keine besonderen Bestimmungen.	Unterstützung bei der Suche nach einem ersten Arbeitsplatz (Aide à la recherche du premier emploi, ARPE): Wird einkommensabhängig jungen Menschen unter 28 Jahren gewährt, die in den vergangenen 4 Monaten einen (Schul- oder Hochschul-)Abschluss gemacht haben, die ein Stipendium haben oder in Ausbildung waren. Die Leistung wird für eine Dauer von höchstens 4 Monaten gewährt und ist nicht mit dem Aktiven Solidaritätseinkommen (revenu de solidarité active, RSA) oder der Garantie für Jugendliche kumulierbar. Sie beläuft sich monatlich auf €200 (Schulabschluss), €300 (Hochschulabschluss) oder entspricht dem Betrag des zuvor bezogenen Stipendiums (Hochschulabschluss in Erstausbildung). Siehe auch Tabelle X, „Geldleistungen zur Unterstützung der Wiederaufnahme einer Beschäftigung".
2. Bedingungen	Vor der Gewährung einer Eingliederungszulage müssen junge Personen, die ein Studium abgeschlossen haben (grundsätzlich Sekundarstufe) und nicht mehr der Schulpflicht unterliegen, altersunabhängig einer Berufseingliederungszeit von 310 Tagen folgen, in der sie konkrete Schritte zur Jobsuche unternehmen. Nach dieser Eingliederungszeit muss der Antrag auf die Zulage grundsätzlich vor dem 25. Geburtstag des Jugendlichen gestellt werden. Die Höhe der Eingliederungszulage variiert entsprechend der Familiensituation und des Alters der arbeitslosen Person (Tagessätze). Die Eingliederungszulage wird für einen Zeitraum von bis zu 36 Monaten gewährt, der unter bestimmten Umständen verlängert werden kann. Haushaltsmitglied mit Unterhaltsberechtigten: € 46,70. Haushaltsmitglied ohne Unterhaltsberechtigte (kein Einkommen im Haushalt außer Ersatzleistungen): * unter 18 Jahre: € 11,92, * über 18 Jahre: € 19,15; Haushaltsmitglied ohne Unterhaltsberechtigte (andere): * unter 18 Jahre: € 11,00, * über 18 Jahre: € 17,54; Alleinstehende: * unter 18 Jahre: € 13,08, * von 18 bis 20 Jahren: € 20,55, * 21 Jahre und älter: € 34,33.	Nicht anwendbar.	Junge Arbeitslose erhalten bis zu 71,5% des Höchstbetrags des Arbeitslosengeldes nach einer Karenzfrist von einem Monat, wenn sie es direkt nach Abschluss einer Berufsausbildung von 18 Monaten oder Vollendung des Wehrdienstes beantragen. Junge Arbeitslose, die ein Kind versorgen, erhalten 82% des Höchstbetrags.	Keine besonderen Bestimmungen	Keine besonderen Regelungen.	Nicht anwendbar. Siehe: „Arbeitslosenunterstützung: Anwendungsbereich".	Es gelten folgende Voraussetzungen: auf der Suche nach einem ersten Arbeitsplatz sein, jünger als 28 Jahre alt sein, Schulabschluss oder Hochschulabschluss in den letzten 4 Monaten unter Bezug eines Stipendiums oder einer Ausbildungsbeihilfe (im letzten Fall Bedürftigkeitsprüfung) und derzeit nicht mehr in Ausbildung sein.
Spezifische Regelungen für Langzeitarbeitslose (LTA)							
1. Beschreibung	Keine besonderen Bestimmungen.	Keine besonderen Regelungen.	Keine besonderen Bestimmungen.	Keine spezifischen Regelungen	Keine besonderen Regelungen.	Keine besonderen Vereinbarungen.	Keine besonderen Maßnahmen.
2. Bedingungen	Nicht anwendbar.	Keine besonderen Regelungen.	Nicht anwendbar.	Nicht anwendbar (Keine spezifischen Regelungen)	Nicht anwendbar.	Nicht anwendbar. Siehe „Arbeitslosenunterstützung: Anwendungsbereich".	Nicht anwendbar.
Entlassungsabfindung							
1. Beschreibung	Der Fonds für die Entschädigung der bei Unternehmensschließungen entlassenen Arbeitnehmer (FFE) zahlt Entschädigungen an Arbeitnehmer, die aufgrund der Schließung ihres Unternehmens arbeitslos geworden sind, und finanziert einen Teil des vorübergehenden Arbeitslosengelds zugunsten der nationalen Beschäftigungsagentur. Die Entschädigungen können nicht mit der Arbeitslosenhilfe kumuliert werden. Der FFE erstattet der nationalen Beschäftigungsagentur diesen Betrag zurück, welche diese Entschädigungen „vorübergehend" gezahlt hat. Der FFE wird wie die nationale Beschäftigungsagentur verwaltet.	Keine Entschädigung vorhanden.	Es gibt keinen Ausgleich.	Keine Entlassungsabfindung.	Eine Abfindungszahlung wird an Arbeitnehmer oder Beamte gezahlt, die entlassen werden. Die Zahlung wird auch dann geleistet, wenn eine Person ihre Arbeitsstelle freiwillig aufgibt, weil der Arbeitgeber nicht genügend Arbeit oder Bezahlung zur Verfügung stellen kann. Die Leistung wird nur an Personen gezahlt, die mindestens fünf Jahre angestellt oder im Dienst waren. Zunächst wird eine Abfindungszahlung geleistet und nach diesem Zahlungszeitraum wird Arbeitslosengeld gezahlt.	Es existiert keine Entschädigung.	Der aus wirtschaftlichen Gründen entlassene Arbeitnehmer hat unter Umständen zusätzlich zum Arbeitslosengeld Anspruch auf Leistungen für wirtschaftlich begründete Entlassungen, Abfindungsleistungen und Urlaubsentgelt. Beihilfe zur Arbeitsplatzsicherung (allocation de sécurisation professionnelle, ASP): Dem künftigen aus wirtschaftlichen Gründen entlassenen Arbeitnehmer wird die Aufnahme in eine Vorrichtung durch den Arbeitgeber angeboten, sofern Letzterer mindestens 1.000 Arbeitnehmer beschäftigt und/oder sich in einem Liquidationsverfahren/einer Regelinsolvenz befindet: der Vertrag für Arbeitsplatzsicherung (contrat de sécurisation professionnelle, CSP). Akzeptiert der Arbeitnehmer diesen, verzichtet er auf seine Abfindungsleistung.

Luxemburg	Malta	Niederlande	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Schweden	Slowakei	Slowenien	Spanien	Tschechische Republik	Ungarn	Vereinigtes Königreich
Artikel L521-1 bis 533-17 des Arbeitsgesetzbuchs (Code du travail).	Gesetz über soziale Sicherheit (Att dwar is-Sigurta' Socjali) (Kap. 318). Gesetz über Beschäftigungs- und Ausbildungsdienste (Att dwar l-Impjiegi u Tahrig) (Kapitel 343). Gesetz über die Kommission für Beschäftigung (Att dwar il-Kummissjoni ghall-Impjiegi) (Kapitel 268).	Gesetz über Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Werkloosheidswet, WW).	Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 (AlVG) vom 14. November 1977. Sonderunterstützungsgesetz (SUG) vom 30. November 1973.	Gesetz über Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktinstitutionen (Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) vom 20. April 2004.	Rechtsordnung Nr. 220/06 vom 3. November 2006 über das Sicherungssystem für Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit (reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem),neu veröffentlicht in einer konsolidierten Fassung durch Rechtsverordnung Nr. 72/2010 vom 27. Juni 2010, mehrfach geändert. Gesetz Nr. 7/2009 vom 12. Februar 2009 über das Arbeitsgesetzbuch (Código do Trabalho)), mehrfach geändert.	Gesetz Nr. 76 vom 16. Januar 2002 über das Arbeitslosenversicherungssystem und die Beschäftigungsförderung (Legea privind sistemul asigurarilor pentru somaj si stimularea ocuparii fortei de munca) mit späteren Änderungen.	Arbeitslosenversicherungsgesetz (Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring) von 1997 und Verordnung über die Arbeitslosenversicherung (Förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring) von 1997. Gesetz über die Arbeitslosenversicherungskassen (Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor) von 1997 und Verordnung über die Arbeitslosenversicherungskassen (Förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor) von 1997.	Gesetz über die Staatlichen Verwaltungsbehörden im Bereich Soziales, Familie und Arbeit (Zákon o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti) Nr. 453/2003. Sozialversicherungsgesetz (Zákon o sociálnom poistení) Nr. 461/2003. Arbeitsförderungsgesetz (Zákon o službách zamestnanosti) Nr. 5/2004. Arbeitsgesetzbuch (Zákonník práce) Nr. 311/2001.	Gesetz zur Regulierung des Arbeitsmarktes (Zakon o urejanju trga dela) (Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 80/2010 einschließlich späteren Änderungen). Gesetz zum Finanzausgleich (Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF)) (Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 40/2012 einschließlich späteren Änderungen).	Königliches Dekret Nr. 625/85 vom 2.4.1985. Allgemeines Gesetz über die soziale Sicherheit (Ley General de Seguridad Social) angenommen durch Gesetzgebendes Königliches Dekret Nr. 18/2015 vom 30. Oktober 2015. Gesetz Nr. 45/2002 vom 12.12.2002. Gesetz Nr. 52/2003 über Beschäftigung vom 16.12.2003. Königliches Dekret Nr. 3/2004 vom 25.6.2004. Königliches Dekret Nr. 200/2006 vom 17.2.2006. Königliches Dekret Nr. 1369/2006 vom Freitag, 24. November 2006. Königliches Dekret Gesetz Nr. 1/2011 vom Freitag, 11. Februar 2011. Königliches Dekret Gesetz Nr. 16/2014 vom Freitag, 19. Dezember 2014.	Beschäftigungsgesetz, Nr. 435/2004 (Zákon o zaměstnanosti).	Gesetz IV von 1991 über Beschäftigungsförderung und Arbeitslosenunterstützung (törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról).	Gesetz über die Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Jobseekers Act) von 1995.
Durch den Fonds für Beschäftigung (Fonds pour l'emploi) finanziertes System, in das insbesondere von natürlichen Personen und Gebietskörperschaften zu entrichtende Solidaritätszuschläge und ein jährlicher Beitrag aus dem Staatshaushalt einfließen, mit Leistungen, die vom früheren Entgelt abhängen. Keine Arbeitslosenunterstützung.	Beitragsfinanziertes Pflichtsystem der Sozialversicherung mit pauschalem Arbeitslosengeld (Beneficcju ghal diżimpjieg) für alle Arbeitnehmer. Die Arbeitslosenhilfe (Ghajnuna ghal-Diżimpjieg) wird zu den gleichen Sätzen und unter den gleichen Bedingungen der Bedürftigkeitsprüfung wie die Sozialhilfe (Ghajnuna Socjali) gewährt: vgl. Tabelle XI „Garantiertes Mindesteinkommen". Das besondere Arbeitslosengeld (Beneficcju specjali ghal diżimpjieg) ist eine Mischform aus beitragsabhängigen Leistungen und beitragsunabhängiger Unterstützung. Es setzt sich zusammen aus dem Arbeitslosengeld, das um einen zusätzlichen Betrag Arbeitslosenhilfe aufgestockt wird. Um Anspruch auf diese Leistung zu haben, müssen Arbeitssuchende die Beitragsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld und der Bedürftigkeitsprüfung in Bezug auf die Arbeitslosenhilfe erfüllen (siehe „Arbeitslosenhilfe").	Durch Arbeitgeberbeiträge finanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem mit entweder einer pauschalen kurzfristigen Leistung der einer entgeltbezogenen Leistung. Kein spezifisches System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI „Mindestsicherung".	1. Arbeitslosengeld: sozialversicherungsbasiert. Durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer und gleichgestellte Gruppen mit entgeltabhängigen Leistungen. 2. Die Notstandshilfe ist wie das Arbeitslosengeld eine Leistung der Arbeitslosenversicherung. 3. Zusätzlich zu Arbeitgeberbeiträgen und Arbeitnehmerbeiträgen gibt es staatliche Beiträge in Form einer Abgangsdeckung (Verlustabdeckung). 4. Die Versicherungsleistungen sind einkommensbezogen. 5. Es gibt keine einheitliche Leistung. Auch die Notstandshilfe ist vom Einkommensniveau im Referenzzeitraum vor Eintritt der Arbeitslosigkeit abhängig. Das Ausmaß der Notstandshilfe beträgt bei niedrigen Einkommen maximal 95 Prozent und darüber maximal 92 Prozent des Arbeitslosengeldes.	Durch Arbeitgeberbeiträge finanziertes obligatorisches solidarisches Versicherungssystem (Anspruchberechtigung aufgrund von Erwerbstätigkeit) mit pauschalen Leistungsbeträgen. Alle Erwerbstätigen (Arbeitnehmer und Selbständige) haben Anspruch, innerhalb dieses Systems Leistungen einzufordern. Arbeitslosengeld (Zasiłek dla bezrobotnych): Pauschalleistungen. Vorruhestandsleistungen (Świadczenie przedemerytalne) und Überbrückungsgeld (Emerytura pomostowa): Einkommensabhängige Leistungen. Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI „Mindestsicherung".	Arbeitslosenversicherung: Durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer und bestimmte Gruppen von Selbstständigen mit entgeltbezogenen Leistungen. Arbeitslosenhilfe: Gemischt durch Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziertes System (Beiträge und Steuern) mit bedarfsabhängigen Leistungen, die an den IAS (Indexwert für soziale Unterstützungen, indexante dos apoios sociais) gekoppelt sind.	Arbeitslosenversicherungssystem: Beitragsfinanziertes (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) obligatorisches allgemeines Sozialversicherungssystem mit einkommensbezogenen Geldleistungen und Sachleistungen. Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI „Mindestsicherung".	Das Arbeitslosenversicherungssystem besteht aus zwei Teilen: * einer freiwilligen Versicherung zum Ausgleich von Einkommensausfall, die ein entgeltbezogenes Arbeitslosengeld (inkomstbortfallsförsäkring) bereitstellt und aus Arbeitgeberbeiträgen und Mitgliedsbeiträgen finanziert wird; * und der Grundversicherung (grundförsäkring), finanziert aus Arbeitgeberbeiträgen mit einer pauschalen Leistung für diejenigen, die keiner freiwilligen Versicherung angehören. Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI "Mindestsicherung".	Aus verbindlichen Beiträgen der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und freiwillig Versicherten finanziertes Sozialversicherungssystem mit einkommensabhängigen Leistungen für Arbeitnehmer und freiwillig Versicherte. Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI „Mindestsicherung".	Aus Steuern und Beiträgen (hauptsächlich aus dem Staatshaushalt) finanzierte obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer und andere pflichtversicherte Personen mit entgeltbezogenem Arbeitslosengeld (denarno nadomestilo za primer brezposelnosti). Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI „Mindestsicherung". Arbeitslosenpflichtversicherung wird von den Arbeitgebern gezahlt. Arbeitslosengeld ist einkommensabhängig.	Durch Arbeitgeber, Arbeitnehmer und den Staat beitragsfinanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer mit sowohl beitragsbezogenen Leistungen (Versicherungssystem) als auch pauschalen Fürsorgeleistungen (Arbeitslosenhilfesystem). Das Arbeitslosenhilfesystem schließt auch das aktive Integrationseinkommen (Renta Activa de Inserción, RAI) ein. Arbeitsausfallunterstützung (prestación por cese de actividad) für Selbstständige (siehe den Abschnitt der MISSOC-Databank zum Sozialschutz von Selbstständigen).	Beitragsfinanzierte obligatorische Sozialversicherung für die aktive Bevölkerung und mit einkommensbezogenen Leistungen. Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe. Keine Arbeitnehmer- oder staatlichen Beiträge, nur Arbeitgeberbeiträge (1,2 % der monatlichen Einnahmen).	Beitragsfinanziertes obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer und Selbstständige mit entgeltbezogenen Leistungen. Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI „Mindestsicherung".	Arbeitslosengeld (Contribution-based Jobseekers' Allowance, JSA): Obligatorisches durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanziertes Sozialversicherungssystem mit festen Leistungssätzen für alle Arbeitnehmer und für gewisse Selbstständige. Pauschale Leistungen. Arbeitslosenhilfe (income-based Jobseekers' Allowance): Steuerfinanziertes Hilfesystem bei Bedürftigkeit mit pauschalen Leistungssätzen.

* Das Alter von 57 Jahren vollendet haben und in den folgenden drei Jahren die Bedingungen für eine vorgezogene Altersrente (pension de vieillesse anticipée) und bestimmte Bedingungen in Bezug auf die geleistete Arbeit erfüllen. * Keine Erwerbstätigkeit (außer geringfügige und gelegentliche Tätigkeiten) ausüben.	Nicht anwendbar.	Einkommenssicherung für ältere Arbeitslose (Inkomensvoorziening Oudere Werklozen, IOW): An Leistungsempfänger ab einem Alter von mindestens 60 Jahren wird ab dem ersten Tag des Bezugs von Arbeitslosengeld oder einer einkommensbezogenen Leistung der Regelung zur Wiederaufnahme von Arbeit von Personen mit teilweiser Minderung der Erwerbsfähigkeit (Regeling Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgehandicapten, WGA) eine Einkommenssicherung für ältere Arbeitslose (70% des Mindestlohns) bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze gezahlt. Kumulation mit anderem Einkommen oder Leistungen ist nicht möglich. Einkommenssicherung für ältere Arbeitslose wird vom Durchführungsinstituts für Arbeitnehmer-Versicherungen (UWV) [Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)] verwaltet. Einkommenssicherung für teilweise arbeitsunfähige ältere Arbeitslose (Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze werknemers, IOAW): Gleiche Bedingungen wie bei IOAW, jedoch Bedürftigkeitsprüfung des Haushaltseinkommens und mit einer Altersbedingung von mindestens 50 Jahren. Die Leistung ergänzt das Einkommen auf die Höhe des Existenzminimums (sociaal minimum). IOAW wird von den Gemeinden verwaltet.	Arbeitslosengeld: Günstigerer Bemessungsgrundlagenschutz [illegible] dem 45. Lebensjahr sofern diese ab der Vol[illegible] bereits einmal für die Bemessung des Grun[illegible] Sonderunterstützung: Vollendung des 52. Lebensjahres und mind[illegible] in einem knappschaftlichen Betrieb (Bergba[illegible]) Arbeitslosigkeit. Betrag: Höhe der fiktiven Invaliditätspensio[illegible] Übergangsgeld: Übergangsleistung für bestimmte Jahrgänge [illegible] Anspruchsvoraussetzungen für die aufgeho[illegible] bei Arbeitslosigkeit in den Jahren 2004 bis [illegible] (insbesondere 52 Wochen Arbeitslosigkeit) Betrag: Grundbetrag des Arbeitslosengelde[illegible] Familienzuschläge. Übergangsgeld nach Altersteilzeit: Übergangsleistung für Personen, die nach [illegible] Altersteilzeitvereinbarung arbeitslos geword[illegible] pensionsrechtlichen Voraussetzungen gel[illegible] Betrag: Grundbetrag des Arbeitslosengelde[illegible] Familienzuschläge.
Der Schutz vor Arbeitslosigkeit wird ebenfalls Jugendlichen gewährt, die nach einer Vollzeitausbildung keinen Arbeitsplatz finden, ihren Wohnsitz in Luxemburg haben und bei ihrer Arbeitslosmeldung unter 21 Jahre alt sind. Die Altersgrenze wird bei bestimmten längeren Studien auf 23 oder 25 Jahre erhöht.	Arbeitslose Personen unter 23 Jahren müssen dem Jugendgarantieprogramm (Youth Guarantee Scheme) beitreten, um anspruchsberechtigt zu sein. Das von dem Strukturfonds im Rahmen der EU-Jugendinitiative über den Zeitraum 2014-2020 finanzierte Programm bietet Schulungen, im Rahmen derer die erforderlichen Kompetenzen für einen Eintritt in den Arbeitsmarkt erworben werden. Tritt die Person dem Programm nicht bei, wird ihr die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung automatisch verwehrt (s. Tabelle XI „Garantiertes Mindesteinkommen").	Keine besonderen Bestimmungen.	Wird das Arbeitslosengeld vor Vollendung [illegible] genügen für die erstmalige Erfüllung der An[illegible] arbeitslosenversicherungspflichtiger Besch[illegible] 12 Monate, um Anspruch auf Arbeitsloseng[illegible]
Leistung entspricht 70% bzw. 40% des sozialen Mindestlohns (salaire social minimum) (für Jugendliche von 18 Jahren bzw. von 16-17 Jahren) [illegible]	Muss: [illegible]	Nicht anwendbar.	Nicht zutreffend.

Zypern

Sozialversicherungsgesetz (Νομοθεσία Κοινωνικών Ασφαλίσεων): Nr. 59(I)/2010 vom 9. Juli 2010 - 2017.
Durchführungsverordnungen zu den Leistungen der Sozialversicherung.
Durchführungsverordnungen zu den Sozialversicherungsbeiträgen.
Gesetz über Kündigung von Arbeitsverhältnissen (Ο περί Τερματισμού Απασχολήσεως Νόμος): Nr. 24/1967

Beitragsfinanziertes Pflichtsystem der Sozialversicherung mit einkommensbezogenen Leistungen.Geschützt sind Arbeitnehmer und freiwillig versicherte Personen, die im Ausland für zypriotische Arbeitgeber abhängig tätig sind.
Kein besonderes System der Arbeitslosenhilfe, siehe jedoch Tabelle XI „Mindestsicherung".

* Arbeitnehmer.
* Freiwillige versicherte Personen, die für zypriotische Arbeitgeber im Ausland tätig sind.

Das Arbeitslosengeld ist abhängig von Versicherungsbedingungen und der Fähigkeit und Verfügbarkeit für die Arbeit. Es ist unabhängig von Wohnsitz oder Staatsangehörigkeit.

* Der Arbeitslose muss freiwillig oder unfreiwillig arbeitslos sein;
* keiner Beschäftigung nachgehen;
* darf nicht in einem Umfang erwerbstätig sein, dass mehr als 1/12 des versicherungspflichtigen Grundentgelts (Βασικές Ασφαλιστέες Αποδοχές), d.h. im Jahre 2018 € 14,53 pro Tag, verdient wird;
* beim Arbeitsamt als arbeitsuchend gemeldet sein und diesem zur Verfügung stehen;
* Arbeitslosigkeitsmeldung beim zuständigen Sozialversicherungsbüro sowie regelmäßige Meldung;
* arbeitsfähig sein;
* für Arbeit zur Verfügung stehen;
* im Alter zwischen 16 und 63 Jahren sein (65, wenn die Person keinen Anspruch auf eine gesetzliche Rente hat).

Beitragsbedingungen (in Bezug auf die geleisteten Beiträge):

* Mindestens 26 Versicherungsmonate bis zum Tag der Arbeitslosigkeit,
* Gezahlte Grundversicherung bis zum Tag der Arbeitslosigkeit von mindestens dem 26-fachen des wöchentlichen versicherungspflichtigen Grundentgelts (Βασικές Ασφαλιστέες Αποδοχές) von € 174,38 (0,5 Versicherungspunkt) und
* Gezahlte und gleichgestellte Versicherung im relevanten Beitragsjahr von mindestens dem 20-fachen des wöchentlichen versicherungspflichtigen Grundentgelts (0,39 Versicherungspunkt).

Nach dem Ablauf des Anspruchs auf die Leistung kann dieser nach einer Beschäftigung von 26 Wochen, gezählt von dem Tag des Ablaufs des Anspruchs, wiedererlangt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass für diesen Zeitraum, Versicherung gezahlt wird, die mindestens dem 26-fachen des wöchentlichen versicherungspflichtigen Grundentgelts (Βασικές Ασφαλιστέες Αποδοχές) entspricht.
Wenn der Arbeitslose über 60 Jahre alt ist, und nicht anspruchsberechtigt für eine Rente der betrieblichen Altersvorsorge ist, kann er seinen Anspruch nach 13 Wochen Beschäftigung ab dem Tag der Ablaufs erneuern, vorausgesetzt, dass während dieses Zeitraums Versicherungsbeiträge gezahlt wurden, die mindestens dem 26-fachen des wöchentlichen versicherungspflichtigen Grundentgelts entsprechen (Βασικές Ασφαλιστέες Αποδοχές).
Definitionen:
Grundversicherung: versicherungspflichtiges Entgelt unterhalb des versicherungspflichtigen Grundentgelts (bis zu einem Versicherungspunkt).

3 Tage (30 Tage für im Ausland freiwillig Versicherte).

Keine Bedürftigkeitsprüfung.
Leistungen der Arbeitslosenversicherung basieren auf dem versicherungspflichtigen Bruttoentgelt über das relevante Beitragsjahr.
Bemessungsgrenze für Entgelte, die für die Berechnung der Leistung berücksichtigt werden: bis zum 3-fachen des versicherungspflichtigen Grundentgelts (Βασικές Ασφαλιστέες Αποδοχές).
Definitionen:
Siehe Tabelle X Arbeitslosigkeit – Leistungen der Arbeitslosenversicherung – 3. Mindestversicherungszeit

Der Satz basiert auf dem versicherungspflichtigen Entgelt vor Leistungsbeginn und Familienzusammenstellung.
Der Satz oder Betrag verringert sich nicht im Laufe der Zeit, kann sich aber an jedem Juli ändern, da er von den Entgelten des relevanten Beitragsjahres abhängt.
Bis zur Bemessungsgrenze vom Dreifachen des versicherungspflichtigen Grundentgelts (Βασικές Ασφαλιστέες Αποδοχές). Berücksichtigt wird das Einkommen, von dem Beiträge entrichtet wurden.
Es gibt keinen zahlbaren Mindestbetrag der Leistung, aber ein Mindestbetrag von 0,39 Versicherungspunkten kann von den Versicherungsbedingungen bestimmt sein (wie bei der Mindestversicherungszeit erklärt).
Grundleistung (Βασικό Επίδομα):
60 % des wöchentlichen Wertes eines Versicherungspunktes der Grundversicherung im relevanten Beitragsjahr.Erhöhung um 20 % für das erste abhängige Familienmitglied und um 10 % für weitere abhängige Familienmitglieder (bis zu maximal 3 abhängige Familienmitglieder). Falls der Ehepartner nicht vom Empfänger abhängig ist, beläuft sich die Zulage für abhängige Kinder pro Kind für maximal 2 Kinder auf 10 % der Grundleistung. Ein Ehegatte (Mann oder Frau) gilt dann als abhängig, wenn er/sie weder arbeitet noch eine Leistung des Sozialversicherungsfonds (Ταμείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων) bezieht.
Zusatzversicherung (Συμπληρωματικό Επίδομα):
50 % des wöchentlichen Wertes der Versicherungspunkte der Zusatzversicherung im relevanten Beitragsjahr. Der wöchentliche Leistungsbetrag darf das versicherungspflichtige Grundentgelt (Βασικές Ασφαλιστέες Αποδοχές) nicht übersteigen.

156 Tage.
Die Dauer der Zahlung ist unabhängig von der Beitragszeit oder Zeiten der Beschäftigung, Alter, Anzahl früherer Bezugszeiten von Arbeitslosengeld oder anderen Faktoren oder entsprechend den Gründen für die Arbeitslosigkeit.
Wenn der Leistungsempfänger eine Beschäftigung freiwillig aufgibt oder die Stellung aufgrund eigenen Fehlverhaltens verliert, wird das Arbeitslosengeld für bis zu 6 Wochen ausgesetzt.

Es existiert keine Leistung.

Nicht anwendbar.

Nicht anwendbar.

Keine Arbeitslosenhilfe.

Nicht anwendbar.

Nicht anwendbar.

Nicht anwendbar.

Nicht anwendbar.

Nicht anwendbar.

Keine Familienzulagen. Familienzusammenstellung wird unter „Leistungssätze" berücksichtigt.

Keine sonstigen Zulagen.

Nach dem ersten Ablauf des Anspruchs auf die Leistung können Personen über 60 Jahren bereits nach einer Beschäftigung von 13 Wochen (anstatt nach einer Beschäftigung von 26 Wochen) erneut Anspruch erwerben.

Allgemeine Leistungssätze, siehe „Vollarbeitslosigkeit".

Keine besonderen Bestimmungen.

Nicht anwendbar.

Keine besonderen Bestimmungen.

Nicht anwendbar.

Abfindungen bei Entlassungen werden für alle Arbeitnehmer des privaten und öffentlichen Sektors gezahlt, die noch nicht das Rentenalter erreicht haben und mindestens 104 Wochen fortlaufend beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt waren.
Im Fall von Hafenarbeitern entspricht die Beschäftigung bei mehreren Arbeitgebern der Beschäftigung bei einem Arbeitgeber.
Im Fall von Saisonangestellten gilt die Beschäftigung als fortlaufend, wenn sie jedes Jahr für durchschnittlich mindestens 15 Wochen beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt sind.
Arbeitnehmer von N.A.A.F.I und der Regierung des Vereinigten Königreichs haben keinen Anspruch auf Abfindung bei Entlassung.
Abfindung bei Entlassung gibt es zusätzlich zum Arbeitslosengeld.

Bedingungen:

* 104 Wochen fortlaufende Beschäftigung beim gleichen Arbeitgeber
* Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses aufgrund von Entlassung

Der Betrag der Abfindung bei Entlassung wird berechnet als die zahlbaren Wochen entsprechend der Dauer der fortlaufenden Be-schäftigung (siehe Tabelle unten) multipliziert mit dem letzten Wochenausgleich des Arbeitnehmers.
Betrag der Abfindung bei Entlassung

Zeitraum der fortlaufenden Be-schäftigung

Betrag der Abfindung bei Entlassung
(für jeden fortlaufenden Zeitraum der Beschäftigung von 52 Wochen)

Bis 4 Jahre

2 Wochenentgelte

4 – 10 Jahre

2 1/2 Wochenentgelte

10 – 15 Jahre

Keine besonderen Bestimmungen.

Verwaltungsstrafen wie:

* Aussetzung oder Streichung der Leistung (wenn der Arbeitnehmer aufgrund eigenen Verschuldens entlassen wurde oder sich weigert, eine bestimmte Beschäftigung aufzunehmen),
* Aussetzung der Leistung (bei laufender Untersuchung des Anspruchs des Antragstellers),
* Rückforderung der Leistung (wenn der Antragsteller auf die gesamte oder Teile der Leistung nicht anspruchsberechtigt ist).

Kriminalstrafen nach einer richterlichen Entscheidung wie:

* Haft bis zu drei Jahren,
* Bußgeld bis zu € 8.500 oder
* beides oben Genannte.

Der Leistungsbetrag des Arbeitslosengelds (Επίδομα Ανεργίας) wird auf der Grundlage des entsprechenden Leistungsjahres bestimmt, das am ersten Montag im Juli beginnt und am letzten Sonntag vor dem ersten Montag im Juli des Folgejahres endet. In jedem Juli wird die Höhe der Leistung auf Basis der versicherten Einkommen des Empfängers während des letzten Leistungsjahres neu berechnet.

Kumulierung nur mit der Witwenrente möglich.

Keine Kumulierung möglich.

Die Leistungen unterliegen nicht der Besteuerung.

Nicht anwendbar. Leistungen unterliegen nicht der Besteuerung.

Keine Sozialabgaben.

AUF DEM WEG ZU EINER ECHTEN WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Herman Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates
In enger Zusammenarbeit mit:
José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission
Jean-Claude Juncker, Präsident der Euro-Gruppe
Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank

AUF DEM WEG ZU EINER ECHTEN WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom Juni 2012 den Präsidenten des Europäischen Rates gebeten, "*in enger Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission, dem Präsidenten der Euro-Gruppe und dem Präsidenten der EZB einen spezifischen Fahrplan mit Terminvorgaben für die Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion zu erarbeiten*". Der vorliegende Bericht, der auf dem Zwischenbericht und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2012 beruht, bildet den Hintergrund für den Fahrplan, der auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2012 vorgelegt wird. Darin wird ein Zeitrahmen und ein mehrstufiger Prozess zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorgeschlagen, der alle wesentlichen Bausteine umfasst, die in dem Bericht "Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion", der dem Europäischen Rat im Juni unterbreitet wurde, beschrieben sind. In den Bericht sind wertvolle Elemente aus der Mitteilung der Kommission "Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion" vom 28. November 2012 eingeflossen. Auch das Europäische Parlament hat einen wertvollen Beitrag geleistet. Wie vom Europäischen Rat gewünscht, werden in diesem Bericht im Zusammenhang mit einem integrierten Haushaltsrahmen weitere Mechanismen, einschließlich einer angemessenen Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet ebenso sondiert wie der Gedanke, ob die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets nicht mit den EU-Organen individuelle Vereinbarungen vertraglicher Natur über die von ihnen zugesagten Reformen und deren Umsetzung schließen sollten.

Nach dem Vertrag hat die Union eine Wirtschafts- und Währungsunion errichtet, deren Währung der Euro ist. Die Ansichten, die in diesem Bericht dargelegt werden, betreffen in erster Linie die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, da sie sich aufgrund der gemeinsamen Währung mit besonderen Herausforderungen konfrontiert sehen. Der Prozess, der zu einer vertieften WWU führt, sollte durch Offenheit und Transparenz gekennzeichnet sein und mit dem Binnenmarkt in jeder Hinsicht uneingeschränkt vereinbar sein.

In diesem Bericht werden die Maßnahmen dargelegt, die erforderlich sind, um die Stabilität und die Integrität der WWU zu gewährleisten, und es wird ein politisches Engagement für die Umsetzung des vorgeschlagenen Fahrplans gefordert. Der dringende Handlungsbedarf ergibt sich aus dem Ausmaß der internen und externen Herausforderungen, mit denen das Euro-Währungsgebiet und seine einzelnen Mitglieder derzeit konfrontiert sind.

Das Euro-Währungsgebiet bedarf stärkerer Mechanismen zur Gewährleistung einer soliden Politik auf nationaler Ebene, damit die Mitgliedstaaten die Vorteile der WWU in vollem Umfang nutzen können. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, um das Vertrauen in die Wirksamkeit europäischer und nationaler Politik zu festigen, zentrale öffentliche Aufgaben, wie die Stabilisierung der Volkswirtschaften und der Bankensysteme, zu erfüllen, die Bürger vor den Auswirkungen unsolider Wirtschafts- und Haushaltspolitik zu schützen und das hohe Niveau des Wachstums und des sozialen Wohlergehens zu gewährleisten.

Das Euro-Währungsgebiet steht einem sich rasch entwickelnden internationalen Umfeld gegenüber, das durch den Aufstieg großer aufstrebender Volkswirtschaften gekennzeichnet ist. Eine widerstandsfähigere und stärker integrierte WWU würde die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vor externen wirtschaftlichen Schocks schützen, das europäische Modell des sozialen Zusammenhalts bewahren und Europas Einfluss auf globaler Ebene sichern.

Die Gesamtheit dieser Herausforderungen machen eine Verpflichtung auf einen Fahrplan für den Weg zu einer echten WWU und dessen anschließende Umsetzung unerlässlich. Sie machen deutlich, dass "mehr Europa" kein Selbstzweck, sondern vielmehr ein Mittel im Dienste der Bürger Europas und zur Mehrung ihres Wohlstands ist.

Die Maßnahmen, die für erforderlich erachtet werden, um die Widerstandsfähigkeit der WWU zu gewährleisten, werden darin als mehrstufiger Prozess dargestellt. Alle Vorschläge für politische Maßnahmen sind unabhängig von ihrem Planungshorizont als Elemente eines Wegs zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion konzipiert und gestaltet worden. In Anbetracht der engen Zusammenhänge zwischen den Bausteinen sollten sie als Teil einer sich gegenseitig verstärkenden Gesamtstruktur geprüft werden. Die Schaffung eines integrierten Finanzrahmens hat bedeutende haushalts- und wirtschaftspolitische Implikationen und kann daher nicht gesondert betrachtet werden. In ähnlicher Weise sind die Vorschläge, die im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftspolitik vorgelegt wurden, eng miteinander verknüpft. Und da alle Vorschläge eine tiefere Integration implizieren, sind demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht für eine echte Wirtschafts- und Währungsunion von entscheidender Bedeutung.

Überblick über den Ablaufplan

Der Prozess könnte auf den folgenden drei Stufen beruhen (siehe auch Diagramm in der Anlage):

Stufe 1 (Ende 2012-2013)
Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit und Kappen der Verbindung zwischen Banken und Staaten

Mit der Vollendung der Stufe 1 sollte eine solide Verwaltung der öffentlichen Finanzen gewährleistet und die Verbindung zwischen Banken und Staaten gekappt werden, die eine der Hauptursachen der Staatschuldenkrise ist. Diese Stufe würde fünf Hauptelemente umfassen:

- Fertigstellung und gründliche Umsetzung eines stärkeren Rahmens für die haushaltspolitische Steuerung (Gesetzgebungspaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung (Sechserpaket), Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung, Gesetzgebungspaket zur haushaltspolitischen Überwachung (Zweierpaket));
- Festlegung eines Rahmens für die systematische Ex-ante-Koordinierung der wichtigsten wirtschaftspolitischen Reformen, wie sie in Artikel 11 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag) in Aussicht genommen wird;
- Schaffung eines wirksamen einheitlichen Aufsichtsmechanismus für den Bankensektor und Inkrafttreten der Eigenkapitalverordnung und der Eigenkapitalrichtlinie (CRR/CRD IV);
- Einigung über die Harmonisierung der einzelstaatlichen Rahmen für die Abwicklung und die Einlagensicherung, mit denen für eine angemessene Finanzierung seitens der Finanzwirtschaft gesorgt werden soll;
- Schaffung des operativen Rahmens für die direkte Bankenrekapitalisierung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

Stufe 2 (2013-2014)
Vollendung des integrierten Finanzrahmens und Förderung solider strukturpolitischer Maßnahmen

Diese Stufe würde zwei Hauptelemente umfassen:
- Vollendung eines integrierten Finanzrahmens durch Schaffung einer gemeinsamen Abwicklungsbehörde und einer geeigneten Letztsicherung ("Backstop"), damit sichergestellt ist, dass Abwicklungsbeschlüsse rasch, unparteiisch und im besten Interesse aller Beteiligten getroffen werden.
- Schaffung eines Mechanismus für eine stärkere Koordinierung, Konvergenz und Durchsetzung der strukturpolitischen Maßnahmen, der auf Vereinbarungen vertraglicher Natur zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen über die von den Ländern zugesagten politischen Maßnahmen und über deren Umsetzung beruht. Im Einzelfall könnten sie befristete, gezielte und flexible und gezielte finanzielle Unterstützung erhalten. Da diese finanzielle Unterstützung ihrer Natur nach befristet wäre, sollte sie getrennt vom mehrjährigen Finanzrahmen behandelt werden.

Stufe 3 (nach 2014)
Stärkung der Widerstandsfähigkeit der WWU durch Schaffung einer Schockabfederungsfunktion auf zentraler Ebene

Mit dieser Stufe würde der Prozess zum Abschluss gebracht. Stufe 3 würde Folgendes umfassen:

- Schaffung einer genau umrissenen und beschränkten Fiskalkapazität, mit der die Abfederung länderspezifischer wirtschaftlicher Schocks durch ein Versicherungssystem auf zentraler Ebene verbessert wird. Dies würde die Widerstandsfähigkeit des Euro-Währungsgebiets als Ganzes verbessern und die vertraglichen Vereinbarungen der Stufe 2 ergänzen. Ein eingebautes, auf Anreizen beruhendes System würde die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die für eine Beteiligung an der Abfederungsfunktion in Frage kommen, dazu ermutigen, solide Haushalts- und Strukturpolitiken entsprechend ihren vertraglichen Verpflichtungen zu verfolgen. Hierdurch würden die zwei Ziele des asymmetrischen Auffangens von Schocks und der Förderung solider Wirtschaftspolitik auf Dauer untrennbar miteinander verbunden sein, sich ergänzen und gegenseitig verstärken.
- Diese Stufe könnte ferner auf einem zunehmenden Maß an gemeinsamer Beschlussfassung in Bezug auf die einzelstaatlichen Haushalte und einer verstärkten Koordinierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere in den Bereichen Besteuerung und Beschäftigung, auf der Grundlage der nationalen Beschäftigungspläne der Mitgliedstaaten aufbauen. Generell werden in dem Maße, wie die Wirtschafts- und Währungsunion sich zu vertiefter Integration hin entwickelt, eine Reihe anderer wichtiger Fragen eingehender zu prüfen sein. Diesbezüglich stellen dieser Bericht und das Konzept der Kommission ("Blueprint") eine Diskussionsgrundlage dar.

I. Integrierter Finanzrahmen

Den derzeitigen europäischen Vorkehrungen für die Wahrung der Finanzstabilität fußen nach wie vor auf nationalen Zuständigkeiten. Dies ist mit dem hochintegrierten Charakter der WWU nicht zu vereinbaren und hat das schädliche Wechselspiel zwischen der Anfälligkeit der Staaten und den Schwachstellen des Bankensektors noch verschärft. Mit dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus wird ein Garant für eine strenge und unparteiliche Aufsicht geschaffen, was zur Auflösung der Verbindung zwischen Staaten und Banken beitragen und wird die Wahrscheinlichkeit künftiger systemischer Bankenkrisen verringern wird.

In seinen Schlussfolgerungen vom Oktober 2012 forderte der Europäische Rat die Gesetzgeber auf, die Arbeit an den Gesetzgebungsvorschlägen für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus vorrangig voranzubringen, damit bis zum 1. Januar 2013 Einigung über den rechtlichen Rahmen erzielt werden kann. Ferner forderte er, das einheitliche Regelwerk, einschließlich der Einigung über die Vorschläge zu den Eigenkapitalanforderungen an Banken bis Jahresende zügig zum Abschluss zu bringen. Des Weiteren sollen die Bestimmungen zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Rahmen für die Abwicklung und die Einlagensicherung rasch angenommen werden.

Der einheitliche Aufsichtsmechanismus wird einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer Finanzmarktunion darstellen. Es ist zwingend notwendig, dass die Vorbereitungsarbeiten Anfang 2013 ernsthaft beginnen können, damit der einheitliche Aufsichtsmechanismus spätestens ab 1. Januar 2014 voll einsatzfähig sein kann. Dabei wird es entscheidend sein, dass die EZB mit einem starken Aufsichtsinstrumentarium ausgestattet ist und dass die endgültige Zuständigkeit der EZB für die Bankenaufsicht mit angemessenen Kontrollbefugnissen einhergeht. In diesem Zusammenhang wird es wichtig sein, einen angemessenen Rahmen für die makroprudenzielle Aufsicht zu schaffen, der sowohl der nationalen als auch der europaweiten Dimension Rechnung trägt. Die EZB hat bestätigt, dass sie organisatorische Vorkehrungen treffen wird, die eine klare Trennung ihrer aufsichtsrechtlichen Aufgaben von der Geldpolitik gewährleisten.

Sobald ein wirksamer einheitlicher Aufsichtsmechanismus eingerichtet sein wird, hätte der ESM, für Banken des Euro-Währungsgebiets, nach einem ordentlichen Beschluss die Möglichkeit, Banken direkt zu rekapitalisieren. Der rechtliche und operative Rahmen für die direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM sollte bis Ende März fertiggestellt sein. Um auf dem Weg zu einem integrierten Finanzrahmen voranzukommen, muss der einheitliche Aufsichtsmechanismus durch einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus sowie durch weiter harmonisierte Einlagensicherungssysteme ergänzt werden.

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus

Seit dem Beginn der Krise haben die Finanzinstitute Unterstützung in beträchtlichem Umfang erhalten. Dies hat die öffentlichen Finanzen ungebührlich belastet und die Fähigkeit eingeschränkt, die Haushaltspolitik einzusetzen, um die Auswirkungen der Rezession aufzufangen. Ein starker und integrierter Rahmen für die Abwicklung würde dazu beitragen, die Kosten von Bankenzusammenbrüchen für die Steuerzahler zu begrenzen. Der vorliegende Gesetzgebungsvorschlag zur Bankensanierung und -abwicklung wird sicherstellen, dass harmonisierte Instrumente, die für die ordentliche Abwicklung von Banken notwendig sind, in allen Mitgliedstaaten der EU zur Verfügung stehen, einschließlich Frühintervention, Gläubigerbeteiligung und Schaffung von Brückenbanken.

In einem Umfeld, in dem Aufsicht effektiv einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus übertragen wird, ist es jedoch von wesentlicher Bedeutung, dass die Verantwortung für den Umgang mit der Bankenabwicklung ebenfalls auf die europäische Ebene übergeht. Die Kommission hat bereits ihre Absicht bekundet, nach der Annahme der Vorschläge für eine Richtlinie zur Bankensanierung und -abwicklung und eine Richtlinie zu den Einlagensicherungssystemen einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus vorzuschlagen. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus – der einer einheitlichen Abwicklungsbehörde zugeordnet wird – sollte im Zuge der vollen Übernahme der Aufsichtszuständigkeit durch die EZB geschaffen werden. Dieser Mechanismus, der alle Banken erfasst, die vom einheitlichen Aufsichtsmechanismus überwacht werden, sollte auf soliden Geschäftsführungsregeln, einschließlich geeigneter Bestimmungen über Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht, sowie einer wirksamen gemeinsamen Letztsicherung beruhen, was für die Vollendung eines integrierten Finanzrahmens unerlässlich ist.

Notwendigkeit eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Die Schaffung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus ist für die Vollendung eines integrierten Finanzrahmens unerlässlich:

- Er würde einen zügigen und unparteiischen Beschlussfassungsprozess sicherstellen, bei dem die europäische Dimension im Mittelpunkt steht. Hierdurch würden viele der derzeitigen Hindernisse vermindert, die der Abwicklung entgegenstehen, wie nationale Voreingenommenheit und Reibungen bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Hierdurch würden die Abwicklungskosten verringert, da frühes und zügiges Handeln zur Erhaltung des wirtschaftlichen Werts von Banken beiträgt, die abgewickelt werden müssen.
- Die Abwicklungskosten würden auf das niedrigstmögliche Niveau gesenkt und die Verbindung zwischen Banken und Staaten würde gekappt. Eine starke und unabhängige Abwicklungsbehörde mit einer effizienten Abwicklungsregelung würde über die finanzielle, rechtliche und administrative Fähigkeit sowie die notwendige Unabhängigkeit verfügen, um wirksame Abwicklungen zu den geringsten Kosten durchzuführen. Die Behörde würde sicherstellen, dass der Privatsektor die Hauptlast der Bankenabwicklungskosten trüge, und dadurch die Marktdisziplin stärken sowie die verbleibenden Kosten von Bankenzusammenbrüchen für die Steuerzahler so gering wie möglich halten.
- Der einheitliche Abwicklungsmechanismus würde den einheitlichen Aufsichtsmechanismus dadurch ergänzen, dass er die rasche Umstrukturierung oder Schließung von insolventen Banken sicherstellen würde. Der einheitliche Aufsichtsmechanismus würde eine zügige und unvoreingenommene Bewertung der Frage, ob eine Abwicklung notwendig ist, abgeben, während die einheitliche Abwicklungsbehörde für die tatsächliche zügige und effiziente Abwicklung sorgen würde.

Im Rahmen des einheitlichen Abwicklungsmechanismus sollte bei den Abwicklungsmaßnahmen eine Kostenoptimierungsstrategie verfolgt werden, und bei der Finanzierung dieser Maßnahmen könnte nach einer Rangfolge von sich beteiligenden Anteilseigner und einigen Gläubigern und unter Rückgriff auf die Bankenwirtschaft verfahren werden. Die Abwicklungsmaßnahmen würden durch einen Europäischen Abwicklungsfonds organisiert, der ein entscheidendes Element der neuen Abwicklungsregelung sein würde. Er würde durch risikobasierte Abgaben finanziert, die vorab bei allen Banken, die direkt am einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmen, erhoben würden. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus sollte eine geeignete und wirksame gemeinsame Letztsicherung einschließen. Diese könnte möglicherweise durch eine ESM-Kreditlinie für die einheitliche Abwicklungsbehörde bewerkstelligt werden. Diese Letztsicherung sollte dadurch, dass sichergestellt wird, dass die öffentliche Unterstützung über nachträglich bei der Finanzwirtschaft erhobene Abgaben wieder ausgeglichen wird, mittelfristig haushaltsneutral sein.

Einlagensicherungssysteme

Die Geschichte der Finanzkrisen hat gezeigt, welch destabilisierende Wirkung für einzelne Finanzinstitute oder für das gesamte Bankensystem Verunsicherung in Bezug auf Bankeinlagen hervorrufen kann. Der Vorschlag zur Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme enthält Bestimmungen, die gewährleisten sollen, dass in jedem Mitgliedstaat ausreichend solide Einlagensicherungssysteme eingerichtet werden; dadurch sollen die Übertragungseffekte zwischen Instituten und Ländern, die sich aus der Einlagenflucht ergeben, begrenzt werden und es soll für einen angemessenen Anlegerschutz in der Europäischen Union gesorgt werden. Es ist daher wichtig, dass dieser Vorschlag zügig angenommen wird.

II. Integrierter Haushaltsrahmen

Die Krise hat das große Ausmaß der gegenseitigen Abhängigkeit und der Übertragungseffekte zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets offenbart. Es hat sich gezeigt, dass die einzelstaatliche Haushaltspolitik eine Angelegenheit von ganz erheblichem gemeinsamem Interesse ist. Dies wiederum macht deutlich, dass es notwendig ist, schrittweise zu einem integrierten Haushaltsrahmen überzugehen, der sowohl eine solide nationale Haushaltspolitik wie auch eine größere Widerstandskraft gegenüber wirtschaftlichen Schocks für das gesamte Euro-Währungsgebiet sicherstellt. Er würde außerdem zu nachhaltigem Wachstum und makroökonomischer Stabilität beitragen. In dem Zwischenbericht vom Oktober wurde hervorgehoben, dass eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung notwendig ist, und als weiterer Schritt die Möglichkeit vorgeschlagen, schrittweise eine Fiskalkapazität für die WWU zu entwickeln, die die Anpassung an Schocks erleichtern könnte. In diesem Abschnitt werden im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober die Optionen für eine solche Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet und deren Leitprinzipien untersucht.

Solide nationale Haushaltspolitiken bilden die Eckpfeiler der WWU

In unmittelbarer Zukunft wird es vorrangig darum gehen, die neuen Maßnahmen für eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung zu vervollständigen und umzusetzen. In den letzten Jahren sind wesentliche Verbesserungen an dem regelbasierten Rahmen für die Fiskalpolitik in der WWU vorgenommen ("Sechserpaket") oder vereinbart (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung) worden; dabei wurde stärkerer Wert auf die Verhütung von Haushaltsungleichgewichten, die Schuldenentwicklung, bessere Durchsetzungsmechanismen und die nationale Eigenverantwortung für die Einhaltung der EU-Vorschriften gelegt. Die übrigen Elemente im Zusammenhang mit der verstärkten haushaltspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet ("Zweierpaket"), bei denen das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, sollten unverzüglich zum Abschluss gebracht und uneingeschränkt umgesetzt werden. Dieser neue Steuerungsrahmen, der eine umfassende Vorabkoordinierung der jährlichen Haushalte der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vorsieht, wird die Überwachung der Länder, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, verstärken.

Aufbau einer Fiskalkapazität für die WWU

Die Geschichte und die Erfahrungen anderer Währungsunionen zeigen, dass es verschiedene Wege hin zu einer Fiskalunion gibt; aufgrund des einzigartigen Charakters der WWU wäre ein spezifischer Ansatz gerechtfertigt. Während sich das Ausmaß, in dem die Haushaltsinstrumente zentralisiert sind, und die Regelungen zur Haushaltssolidarität im Falle eines Schocks unterscheiden, so sind doch alle anderen Währungsunionen mit einer zentralen Fiskalkapazität ausgestattet. Vor diesem Hintergrund forderte der Europäische Rat im Oktober 2012, dass weitere Mechanismen, einschließlich einer angemessenen Fiskalkapazität, für das Euro-Währungsgebiet sondiert werden. Diese würde neue Funktionen unterstützen, die nicht unter den mehrjährigen Finanzrahmen fallen, von dem sie eindeutig getrennt wären.

In der zweiten Stufe könnten in speziellen Fällen durch begrenzte, befristete, flexible und gezielte finanzielle Anreize Strukturreformen gefördert werden, indem die Mitgliedstaaten mit den EU-Organen individuelle Vereinbarungen vertraglicher Art schließen. Diese Vereinbarungen wären für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zwingend und für die übrigen Mitgliedstaaten freiwillig (vgl. Abschnitt III). Die Kommission beabsichtigt, einen Vorschlag vorzulegen, der – aufbauend auf bestehenden EU-Verfahren – konkrete Maßnahmen zur Einführung derartiger vertraglicher Vereinbarungen und die Mittel zur Unterstützung ihrer Anwendung vorsehen wird.

Die Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen und die damit verbundenen Anreize würden einen Konvergenzprozess fördern, der in Stufe 3 zur Schaffung einer Fiskalkapazität führt, um die Anpassung an wirtschaftliche Schocks zu erleichtern. Dies könnte durch eine Art von Versicherungsmechanismus zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets erreicht werden, der dazu dient, große länderspezifische wirtschaftliche Schocks abzufedern. Eine derartige Funktion würde eine Form der fiskalischen Solidarität für Konjunkturzyklen gewährleisten, wodurch die Widerstandskraft des Euro-Währungsgebiets insgesamt verbessert würde und sich die mit makroökonomischen Anpassungen verbundenen finanziellen und wirtschaftlichen Kosten verringern würden. Durch ihren Beitrag zur makroökonomischen Stabilität wäre diese Funktion eine sinnvolle Ergänzung des auf dem Europäischen Stabilitätsmechanismus basierenden Rahmens für das Krisenmanagement.
Da eine gut funktionierende Funktion zum Abfedern von Schocks mehr Konvergenz zwischen den Wirtschaftsstrukturen und -politiken in den Mitgliedstaaten erfordern würde, sind die Unterstützung wachstumsfördernder Strukturreformen und das Abfedern von länderspezifischen wirtschaftlichen Schocks also zwei einander ergänzende und sich gegenseitig verstärkende Ziele.

Wirtschaftliche Argumente für eine Fiskalkapazität

In einem gemeinsamen Währungsraum gehen länderspezifische wirtschaftliche Schocks zu Lasten der Mobilität der Arbeitskräfte und des Kapitals, der Preis- und Kostenflexibilität sowie der Fiskalpolitik. Eine fiskalische Risikoteilung als Schutz gegen negative externe Haushaltseffekte ist vor allem dann wichtig, wenn die wirtschaftlichen Mechanismen zur Anpassung an länderspezifische Schocks nicht vollkommen sind. Dies ist eindeutig der Fall im Euro-Währungsgebiet, in dem die Mobilität der Arbeitskräfte verhältnismäßig gering ist, die Kapitalströme anfällig für unvermittelte Schwankungen sind, die die Finanzstabilität gefährden können, und strukturelle Verkrustungen Preisanpassungen und die Umverteilung der Ressourcen verzögern oder behindern können. In solchen Fällen können Länder leicht in Schieflage geraten, was sich negativ auf das gesamte Euro-Währungsgebiet auswirken kann.

Vor diesem Hintergrund kann die Schaffung von Risikoteilungsinstrumenten, wie beispielsweise eine gemeinsame, aber begrenzte Schockabfederungsfunktion, dazu beitragen, die Wucht von länderspezifischen Schocks zu absorbieren und die Ansteckung über das gesamte Euro-Währungsgebiet hinweg und darüber hinaus zu verhindern. Diese Funktion ist allerdings um einen Mechanismus zur Schaffung einer stärkeren wirtschaftlichen Konvergenz auf der Grundlage strukturpolitischer Maßnahmen zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften und zur Verhütung des jedem Versicherungssystem eigenen risikoträchtigen Verhaltens (moral hazard) zu ergänzen. Allerdings könnte die erfolgreiche Umsetzung von Reformen nach Maßgabe einer vertraglichen Vereinbarung – neben der Erfüllung des eigentlichen Zwecks solcher Reformen – auch als Kriterium für die Teilnahme an einer asymmetrischen Schockabfederungsfunktion herangezogen werden, die in Stufe 3 geschaffen wird. Dadurch würden die Länder einen zusätzlichen großen Anreiz erhalten, vor und auch nach ihrem Beitritt zu diesem Mechanismus solide Wirtschaftspolitiken zu verfolgen. In der Übergangsphase bis zur Einrichtung dieser automatischen Stabilisierungsfunktion könnten die Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen besonderen Gegebenheiten begrenzte, befristete und flexible finanzielle Anreize zur Förderung von Strukturreformen erhalten. Um einen Rückfall oder makroökonomische Ungleichgewichte nach dem Beitritt der Länder zu der Schockabfederungsfunktion zu vermeiden, würde der vertragliche Ansatz für die Reformen beibehalten werden. Darüber hinaus könnten die Nettotransfers im Rahmen dieser Funktion so angepasst werden, dass sie der laufenden Einhaltung der im Rahmen der vertraglichen Vereinbarungen eingegangenen Verpflichtungen Rechnung tragen

Optionen für die Schockabfederungsfunktion der Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet

Die WWU-Fiskalkapazität mit einer begrenzten Funktion zum Abfedern von asymmetrischen Schocks könnte aus einer Art von Versicherungsmechanismus zwischen den Ländern des Euro-Währungsgebiets bestehen. Die Beiträge aus den einzelstaatlichen Haushalten sowie Auszahlungen an diese würden je nach Position jedes einzelnen dieser Länder im Konjunkturzyklus Schwankungen unterliegen.

Bei der spezifischen Ausgestaltung dieser Funktion könnten zwei generelle Ansätze verfolgt werden: erstens ein makroökonomischer Ansatz, bei dem die Beiträge und Auszahlungen auf der Grundlage der Schwankungen der konjunkturbedingten Einnahmen und Ausgaben oder anhand von Messungen der Wirtschaftstätigkeit festgelegt würden, oder zweitens ein mikroökonomischer Ansatz, der unmittelbarer mit einer bestimmten konjunkturabhängigen öffentlichen Funktion – wie etwa der Arbeitslosenversicherung – verknüpft wäre. In diesem Fall würde die Höhe der Beiträge zu/der Auszahlungen aus dieser Fiskalkapazität direkt von den Arbeitsmarktentwicklungen abhängen. Bei diesem Szenario würde die Fiskalkapazität also die einzelstaatlichen Arbeitslosenversicherungssysteme ergänzen oder teilweise ersetzen. Die Mitteltransfers könnten beispielsweise auf die konjunkturabhängige Arbeitslosigkeit begrenzt werden und nur die Kurzzeitarbeitslosigkeit abdecken.

Zur Bewertung der besonderen Vorteile jedes Ansatzes wäre eine ausführlichere Analyse erforderlich. Wichtig ist dabei, dass die Wirkungskraft dieser Schockabfederungsfunktion als Teil der Fiskalkapazität weitgehend von ihrer Tragweite, die finanziellen Auswirkungen für die nationalen Haushalte hingegen von der konkreten Ausgestaltung der Funktion und ihren genauen Parametern abhängen würden. Allerdings muss dabei unbedingt sichergestellt werden, dass – ungeachtet des letztendlich gewählten Ansatzes – die Schaffung dieser Funktion die Höhe der öffentlichen Ausgaben und den Steuerdruck im Euro-Währungsgebiet insgesamt nicht beeinflusst. Ebenso müssten die genauen Bedingungen und die Schwellen für die Einleitung von Mitteltransfers sorgfältig geprüft werden, da lediglich länderspezifische Schocks von hinreichender Stärke zentral abgefedert werden sollten. Beispielsweise könnten im Falle des mikroökonomischen Ansatzes Transfers im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit nur dann eingeleitet werden, wenn der Anstieg der Kurzeitarbeitslosigkeit eine bestimmte Schwelle überschreitet.

Finanzielle Ausstattung der Fiskalkapazität und Fähigkeit zur Kreditaufnahme

Zur Finanzierung der beiden Funktionen – d.h. Förderung von Strukturreformen und Abfederung von asymmetrischen Schocks – müssten spezifische Mittel aufgebracht werden. Bei diesen Mitteln könnte es sich um nationale Beiträge handeln, um Eigenmittel oder aber um eine Kombination aus beidem. Auf längere Sicht wäre ein entscheidender Aspekt einer künftigen Fiskalkapazität, der eingehend geprüft werden müsste, ihre potenzielle Fähigkeit zur Kreditaufnahme. Eine Fiskalkapazität für das Euro-Währungsgebiet könnte in der Tat eine geeignete Grundlage für die gemeinsame Emission von Schuldtiteln bilden, ohne dass eine Vergemeinschaftung der Staatsschulden erfolgen müsste. Die Frage, ob eine "goldene Haushaltsregel" – wie die Regel des ausgeglichenen Haushalts, die sowohl im Stabilitäts- und Wachstumspakt als auch im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung niedergelegt ist – auf diese Fiskalkapazität Anwendung findet, wäre dann näher zu prüfen. Und nicht zuletzt würde ein integrierter Haushaltsrahmen die Schaffung einer Finanzverwaltungsfunktion mit klar abgegrenzten fiskalischen Verantwortlichkeiten erfordern.

Leitprinzipien für die Schockabfederungsfunktion der WWU-Fiskalkapazität

Ungeachtet des Ansatzes – ob mikro- oder makroökonomischer Natur – müssten bei der Gestaltung einer solchen Schockabfederungsfunktion eine Reihe von Leitprinzipien beachtet werden, die auch den spezifischen Merkmalen der WWU Rechnung tragen:

- Elemente der fiskalischen Risikoteilung in Bezug auf das Abfedern von länderspezifischen Schocks sollten so strukturiert werden, dass sie nicht zu nur in eine Richtung geleisteten, permanenten Länderunterstützungen führen, und sie sollten auch nicht als Instrumente zum Einkommensausgleich konzipiert sein. Im Laufe der Zeit würde jedes Land des Euro-Währungsgebiets über seinen Konjunkturzyklus hinweg abwechselnd zum Nettoempfänger und zum Nettozahler des Systems werden.
- Diese Funktion sollte weder die Anreize für eine solide Gestaltung der Haushaltspolitik auf nationaler Ebene noch die Anreize zur Bekämpfung nationaler struktureller Schwächen untergraben. Geeignete Mechanismen zur Begrenzung der sorglosen Verhaltens ("moral hazard") und zur Förderung von Strukturreformen sollten in die Funktion eingebaut werden. Eine enge Verknüpfung mit der Einhaltung des umfassenden EU-Rahmens zur politischen Steuerung, u.a. durch etwaige Vereinbarungen vertraglicher Art (vgl. Abschnitt III unten) sollte erwogen werden.
- Die Fiskalkapazität sollte im Rahmen der Europäischen Union und ihrer Organe entwickelt werden. Dadurch würde ihre Übereinstimmung mit dem bestehenden regelbasierten EU-Rahmen für die Haushaltspolitik und den Verfahren für die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gewährleistet.
- Die Fiskalkapazität sollte kein Krisenbewältigungsinstrument sein, da der Europäische Stabilitätsmechanismus bereits für diesen Zweck eingerichtet wurde. Vielmehr sollte es Aufgabe der Fiskalkapazität sein, die wirtschaftliche Widerstandskraft der WWU und der Länder des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu verbessern. Dies würde zur Krisenvorbeugung beitragen, und künftige Interventionen des ESM würden dadurch weniger wahrscheinlich.
- Die Gestaltung der Fiskalkapazität sollte mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar sein, und ihre Transaktionen sollten transparent sein und einer angemessenen demokratischen Kontrolle und Rechenschaftspflicht unterliegen. Ebenso sollte sie kostenwirksam sein und nicht zur unangemessenen Entstehung kostspieliger Verwaltungsverfahren oder unnötiger Zentralisierung führen. Sie sollte auch keine höheren Ausgaben oder größere Steuerbelastung verursachen.

III. Integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen

Die Staatsschuldenkrise hat auf schmerzhafte Weise deutlich gemacht, dass die nicht tragfähige Wirtschaftspolitik, die von einigen Ländern des Euro-Währungsgebiets in der Vergangenheit verfolgt wurde, sowie die Verkrustungen in ihren Volkswirtschaften negative Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten der WWU haben. Es ist ein integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen erforderlich, um die Politiken der Mitgliedstaaten zu jeder Zeit auf einem starken und nachhaltigen Wachstumskurs zu halten, so dass höhere Wachstums- und Beschäftigungsraten erreicht werden.

In naher Zukunft ist es wichtig, den Binnenmarkt zu vollenden, da er ein leistungsfähiges Instrument zur Förderung von Wachstum ist. Darüber hinaus ist es notwendig, eine gründliche Leistungsbewertung der Arbeits- und Gütermärkte im Euro-Währungsgebiet vorzunehmen. Da es keine Wechselkursanpassungen gibt, benötigt eine reibungslos funktionierende WWU effiziente Arbeits- und Gütermärkte. Dies ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, die hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und Preis- und Kostenanpassungen zu erleichtern, die eine Grundvoraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum sind. Der Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität der Arbeitskräfte und dem Ausgleich von Qualifikationslücken auf dem Arbeitsmarkt sollte vordringliche Aufmerksamkeit zukommen. Die Kommission könnte diese Einschätzung vorrangig vornehmen. Nicht zuletzt sollte ein Rahmen für die systematische Vorabkoordinierung größerer wirtschaftspolitischer Reformen, wie in Artikel 11 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung vorgesehen, geschaffen werden.

Damit die Union eine hochattraktive soziale Marktwirtschaft bleibt und das europäische Sozialmodell gewahrt wird, ist dafür zu sorgen, dass die Union global wettbewerbsfähig ist und dass die Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Mitgliedstaaten der WUU nicht allzu sehr auseinanderklafft. Die Reformen des Überwachungsrahmens der EU, die durch die Einführung des Europäischen Semesters mit länderspezifischen Empfehlungen und eines neuen – Sanktionen ermöglichenden – Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht erreicht wurden, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Aber wir müssen noch weiter gehen und einen stärkeren Rahmen für die Koordinierung, Konvergenz und Durchsetzung der strukturpolitischen Maßnahmen schaffen. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Oktober dazu aufgefordert, zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten nicht mit den EU-Organen Vereinbarungen vertraglicher Natur über die von ihnen zugesagten Reformen zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung schließen sollten. Die Einführung dieser Vereinbarungen würde nach einem Stufenkonzept erfolgen.

Vereinbarungen vertraglicher Natur müssen auf eine frühzeitige Bekämpfung von Gefährdungen abstellen

Makroökonomische Ungleichgewichte bauen sich in der Regel langsam auf und werden oft durch günstige Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum und Liquidität verschleiert. Angesichts der strukturellen Verkrustungen der Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkte und der institutionellen Gegebenheiten ist es jedoch oft schwierig, sie nach ihrer Ermittlung rasch zu korrigieren. Deshalb ist es wichtig, die Ursachen der Ungleichgewichte frühzeitig anzugehen, wobei auch dafür zu sorgen ist, dass diese wesentlichen Märkte schnell auf Schocks reagieren können und dass die nationalen Rahmenbedingungen Wachstum und Beschäftigung fördern. Vertragliche Vereinbarungen müssten daher vorrangig auf die Beseitigung mikroökonomischer, sektoraler und institutioneller Defizite abstellen und dem Ziel dienen, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft zu verbessern. Die künftigen vertraglichen Vereinbarungen sollten deshalb für alle Euroländer obligatorisch, für die übrigen Mitgliedstaaten hingegen freiwillig sein.

Vertragliche Vereinbarungen müssen vorrangig auf die Hauptschwachpunkte abstellen

Nicht alle wirtschaftlichen Ineffizienzen beeinträchtigen das Funktionieren der WWU. Auch der Grad der Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumsherausforderung sind von Land zu Land unterschiedlich. Inhalt und Umfang der Reformvereinbarungen würden dieser Vielfalt Rechnung tragen und auf die länderspezifischen Erfordernisse ausgerichtet sein (z.B. effizienter Arbeitsmarkt im Hinblick auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit; Verbesserung der Justizsysteme). Damit die Vereinbarungen diese Heterogenität berücksichtigen können, wäre es jedoch unabdingbar, dass jeder Mitgliedstaat auf fachlicher und politischer Ebene einen intensiven Dialog mit den EU-Organen führt. In diesem Rahmen würde eine eingehende Analyse durch beide Seiten erfolgen, welche die Grundlage für eine maßgeschneiderte und detaillierte Vereinbarung über eine Reihe konkreter Reformen bilden würde. Je nach Art der erforderlichen Maßnahmen hätten diese Vereinbarungen für jedes Land eine andere Laufzeit, die sich jedoch stets über mehrere Jahre erstrecken dürfte. Damit der Schwerpunkt weiterhin auf den Hauptschwachpunkten liegt, müssten die Vereinbarungen einen gewissen Spielraum bieten, damit auf größere Schocks und auf veränderte wirtschaftliche Umstände und Prioritäten reagiert werden kann. Entsprechend der spezifischen Situation eines jeden Landes könnten die Maßnahmen in Stufe 2 durch eine gezielte, begrenzte und flexible finanzielle Unterstützung im Rahmen der Fiskalkapazität unterstützt werden.

Vertragliche Vereinbarungen müssen in bestehende EU-Prozesse integriert werden

Im Zuge der Krise ist das Rahmenwerk für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU verstärkt worden. Jedes Jahr werden integrierte länderspezifische Empfehlungen des Rates, die auf einem Vorschlag der Kommission beruhen, an alle Mitgliedstaaten gerichtet. Zusätzlich wurde ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten (VMU) eingeführt, damit Ungleichgewichte frühzeitig erkannt und korrigiert werden können. Zur Vermeidung von Inkohärenzen und Doppelarbeit sollten die vertraglichen Vereinbarungen in das Europäische Semester aufgenommen werden. Sie sollten mit der aus dem Jahreswachstumsbericht resultierenden Gesamtpolitik vereinbar sein und diese unterstützen und auf den länderspezifischen Empfehlungen beruhen. Entsprechend dem Ziel einer frühzeitigen Erkennung würden die eingehenden Prüfungen auf alle WWU-Staaten ausgeweitet. Die eingehenden Prüfungen müssten auf einen sehr gründlichen Dialog vor Ort und auf eine Analyse der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten gestützt werden. Ausgehend von den Schlussfolgerungen der eingehenden Prüfung würden die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission die Grundlage für einen Dialog bilden, der mit jedem Land über die in den Reformvereinbarungen enthaltenen spezifischen und detaillierten Maßnahmen, einschließlich eines Zeitrahmens für deren Umsetzung, zu führen wäre. Bei Mitgliedstaaten der korrektiven Komponente des VMU bestünde die Vereinbarung in einem Korrekturmaßnahmenplan, und im Falle der Nichteinhaltung würden gemäß der geltenden Verordnung Sanktionen verhängt.

Für vertragliche Vereinbarungen muss eine umfassende einzelstaatliche und europäische Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht gelten

Die nationale Eigenverantwortung ist bei der Umsetzung von Strukturreformen von entscheidender Bedeutung. Eine nationale Debatte über die vorrangigen Maßnahmen und die Billigung der Reformvereinbarungen durch die nationalen Parlamente sind für die Gewährleistung der nationalen Eigenverantwortung unerlässlich. Die Kommission sollte die Möglichkeit haben, das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über die Notwendigkeit dieser Maßnahmen aus Sicht der WWU zu unterrichten. Beide Vertragsparteien wären für den Inhalt und die Umsetzung ihres Teils der Vereinbarung über Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit und für die Unterrichtung ihrer jeweiligen Parlamente (nationale Parlamente bzw. Europäisches Parlament) über die erzielten Fortschritte verantwortlich. Eine umfassende Rechenschaftspflicht beider Parteien lässt sich nur dann gewährleisten, wenn die vereinbarte Reformagenda konkrete, detaillierte und messbare Vorgaben enthält. Dies erfordert eine Ex-ante-Vereinbarung über konkrete Zeitpläne, die spezifischen Modalitäten für das Monitoring und den Informationszugang. Die Vereinbarungen und die Berichte über die Einhaltung der Vorgaben würden regelmäßig und rechtzeitig veröffentlicht. Erhebliche wirtschaftliche Veränderungen oder sich ändernde politische Gegebenheiten, wie etwa die Wahl einer neuen Regierung, könnten zu einer Neuaushandlung der einzelnen Maßnahmen und Schritte zur Verwirklichung der Reformziele führen.

Kernbestandteile vertraglicher Vereinbarungen über Strukturreformen

Kurz gesagt könnten diese in den EU-Rahmen zur politischen Steuerung eingebetteten Vereinbarungen auf folgende Grundsätze gestützt werden:

- Sie würden in das Europäische Semester einbezogen, mit der Gesamtpolitik für das Euro-Währungsgebiet vereinbar sein und diese unterstützen. Sie würden für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets zwingend, für die übrigen Mitgliedstaaten hingegen freiwillig sein und sich auf eingehende Vor-Ort-Prüfungen der gravierendsten Hemmnisse für Wachstum und Beschäftigung stützen. Diese Prüfungen würden von der Kommission durchgeführt.
- Sie würden eine mehrjährige, konkrete und überwachbare Reformagenda abdecken, die mit den EU-Organen vereinbart und vorrangig auf die Faktoren Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum abstellen würde, die für das reibungslose Funktionieren der WWU von entscheidender Bedeutung sind.
- Die Mitgliedstaaten und die Kommission wären gegenüber den nationalen Parlamenten bzw. dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig, was die Inhalte der Vereinbarungen und die Erfüllung ihrer daraus resultierenden Pflichten angeht.
- Die Strukturreformen würden durch finanzielle Anreize gefördert; infolgedessen würden vorübergehende Transfers in Mitgliedstaaten erfolgen, die übermäßige Strukturschwächen aufweisen. Diese gezielte Unterstützung sollte mit spezifischen Mitteln finanziert werden.
- Die Einhaltung der Vereinbarungen kann durch ein anreizbasiertes Rahmenkonzept sichergestellt werden. Die Einhaltung könnte eines der Kriterien für die Teilnahme an der Funktion zum Auffangen von Schocks im Rahmen der Fiskalkapazität darstellen. Überdies könnten die nationalen Beiträge zur Fiskalkapazität im Falle der Nichteinhaltung heraufgesetzt werden.

V. Demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht

In seinem Schlussfolgerungen vom Oktober 2012 hat der Europäische Rat betont, dass es starker Mechanismen für demokratische Legitimität und demokratische Rechenschaftspflicht bedarf. Ein Leitgrundsatz besteht darin, dass demokratische Kontrolle und Rechenschaftspflicht auf der Ebene angesiedelt sein sollten, auf der die Entscheidungen getroffen werden. Die Anwendung dieses Leitgrundsatzes ist für die Gewährleistung der Wirksamkeit der integrierten finanz-, haushalts- und wirtschaftspolitischen Rahmen von entscheidender Bedeutung. Dies impliziert, dass das Europäische Parlament in die Rechenschaftspflicht für die auf europäischer Ebene gefassten Beschlüsse einbezogen wird, wobei die zentrale Rolle der nationalen Parlamente gegebenenfalls aufrechterhalten werden muss.

Die Entscheidungen über den nationalen Haushalt sind das Herzstück der parlamentarischen Demokratien in den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig sollten die Bestimmungen über demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht gewährleisten, dass das gemeinsame Interesse der Union gebührend berücksichtigt wird; die nationalen Parlamente sind jedoch nicht in der besten Position, um dieses Interesse umfassend zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass eine weitergehende Integration des politischen Handelns und eine verstärkte Bündelung von Zuständigkeiten auf europäischer Ebene zuallererst mit einer entsprechenden Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die integrierten Rahmen für eine echte WWU einhergehen sollten.

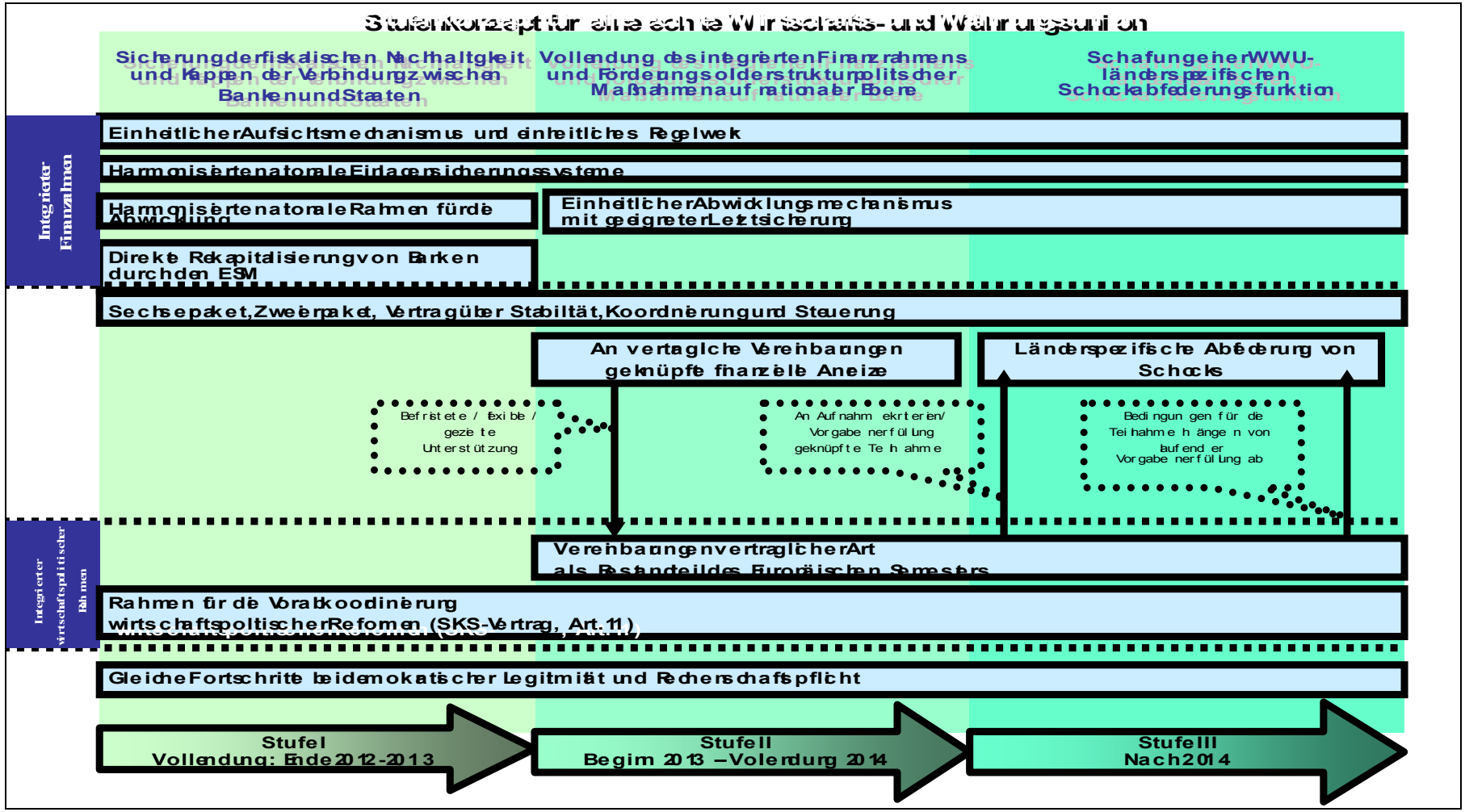
Erstens in einen integrierten Finanzrahmen: Zwar sollte die Rechenschaftspflicht, die sowohl der Europäischen Zentralbank als einheitlicher Aufsichtsbehörde als auch der künftigen einheitlichen Abwicklungsbehörde obliegt, auf europäischer Ebene angesiedelt sein, doch sollte sie durch starke Mechanismen für Unterrichtung, Berichterstattung und Transparenz gegenüber den nationalen Parlamenten der teilnehmenden Mitgliedstaaten ergänzt werden.

Zweitens in den Kontext integrierter haushalts- und wirtschaftspolitischer Rahmen: Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass ihre nationalen Parlamente in geeigneter Weise in die vorgeschlagenen vertraglichen Reformvereinbarungen sowie in den breiteren Kontext des Europäischen Semesters einbezogen werden. Hierzu hat der Europäische Rat im Oktober darum gebeten, dass geprüft wird, wie dafür gesorgt werden kann, dass die im Rahmen des Europäischen Semesters angenommenen Empfehlungen im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten erörtert werden. Neue, etwa auf Artikel 13 des SKS-Vertrags und das Protokoll Nr. 1 des Vertrags gestützte Mechanismen, mit denen sich der Grad der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament erhöhen lässt, könnten zu mehr demokratischer Legitimität und Rechenschaftspflicht beitragen. Es obliegt dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, die genaue Ausgestaltung und die genauen Modalitäten gemeinsam festzulegen.

Drittens sollte die Schaffung einer neuen Fiskalkapazität für die WWU auch zu angemessenen Vereinbarungen führen, die deren uneingeschränkte demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht gewährleisten. Wie diese Vereinbarungen im Einzelnen ausfallen, würde sich weitgehend nach ihren spezifischen Merkmalen richten, einschließlich ihrer Finanzierungsquellen, ihrer Entscheidungsprozesse und ihres Tätigkeitsfelds.

Und schließlich hat die Krise gezeigt, dass nicht nur der Rahmen für die Überwachung der WWU verstärkt werden muss, sondern auch deren Fähigkeit, rasch Ausführungsbeschlüsse zu fassen, um in schlechten Zeiten das Krisenmanagement und in guten Zeiten die wirtschaftspolitische Beschlussfassung zu verbessern. Infolge der Mängel der bisherigen Architektur sind einige zwischenstaatliche Vereinbarungen getroffen worden, doch müssten diese letztendlich in den Rechtsrahmen der Europäischen Union integriert werden. Dies ist bereits im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung vorgesehen und könnte auch für weitere Fälle erwogen werden. Die Fähigkeit, auf europäischer Ebene Ausführungsbeschlüsse zur Wirtschaftspolitik für die WWU zu fassen, muss unbedingt verstärkt werden. Im Zuge der Entwicklung der WWU zu einer Banken-, Fiskal- und Wirtschaftsunion sollte letztlich auch ihre Vertretung nach außen zusammengeführt werden.

Letzten Endes erfordern diese weitreichenden Veränderungen durch die Europäische Union im Allgemeinen und die Wirtschafts- und Währungsunion im Besonderen ein gemeinsames Zielbewusstsein der Mitgliedstaaten, eine hohes Maß an sozialem Zusammenhalt, eine gewichtige Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sowie einen erneuten Dialog mit den Sozialpartnern. Die Offenheit und Transparenz des Prozesses sowie der Ergebnisse ist für den Übergang zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion von entscheidender Bedeutung.


Stufenkonzept für eine echte Wirtschafts- und Währungsunion
Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit und Kappen der Verbindung zwischen Banken und Staaten
Vollendung des integrierten Finanzrahmens und Förderung solider strukturpolitischer Maßnahmen auf nationaler Ebene
Schaffung einer WWU-länderspezifischen Schockabfederungsfunktion
Integrierter Finanzrahmen
Einheitlicher Aufsichtsmechanismus und einheitliches Regelwerk
Harmonisierte nationale Einlagensicherungssysteme
Harmonisierte nationale Rahmen für die Abwicklung
Einheitlicher Abwicklungsmechanismus mit geeigneter Letztsicherung
Direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM
Sechserpaket, Zweierpaket, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung
An vertragliche Vereinbarungen geknüpfte finanzielle Anreize
Länderspezifische Abfederung von Schocks
Befristete / flexible / gezielte Unterstützung
An Aufnahmekriterien/ Vorgabe erfüllung geknüpfte Teilnahme
Bedingungen für die Teilnahme hängen von laufender Vorgabe erfüllung ab
Integrierter Wirtschaftspolitischer Rahmen
Vereinbarungen vertraglicher Art als Bestandteil des Europäischen Semesters
Rahmen für die Vorabkoordinierung wirtschaftspolitischer Reformen (SKS-Vertrag, Art. 11)
Gleiche Fortschritte bei demokratischer Legitimität und Rechenschaftspflicht
Stufe I
Vollendung: Ende 2012-2013
Stufe II
Beginn 2013 – Vollendung 2014
Stufe III
Nach 2014

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA hEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Directorate-General for Internal Policies
Directorate G - Impact Assessment and European Added Value

Cost of non-Europe of the Absence of an Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area

Simulation exercise

IP/G/EAVA/IC/2013-138

Contents

1. Introduction 5
2. Existing situation 6
2.1 Brief summary of national systems 6
2.1.1 Design 6
2.1.2 Financing and expenditure 7
2.2 Coordination of existing national systems 8
2.2.1 EU regulation on the coordination of national systems 8
2.2.2 Other European systems of unemployment benefit coordination 10
2.3 European funds 10
2.4 The US system of unemployment insurance 13
2.5 Potential economic, political and social rationale for EU action on UB 17
2.5.1 The economic theory 17
2.5.2 Political and social rationale 20
2.6 Summary of existing proposals 21
3. Outline of main trade-offs and challenges 24
3.1 What situations should it cover? What should be the trigger? 24
3.1.1 Unemployment rate and short-term unemployment rate 25
3.1.2 Unemployment gap 26
3.2 What should be the fiscal rule for EUI and a country contribution? 27
3.2.1 A system balanced annually 27
3.2.2 A flexible system – no fiscal rule 27
3.2.3 Fiscal balance over the economic cycle 27
3.3 Should there be common EU standards for UB? 28
3.4 Additional technical issues 29
3.4.1 Participation: EU28 vs Eurozone 29
3.4.2 Revenues 30
3.4.3 Implications for other programmes 31
4. European Unemployment Insurance - simulation results 32
4.1 OPTION 1: Harmonised European unemployment benefit 34
4.1.1 The harmonised unemployment system with no fiscal rule (option 1a) 35
4.1.2 The harmonised unemployment system with long-term country-level neutral budgetary position (option 1b) 41
4.2 The catastrophic unemployment insurance system 43
4.2.1 The catastrophic insurance scheme with no fiscal rule (option 2a) 44
4.2.2 The catastrophic insurance scheme with long-term country-level neutral budgetary position (option 2b) 49

4.3 Comparisons of options 52
4.3.1 Comparison of the options at the EU level 52
4.3.2 Comparison of the options for selected countries 53
Selected references 62

List of Figures, Tables and a Box

Figure 1. Out-of-work income maintenance and support, % of GDP, Average 2005-2011 8
Figure 2. Total unemployment insurance benefits paid by month and type of programme in US. 16
Figure 3. Country specific shocks in the Euro Area 19
Figure 4: Net contributors to EU Budget 2012, as % of GDP 20
Figure 5. Short-term unemployment in Europe 26
Figure 6. Tax wedge by family type in 2012 30
Figure 7. Revenue and expenditure at the EU level, % of GDP 40
Figure 8. Annual and cumulative balance at the EU level, % of GDP 40
Figure 9. Revenue and expenditure at the EU level, % of GDP 43
Figure 10. Annual and cumulative balance at the EU level, % of GDP 43
Figure 11. EUI annual revenues for each country, % of GDP 45
Figure 12. Revenue and expenditure at the EU level, % of GDP 48
Figure 13. Annual and cumulative balance at the EU level, % of GDP 48
Figure 14. Revenue and expenditure at the EU level, % of GDP 51
Figure 15. Annual and cumulative balance at the EU level, % of GDP 51
Figure 16. EUI revenues and expenditure paid by and to Spain under various options, as % of GDP. 52
Figure 17. EUI annual and cumulative balance of the EU under various options, % of GDP. 53
Figure 18. EUI revenues and expenditure paid by and to Spain under various options, as % of GDP. 54
Figure 19. EUI annual and cumulative balance of Spain under various options, % of GDP. 54
Figure 20. EUI revenues and expenditure paid by and to Greece under various options, as % of GDP. 55
Figure 21. EUI annual and cumulative balance of Greece under various options, % of GDP. 55
Figure 22. EUI revenues and expenditure paid by and to Latvia under various options, as % of GDP. 56
Figure 23. EUI annual and cumulative balance of Latvia under various options, % of GDP. 56
Figure 24. EUI revenues and expenditure paid by and to Ireland under various options, as % of GDP. 57
Figure 25. EUI annual and cumulative balance of Ireland under various options, % of GDP 58
Figure 26. EUI revenues and expenditure paid by and to the Netherlands under various options, as % of GDP 58

Figure 27. EUI annual and cumulative balance of the Netherlands under various options, % of GDP. 59

Figure 28. EUI revenues and expenditure paid by and to Austria under various options, as % of GDP. 59

Figure 29. EUI annual and cumulative balance of Austria under various options, % of GDP. 60

Figure 30. EUI revenues and expenditure paid by and to Germany under various options, as % of GDP. 60

Figure 31. EUI annual and cumulative balance of Germany under various options, % of GDP. 61

Table 1. Gross replacement rates (GRR) 7

Table 2. Number of applications received 2007 – 2013 (Up to 12 August 2013) 12

Table 3. European Social and Adjustment Funds 13

Table 4. Revenue and Expenditure Associated with Unemployment Compensation, FY2001 – FY2011 14

Table 5. Matrix of scenarios explored in the chapter: 32

Table 6. Comparison of proposed EUI with actual national unemployment insurance systems as of 2010 33

Table 7. EUI annual revenues by country, minimum, maximum and mean value, % of GDP 36

Table 8. EUI annual expenditure by country, minimum, maximum and mean value, % of GDP 37

Table 9. EUI average annual balance and cumulative balance by country, % of GDP 39

Table 10. EUI annual revenues by country, minimum, maximum and mean value, % of GDP 41

Table 11. EUI average annual balance and cumulative balance by country, % of GDP 42

Table 12. EUI annual expenditure by country, overall, since 2009 and the maximum value, % of GDP 45

Table 13. Annual balance overview 47

Table 14. EUI annual revenues by country, mean value, % of GDP 49

Table 15. EUI average annual balance and cumulative balance by country, % of GDP 50

Table 16. Matrix of scenarios explored 53

Box 1. Experience rating 15

1. Introduction

This report was commissioned by the European Parliament as one of the analytical resources to be used in discussion of possible creation and shape of European-level unemployment insurance.

Specifically, the Terms of Reference for the study stated: "The current economic crisis has revealed inside the Euro-zone deficiencies and/or inadequacies in social safety net and more specifically that national unemployment schemes are jeopardized in the current crisis, not allowing them to play their counter-cyclical role. Against this background and following the hearing organized by the Employment and Social Affairs Committee on 9 July 2013, the European Parliament has decided to commission a research paper on the Cost of Non-Europe (CoNE) of the absence of a minimum unemployment allowance. The basic concept arises from the idea that if a Member State is affected by slower growth for a period then, it is likely to have higher unemployment. Further problems are likely to arise since a prolonged crisis inevitably implies that an increasing number of people will be long-term unemployed. If the funding of the compensation paid to unemployment workers is Euro zone wide than, it is more likely that it comes from the more prosperous areas and better off citizens. It is thus a redistributive tool that could contribute to stabilisation. However at this stage several questions remain open namely; the extent, the coverage, the replacement rate the funding, and the access conditions to a minimum unemployment allowance, (just to mention few of them) and need to be clarified."

The scope of the paper is as follows: "Analyse the basic characteristics of the unemployment benefits in EU MS, ascertain what are the prospects of introducing an unemployment insurance scheme for the Euro-zone; presenting in details the institutional dimensions of such instrument and, developing a simulation exercise (based on the information and data available the contractor will present at least three scenarios)".

The resulting paper was drafted between November 2013 and January 2014 and is structured into three parts:

Chapter 2 analyses briefly the existing situation including a summary of the existing US unemployment insurance systems and a list of existing proposals for the European system

Chapter 3 outlines main trade-offs and challenges in designing such a system

Chapter 4 then presents results of our simulation of four scenarios

Additionally, it contains an executive summary, introduction and bibliography.

Given the existence of several high quality studies of the existing situation and even of trade-offs and challenges in designing a new European system (including, but not limited to, several excellent papers commissioned by the European Commission), we decided to focus on practical simulation. Therefore, Chapter 4 is a bulk of the paper and Chapters 2 and 3 are as succinct as possible.

The report was written by a research team from the Centre for European Policy Studies. Miroslav Beblavý was the lead author together with Ilaria Maselli. Matthias Busse and Elisa Martellucci provided research assistance and some drafting of the text. Daniel Gros provided intellectual oversight and several key ideas.

This is a draft version as of January 31, 2014. The final version is due on February 28, 2014 after the relevant Members of the European Parliament and the relevant EP staff have had a chance to comment on the draft. The draft version does not contain executive summary, which will be provided in the final version. The final version will also be proofread and edited by CEPS editors and the bibliography will be finalized.

2. Existing situation

2.1 Brief summary of national systems

Unemployment insurance schemes exist in a way or another in all European countries. However, none could claim that Europe is united on this front since as soon as one starts looking at figures, large differences emerge between national frameworks. To understand these differences, we look at the four main characteristics of unemployment insurance schemes:

- coverage ratios, meaning the share of unemployed workers covered by the insurance;
- coverage levels expressed as income replacement ratios, which is the share of the previous wage provided by the system;
- duration, normally accounted in terms of weeks or months;
- eligibility requirements, often expressed in numbers of weeks/months of contributions to the common fund.

As shown in this section, a great level of variation exists in Europe for each item. This is not the only source of diversity since, as a consequence of the different mix, expenditure on income support varies, together with the organisation of the insurance.

2.1.1 Design

Coverage ratios

Coverage ratios are defined as the percentage share of unemployed workers covered by the insurance. If in principle this is a simple measure, in practice no unequivocal numbers exists due to the different definitions of benefits and unemployment in different surveys.

Taking EU-SILC as a reference, it has been estimated that among euro area countries in 5 countries more than two-thirds of workers are covered by the insurance and namely in: Austria, Belgium, Finland, France and Germany. In Greece, Italy, Slovenia and Slovenia, instead, only one third of unemployed workers is entitled to receive benefits. Remaining countries are distributed somewhere in between one and two-thirds (EC 2013).

Coverage ratios estimated via the Labour Force Survey have a downward bias compared to EU-SILC but leave the ranking of countries practically unchanged (EC 2013).

Income replacement rates

The level of income protection is defined in most EU Member Countries as a percentage of the previous (gross[1]) wage with percentages being often higher for lower earners. What is also differentiated by country is the reference period for this calculation, which ranges from 3 to 24 months (EC 2013).

According to EC estimates, taking as a reference a single person earning an average wage, gross replacement rates can range between 20% in the UK and Malta and more than 70% in Luxembourg, the Netherlands, Portugal and Slovenia, but with most countries in the range 40 to 60%.

[1] In three Eurozone countries the net is used: Austria, Germany and Finland. In Ireland and Malta it is a flat rate.

Table 1. Gross replacement rates (GRR)

GRR < 40	Austria	Ireland	Malta		
40 < GRR< 60	Slovakia	Spain	Germany	Finland	Cyprus
	Estonia	Belgium	Greece	Italy	France
GRR > 60	Netherlands	Portugal	Luxembourg	Slovenia	

Source: European Commission (2013).

Duration

The minimum common denominator is set by Slovakia and Malta which ensures benefits for no more than 6 months. Below one year there are also Austria and Cyprus (7), Italy (8), Ireland and Greece (10), Portugal (11). It reaches 12 months in Estonia, Germany, Luxemburg and Slovenia, 17 in Finland, 24 in Spain and France. It goes up to 38 months in the Netherlands and it is unlimited in Belgium (EC 2013).

Eligibility

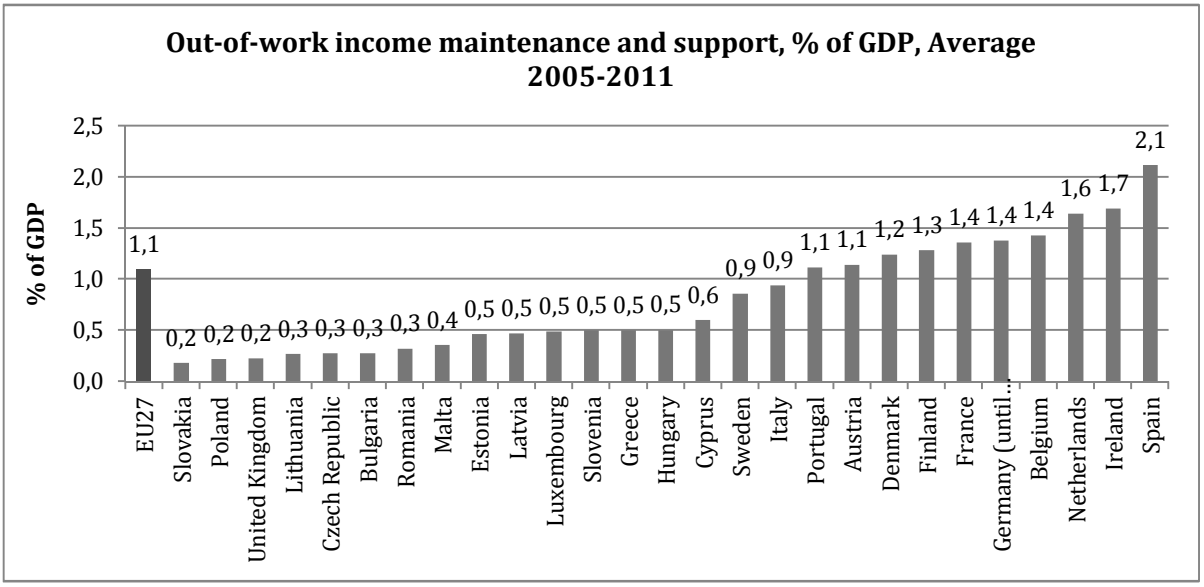
In order to be entitled to the benefit, the unemployed worker needs to contribute to the insurance during the time in employment. This qualifying period is often expressed in terms of months of contribution over a reference period. Both vary greatly among EU countries. They run from 6 months of contribution over the previous 24 in the UK to 12 months over the previous 18 in Belgium. Countries very strict on this ground are for instance, aside from Belgium, the Netherlands, Slovakia, Poland and Latvia. On the opposite side of the scale, next to the UK, can be found Spain, Ireland and France.

2.1.2 Financing and expenditure

Unemployment benefits system originates as an insurance to protect workers' income from the risk of unemployment due to the business cycle. In almost all European countries the contribution to the system is split between the employer and the employee. Only in Denmark the cost is entirely born by the insured, whereas in Czech Republic, Lithuania and Poland it is entirely financed by the firm (EC 2013). In most cases, such contribution turns out not to be sufficient to cover the expenditure on benefits and therefore the state intervenes to subsidise the system or to cover the deficits. This happens in all countries, with the exception of: Estonia, France, the Netherlands, Portugal, Bulgaria and Hungary, where no role is foreseen for the state.

All elements summed up, out-of-work income maintenance support (as officially recorded by Eurostat) amounts to slightly more than 1% of GDP in the EU with obvious variation due to the cycle. Once more, the average is hardly representative of the member countries since in many cases expenditure constitute less than 0.5% of GDP (namely in Slovakia, Poland, the UK, Lithuania, Czech Republic, Bulgaria and Romania) or more than 1.5% (in the Netherlands, Ireland and Spain).

Figure 1. Out-of-work income maintenance and support, % of GDP, Average 2005-2011



Source: Eurostat.

2.2 Coordination of existing national systems

Given the large variation across different national systems, one of the few fields where no attempt has been made in the past to reach a level of harmonisation is passive labour markets policies for the unemployed: none has ever dared to propose a minimum standard of income support in Europe to provide income security in case of unemployment. Yet a form of coordination exists even though it exclusively originates in the need to facilitate cross-country mobility and therefore de facto affects only a small share of workers in Europe.

The degree of social security coordination between the different national systems on European level is one of the key determinants of intra-EU labour migration. The EU regulation on the coordination of national systems and the European Social Charter contribute most in this regard on European level.

2.2.1 EU regulation on the coordination of national systems

The coordination of national unemployment benefits was for the first time in depth tackled in April 2004 via a subsection within the Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems. The aim of the provision in the regulation of 2004 was to ultimately improve the standard of living and conditions of employment through the simplification and advancement of the free movement of persons. Earlier, in 1971, the Council regulation (EEC) No 1408/71 had been put in place to ensure equivalent treatment and protection of social security benefits of all EU workers, irrespective of current residence in the EU and the employment. The new regulation is built on the fundament of the previous Council regulation of 1971.

The regulation does not transfer directly any powers from national to supranational level as it bases its influence on Article 308 TEC (now 352 TFEU). The regulation was not setting out to amend the nationally determined social benefit entitlements or the condition under which they are granted within each domestic framework, thus leaving domestic systems intact. Covered are various divisions of the social security system among them the unemployment benefits claimable within an EU Member State. The provisions in the regulation state that periods of employment spent in one EU Member States need to be taken into account when the person

moves to another EU Member States and thereby switching to another national social security system. The applicable legislation is the one of the Member States in which in person is pursuing 'a gainful activity'. With regard to unemployment insurance this means that Member State in whose system the person is currently paying into or receiving benefits must allow for the periods of insurance and the duration of employment (may it be regular employment or self-employment) which they have accomplished in other EU Member States "as thought they were completed under the legislation it applies".

Furthermore, if a previously insured person becomes unemployed, thus having claims on unemployment benefits, and is applying for jobs in another Member State that person has the right to move to other Member States to facilitate the application while retaining his claim on unemployment benefit entitlements from the Member State of his/her previous employment for a minimum of 3 months which can be extended to six months if the institutions in charge deems it appropriate. The regulation only applies if the total entitlement period has not been exceeded during the job-seeking time spend abroad. In any case, after the imparted 3-6 months grace the credibility is no longer valid should the person not return to the Member State in which he is entitled to unemployment benefits.

Generally all employment benefits are claimed at the institution of the country where the person has worked last and was residing. If the two differ entitlements are to be claimed at the competent institution in the country of residence (i.e. being registered in another country while being physically present for at least 1 day per week). This regulation is targeted to the needs of "frontier workers" who regularly cross the border and prevents burden shifting among the neighbouring states. This rule only applies for full unemployment as partial unemployed is dealt with in the country of where part-time work carried out.

The regulation applies beside the EU Member States also to the EFTA countries Iceland, Norway, Liechtenstein and Switzerland. In the Annex to the regulation several references to predating bilateral agreements which need to honoured and specific acts with regard to individual countries are made – these must, however, not impede framework described above.

Especially since the start of the Great Recession, such regulation raised the fear among policy-makers of the possibility to exploit the system (and not only), thereby giving raise to the so-called "welfare tourism" debate. The truth is that the fear of social welfare tourism with regard to unemployment benefits is very limited since a person is only entitled to the benefits that person has accumulated in the unemployment insurance fund in the country of employment. The fact that previous periods of work in another country are taken into account does not pose a significant threat to the social system of the last hosting country since the person has to have obtained a job in host country before having a claim thereafter. Hence, simply moving to another country without work will not induce transfers based on unemployment benefits.

There is of course the possibility to dummy firm or fake employment which could entitle 'labour' migrants to unemployment benefits, though the risk it low as they would have to show income to be entitle to a percentage of their previous salary. With regard to job-seeking abroad for the period of 3 (theoretically possible to be extended 6) months could create an incentive to cash in on purchasing power differences, i.e. a Euro spent in Luxembourg has less purchasing power than in Latvia. However, overall studies have not clearly shown substantial welfare tourism within in the EU (Guild et al, 2013). Jobseekers are likely to stay where they have already settled down or move to a region where they intend to find employment with their skill set rather than where their purchasing power is maximised for the next 3 months.

2.2.2 Other European systems of unemployment benefit coordination

European Code of Social Security

The European Code of Social Security was initiated as early as 1949 and was highly influenced by the 'Social Security Minimum Standards (Convention No 102) already published by the ILO in 1950. It is a product of the Council of Europe and therefore not part of the acquis communautaire. After years of negotiations, the 'code' was adopted by the Council of Ministers in 1964 and came into force two years later. The aim of the code and its protocol was to protect minimum standards of social security which must be adhered to within the signatory countries. Duration and quality of social benefits are regulated as to its minimum but each signatory can decide what services or extended durations that country provides in excess of the minimum. The protocol sets these minimum standards in a manner which allows the individual signatory to maintain the specificities it has taken to fit national circumstances.

With regard to unemployment benefits (article 19-24) the code defines the conditions under which the person whose contract has been terminated is entitled to unemployment benefits and it further states that benefits should be paid in periodical cash transfers. The protocol explicitly mentions that at least 50% of all employees must be covered by the insurance system in place. The code furthermore emphasizes that a jobseeker (whose work pay has previously been suspended) is entitled to unemployment benefits if she/he has been unable to find a 'suitable' work. The minimum duration is set at 13 weeks during any period of 12 months in the original code but it was enhanced to 21 weeks in the Addendum 2 of 2008. Overall, the code introduces an absolute minimum while leaving room for interpretation on issues such as 'suitable work' thus circumventing firm restriction with regard to details on domestic policy makers.

The European Social Charter

The European Social Charter introduced through Council of Europe treaty is another example of an instrument coordinating unemployment benefits and protecting social as well as human rights. The treaty was introduced in 1961 but has been amended in 1996 and came into force in 1999. The revised Charter is guarding the right to social security; among them benefit systems, which must not be discriminatory to any part of society. The Charter itself sets the framework within which unemployment insurance functions. Article 12 postulates the right to social security in general and making reference to the European Code of Social Security as 'to maintain the social security system at a satisfactory level at least equal to that necessary for the ratification of the European Code of Social Security'. The relevant article 24 deals with the rights of employees in case of termination of employment and but it does not specify any requirements to be made in case of unemployment, beside the reference to the European Code of Social Security. Complaints against violations can be brought before a special committee evaluating the accused infringements.

2.3 European funds

The Structural and Cohesion Funds represent the main financial instruments in Europe to foster economic, social and territorial cohesion is the EU.

One fund is particularly important when it comes to measures related to the labour market: the European Social Fund (ESF) which is based on multi-annual programmes. Among the "special instruments"- outside the multi-annual programming routine- the European Globalisation Adjustment Fund (EGF) was recently set-up. The reason behind these more flexible mechanisms

is to enable the EU to mobilise the necessary funds to react to unforeseen events such as crisis and emergency situations[2].

EGF and ESF measures are sometimes used to complement each other. While the EGF provides tailor-made assistance to redundant workers in response to a specific, large-scale mass redundancy event, the ESF supports strategic, long-term goals (e.g. increasing human capital, managing change)[3].

The two funds therefore do not try to create an income support system for the unemployed, but rather to create complementary activation measures such as training, job-search assistance and occupational guidance.

European Social Fund

The ESF represents over 10 % of the total EU budget. For the period 2007 to 2013, the ESF budget amounted to EUR 75 billion – or close to EUR 10 billion per year.

ESF supports a number of actions to enhance access to employment such as (ESF Expert Evaluation Network, Final Synthesis Report on Access to employment, October 2012):

- The modernisation and strengthening of labour market institutions, in particular employment services.
- The implementation of active and preventive measures ensuring the early identification of needs with individual action plans and personalised support, such as tailored training, job search, outplacement and mobility, self employment and business creation,
- Specific action to increase the participation of migrants and reduce gender base segregation.

ESF funding is available through the Member States and regions. ESF programmes are implemented through individual projects run by participating organisations, such as public administrations, companies, NGOs and social partners active in the field of employment and social inclusion (European Commission, 2012).

In the next period (2014 to 2020), the ESF will continue to be the main EU instrument for investing in human capital.

European Globalization Adjustment fund

The EGF is one of the special instruments not included in the MFF, with a maximum amount from January 2014 to 31 December 2020 of EUR 3 billion. It may not exceed a maximum annual amount of EUR 429 million. EGF was initially established for the duration of the programming period 2007 – 2013 "to provide the Union with an instrument to demonstrate solidarity with, and give support to, workers made redundant as a result of major structural changes in world trade patterns caused by globalisation where these redundancies have a significant adverse impact on the regional or local economy"[4] . The EGF co-fund active labour market policy measures which aims to facilitate the re-integration of workers in areas, sectors, territories or labour markets suffering a shock of serious economic disruption[5].

[2] http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm

[3] COM (2011) 608 final.

[4] COM(2011) 608 final.

[5] COM(2011) 608 final.

The Council and the European Parliament have recently agreed for the EGF to continue in the 2014 -2020 period (European Commission, 2013).

EGF shall apply to applications by the Member States for financial contributions to be provided to workers made redundant mostly:

- As a result of major structural changes in world trade patterns due to globalisation.
- As a result of a serious disruption of the local, regional or national economy caused by an unexpected crisis.

Until 2009 the threshold for the number of redundancies required to trigger access to EGF was 1000. The number it is now reduced to 500. This amendment was welcomed due to the particular features of countries where the industrial structure is composed of SMEs (GHK, 2011).

The measures financed under the EGF may include in particular[6]:

a) job-search assistance, occupational guidance, advisory services, mentoring, outplacement assistance, entrepreneurship promotion, aid for self-employment and business start-up or for changing or adjusting activity (including investments in physical assets), co-operation activities, tailor-made training and re-training, including information and communication technology skills and certification of acquired experience;
b) special time-limited measures, such as job-search allowances, employers' recruitment incentives, mobility allowances, subsistence or training allowances (including allowances for carers or farm relief services), all of which limited to the duration of the documented active job search or life-long learning or training activities;
c) measures to stimulate in particular disadvantaged or older workers to remain in or return to the labour market

Since its creation in 2007, the EGF has dealt with a total of 110 cases. Spain is the Country that has requested EGF assistance for the greatest number of workers, followed by Italy, Germany and Ireland.

Table 2. Number of applications received 2007 – 2013 (Up to 12 August 2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
	8	5	28	29	24	10	6

* Note: up to 12/8/2013.
Source: EC report "title".

So, how important are the two funds?

As previously shown, the two funds together constitute more than 10% of the EU budget. But what is their incidence in Member States economies? Two considerations can be made in terms of size. The first is that the ESF and the EGF are hardly comparable. Even in Estonia, which is the country that benefited the most, the aid provided by the EGF amounts to only 0.01% of GDP. Therefore, even if very useful to deal with micro adjustments and with potentially a relevant support for a local economy, in macroeconomic terms it has a minor impact.

[6] COM(2011) 608 final.

The ESF instead has not only a longer tradition but also bigger firepower. As indicated in Table 3, funds can go up to 0.78% of GPD[7], in Portugal for example, during the last budget period.

Yet, the ESF cannot be considered a stabilising tool. As a matter of fact, it serves the opposite purpose: it is used to finance supply side measures for the labour market, such as active labour market policies and job centres, and therefore its impact is meant to improve the functioning of the labour market in the long-run.

Table 3. European Social and Adjustment Funds

	ESF allocated (2007-2013)		**EGF allocated (2007-2011)**	
	Million Euros	% of GDP	Million Euros	% of GDP
Czech Republic	4,451	0.43	0.3	0.00
Estonia	461	0.41	7	0.01
Ireland	750	0.06	10.1	0.00
Greece	5,133	0.34	2.9	0.00
Spain	11,271	0.15	43.7	0.00
Italy	14,475	0.13	66.2	0.00
Poland	11,773	0.47	400.3	0.00
Portugal	9,245	0.78	1.2	0.00
Romania	4,334	0.48	3.2	0.00

Source: http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en and EGF statistical portrait, page 69.

2.4 The US system of unemployment insurance

The Federal Unemployment Compensation (UC) program provides income support to workers that lose their job for up to a maximum of 26 weeks in most states. Approximately 130.3 million jobs are covered by the program. At the end of the week of August 17, 2013, 2.9 million unemployed workers received unemployment compensation with an average weekly compensation of $307. Estimated expenditure on regular unemployment benefits in 2014 amounts to $40.5 billion (Whittaker and Isaacs 2013).

In case of severe recessions and consequent high unemployment in the state, extended benefits can be launched, funded 50% by the state and 50% by the federal government (exceptionally 100% by the latter in the 2009 stimulus package).

The American system constitutes an obvious comparison for the potential European one given that the UC centralises part of the organisation but still allows each state the possibility of personalising certain features and requirements.

The UC is in fact a joint federal-state program financed by federal taxes under the Federal Unemployment Tax Act (FUTA) and by state payroll taxes under the State Unemployment Tax Acts (SUTA) The FUTA tax rate for employers is 6% of labour cost, but a credit of 5.4% is granted for employers coming from states that have a national system in place, which by now are all US states. The provision served as an incentive for all states to create an insurance as it constituted a minimum floor for employers coming from every state.

Most businesses are subject to state and federal unemployment taxes. An estimated $6.7 billion in federal unemployment taxes (FUTA) and $44.47 billion in state unemployment taxes (SUTA) should have been collected in FY2011 (Isaacs & Whittaker 2011[8]). Part of the former is used by

[7] The allocated budget for 2007-2013 is divided by the cumulated GDP over the same period.

[8] Unemployment Insurance: Programs and Benefits, Congressional Research Service.

each state to cover the administrative costs of its system and the other part finances the extended benefits when needed. It is worth noting that the employers' contribution is subject to experience ratings: firms that fire more also pay more.

Unlike in most European countries, the US version of unemployment insurance scheme is therefore fully financed by employers. The mechanism is based on the principle that those that fire more also need to contribute more to the fund. For the firms' side of the labour market, although not perfect, the system is organised as insurance: companies need to provide severance payment to workers and in order to do that insure themselves against the risk of firing a certain number of workers (see Box on experience rating for further details). The same is not true for employees who do not contribute to the fund. From their point of view the benefits rather qualifies as social assistance, in the form of income protection.

The system is administered by the U.S. Department of Labor (DOL). Federal law sets broad rules that the 53 state programs must follow. These include the broad categories of workers that must be covered by the program, the method for triggering the EB and EUC08 programs, the floor on the highest state unemployment tax rate to be imposed on employers (5.4%), and how the states will repay UTF loans. If the states do not follow these rules, their employers may lose a portion of their state unemployment tax credit when their federal income tax is calculated. The federal tax pays for both federal and state administrative costs, the federal share of the EB program, loans to insolvent state UC accounts, and state employment services (Isaacs & Whittaker 2011[9]).

Table 4. Revenue and Expenditure Associated with Unemployment Compensation, FY2001 – FY2011

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011[a]
UC revenue, total	**27.8**	**27.5**	**33.2**	**39.3**	**41.8**	**43.0**	**41.2**	**39.4**	**37.8**	**44.7**	**51.4**
FUTA tax	6.9	6.6	6.5	6.6	6.7	7.1	7.3	7.2	6.7	6.4	6.7
State UC taxes	20.8	20.9	26.7	32.7	35.1	35.9	33.7	32.2	31.1	38.3	44.7
UC outlays, total	**28.1**	**50.9**	**54.3**	**42.5**	**32.6**	**31.7**	**32.7**	**43.0**	**119.7**	**156.1**	**129.5**
Regular benefits	27.3	42.0	42.0	36.9	31.2	30.2	31.4	38.1	75.3	63.0	61.0
Extended benefits	[b]	0.16	0.32	0.16	0.00	0.20	0.00	0.02	4.1	7.8	9.5
Emergency UC	—	7.9	11	4.1	—	—	—	3.6	32.7	72.1	55.4
Federal Additional Compensation	—	—	—	—	—	—	—	—	6.5	11.7	1.9
UCFE/UCFX[c]	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	1.0	1.3	1.5
Trade Benefits	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.1	0.2	0.2
Administrative costs	**3.6**	**3.7**	**4.1**	**3.9**	**3.8**	**3.9**	**3.7**	**3.9**	**4.3**	**5.5**	**5.5**

Source: U.S. Department of Labor, *UI Outlook*, January 2001-February 2011, and updates.

a. Estimated for 2011.

b. Less than $5 million.

c. UC benefits for federal employees (UCFE) and former military servicemembers (UCFX).

Source: (Isaacs & Whittaker 2011[10]).

[9] Unemployment Insurance: Programs and Benefits, Congressional Research Service.

[10] Unemployment Insurance: Programs and Benefits, Congressional Research Service.

Maximum benefit levels vary enormously: from 133 dollar per week in Puerto Rico, to 625 in Massachusetts[11]. States can get loans from the Federal Unemployment Account should they run low of founds, but the deficit needs to be cleared in the long run.

How was the system created? The origin of the system dates back to the mid-1930s. The Great Depression had made clear that an income support mechanism was necessary. As a consequence, a number of states started to investigate and make proposals in this direction. The main obstacle however remained the fear of employers to lose competitiveness with respect to the neighbouring states. This made necessary the intervention at the federal level. Witte (1936[12]) explains that "Throughout the history of the unemployment compensation provisions of the Social Security Act, there was general agreement regarding the necessity for federal legislation. It was recognized by everyone who believed in the desirability of unemployment insurance that little headway could be made unless employers in all states would be subject to the same (or substantially the same) costs, whether their respective states enacted unemployment insurance laws or not".

Box 1. Experience rating

Unemployment insurance in the United States is financed via a tax for employers that amounts to 5.4% of labour cost. Such tax is not however a fixed amount for each employer since those that tend to fire less also pay less. This is called experience rating and it is based on the idea that the existence of unemployment insurance reduces the cost of firing and therefore an instrument is needed to eliminate the perverse incentive of increasing the number of redundant workers (Mongrain Roberts 2004).

Experience rating is defined as perfect when firms pay the full cost of their layoffs. The type applied in the US is imperfect since lower and upper bounds exists, meaning that firms less volatile in terms of employment end up subsidising the more volatile ones (Wang et al. 2002).

The tax is based on a formula and each US States is free to decide how to apply it. In more than half of them this is based on the reserve ratio. The second most common formula applied is the benefit ratio.

The reserve ratio is the ratio between the company's unemployment insurance account (contributions paid minus benefits) and the total gross wages. The reserve is cumulative over the lifetime of the company, whereas total wages refer to the last three years. As a result, the tax increases when more unemployed workers receive the benefit and decreases when higher contributions are paid into the fund. The benefit ratio is instead the ratio of benefits divided by total payrolls over the past three years: the more benefits are withdrawn by unemployed workers, the higher the tax for the employer.

The idea of experience rating is applied also at the national level: in case of lack of liquidity, a state can borrow from the federal funds. States are charged interest on loans that are not repaid by the end of the fiscal year in which they were obtained (2013). States facing troubles in financing their own insurance can therefore ask and obtain help from the federal fund but only in the form of a loan which needs to be repaid based on an agreement with the US Secretary of Labour. If it fails to restore the balance between revenues and expenditure of national funds in the medium run, the federal authority can raise firms' contribution.

Can the American system be a model for Europe?

A major concern related to the creation of a European unemployment insurance system is the incentive of moving to collect benefits in more generous countries, the so-called welfare mobility

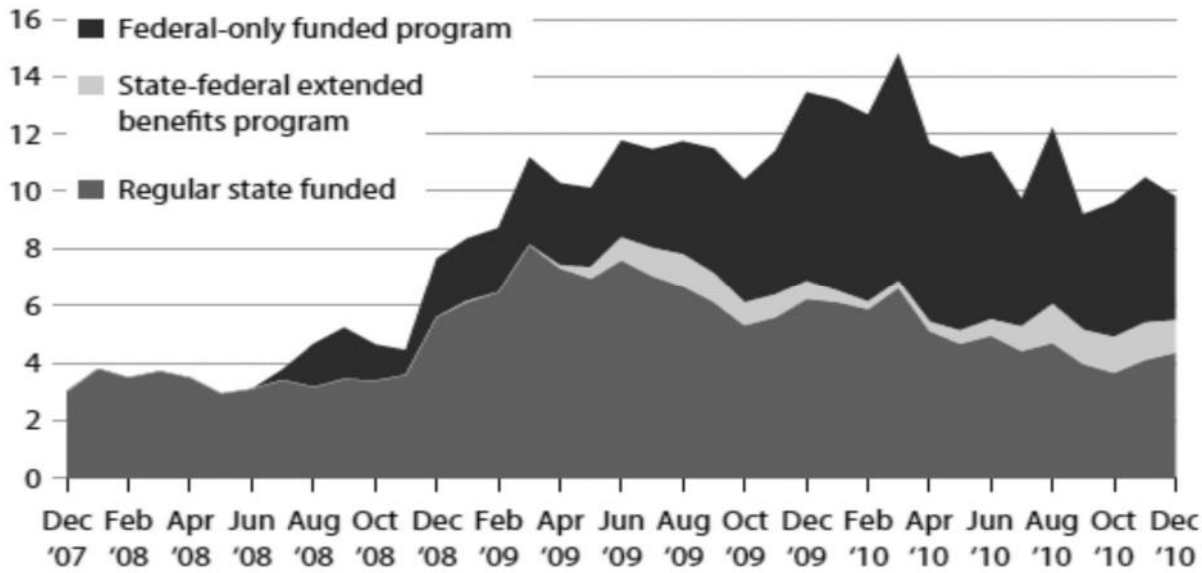
[11] 2011data.

[12] Edwin Witte (1936), An Historical Account of Unemployment Insurance in the Social Security Act.

or welfare tourism. Does it happen in North America where a strong incentive to do that is given by the fact that there is a large dispersion in the weekly benefit granted by different states? In other words, can an unemployed Texan worker collects benefits in Massachusetts where he/she can receive up to $674 per week? Eligibility rules of the Massachusetts government explicitly mention[13] that „if you worked in another state, you should apply for unemployment insurance in that state". There are residency requirements in place in individual states though as far as we were able to tell, there is no federal requirement. However, given the shape of the US system, states have incentives not to attract unemployed recipients of the benefit.

One of the added values of the federal system lies in the possibility to extend benefits exceptionally in case of severe recessions in one or more states, namely when the stabilisation tool is most needed. This happens via the extended and emergency benefits, with the former partially and the latter completely financed at the federal level. Extended benefits are the geographical redistributive part of the system.

Figure 2. Total unemployment insurance benefits paid by month and type of programme in US.



Source: Boushey Eizenga, 2011.

If in principle the rule constitutes a safe back up for a system that is not very generous (at least compared to European standards) this is something that could hardly be implemented in a European perspective. The reason is that such extensions requires quick decision making which is more difficult to implement in Europe given the multi-level governance and the necessity to apply a subsidiarity principle.

A less remarked but interesting aspect about the American system is its capacity to strike a balance vis-a-vis individual states over the cycle: each state can indeed borrow from the federal cash pot in hard times but these remain indeed loans and as such need to be returned. This in principle ensures that the objective of stabilising income when most needed is not missed, but at the same time avoids free-riding. If a state is unable to repay the loan, the employers' contribution is in fact automatically raised. This is, for instance, what happened recently in California whose fund currently runs a deficit of almost 10 billion dollars.[14]

[13] http://www.massresources.org/unemployment-eligibility.html

[14] http://www.edd.ca.gov/About_EDD/pdf/edd-uiforecast13.pdf

All in all therefore, the American system is particularly interesting, not only for the comparability of its labour market to the European one in terms of size and skills levels, but even more so because it the mix of three compromises/results:

- The stabilisation capacity based on the short-term support combined with the possibility for each state to borrow from the central cash pot if necessary.
- The creation of a common minimum standard, not in terms of provision where each state is free to set its optimal level of protection, but in terms of employers' contribution necessary to finance the policy.
- The experience rating which punishes companies that fire more.

2.5 Potential economic, political and social rationale for EU action on UB

The purpose of the unemployment insurance is, from the purely economic point of view, to provide a counter-cyclical stabilisation mechanism to the economy, and from the social point of view to alleviate the pain of unemployment by providing income security. Economic theory suggests that higher insurance can increase wages and extend the unemployment spell by raising the reservation wage, which is the lowest wage rate at which a worker would accept a job. Empirical evidence suggests that the exact design of such policy matters, in particular how benefits decrease with duration and to what extent they are complemented by active labour market policies (Blanchard, Jaumotte, Loungani 2013[15]). The exact design is important from the microeconomic point of view. But what about the macroeconomic aspects? In a monetary union especially they are at least as important to justify the adoption of such policy.

Three considerations are important in an international-macro perspective:

- The coordination issue
- Fiscal constraints
- the trigger of the policy – symmetric and asymmetric shocks.

To the purely economic ones, one needs to add the political and social concerns: the existence of a form of European solidarity and redistribution within the Continent.

2.5.1 The economic theory

(A)symmetric shocks and coordination failures

Problem arises in a monetary union when an asymmetric shock occurs. Textbook case[16]: asymmetric demand shock, negative in France and positive in Germany. As a consequence, unemployment increases in the former and goes down in the latter. Two mechanisms can potentially lead to automatic re-equilibration: wage flexibility and mobility of labour. How does unemployment insurance interfere with each? Will it facilitate or hinder wage flexibility and labour mobility? Would it change if the UI is organised at the European level?

In principle, an unemployment insurance scheme will hamper both adjustment mechanisms: the benefit will keep the reservation wage at a certain level, more or less high depending on the replacement rate compared to the previous wage. The national unemployment insurance will also limit cross-country mobility: not only it lowers the incentive to look for a job in general, but

[15] "Labour Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession", IMF Discussion Note.

[16] De Grauwe, Economics of Monetary Union.

even more so in another country because the unemployment workers may need to give up his/her benefit.

The latter problem would be solved should a European system be in place: unemployed workers could collect the benefits independently of the country they look for a job. With regard to the first issue, the reservation wage, it does not matter for the adjustment in the recession country, whether the benefit is paid at the national or European level.

But how likely are actually asymmetric shocks in Europe? The academic literature gives the impression that this is a steady issue in Europe. The remaining differences in the European economies (different specialization of production, different labour market regulations, different demographics and different national level macroeconomic policies, etc.) make economies react differently to external shocks. Asymmetric shocks therefore seem to be a matter of regularity while only the significance of these shocks varies.

The OECD (2010[17]) underlines that recent asymmetric shocks in Europe were mainly attributable to the catching up processes of certain economies. However, there are still considerable differences between the economies that could easily cause new imbalances. Even though the common currency has increased integration, there remain many potential sources of asymmetric shocks: These could be different demographic developments, asymmetric production trends, remaining inequalities in the regulation and flexibility of wages and prices and differences in employment protection. The OECD therefore recommends a Euro-zone wide coordination of such issues or far going structural reforms that may lower the risk of asymmetric shocks.

In a recent publication from the IMF[18] it is argued that boom and busts occur very regularly in an unequal pattern across Europe and that this dispersion of national specific growth is not really showing a tendency to approach a common European level.

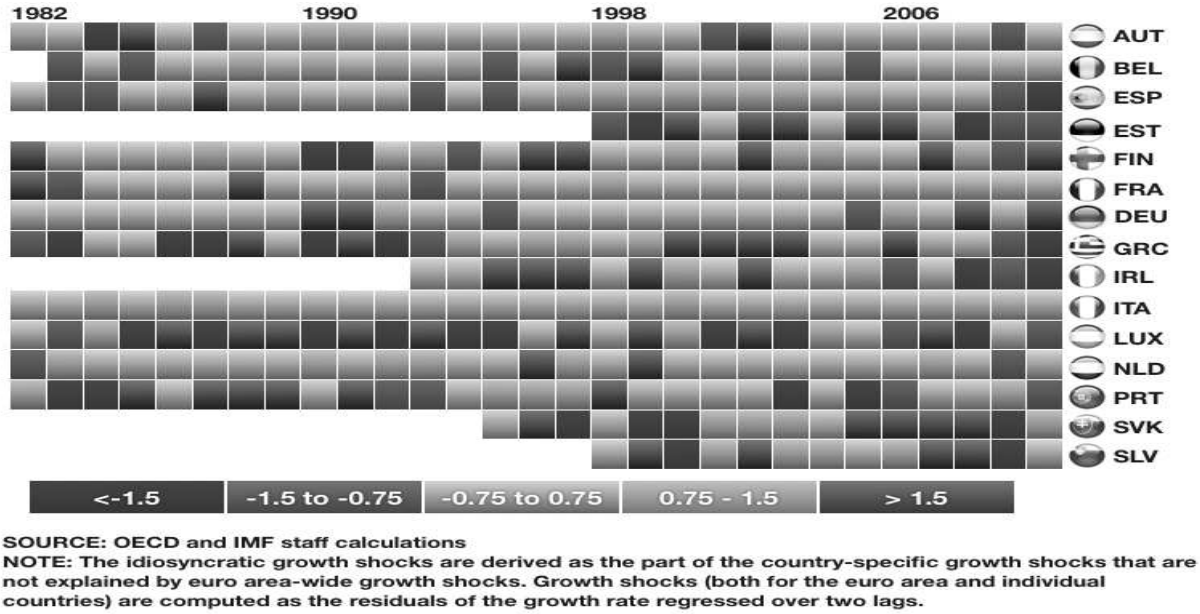
De Grauwe (2013[19]) observes that while monetary policy has been centralized, the rest of the macroeconomic policies remained in national hands, "producing idiosyncratic movements unconstrained by the existence of a common currency. Hence, there are few policy options to bring national booms and busts into line with any kind of European development. Even worse, the common interest rate that may be too low for booming countries and too high for countries in recession even exacerbates asymmetric developments. Therefore, at first the convergence process in Europe has to be finished. And already that process appears to be asymmetric itself".

[17] OECD Economic Surveys - Euro Area 2010, pp. 72 ff.

[18] Allard et al (2013), Toward a Fiscal Union for the Euro Area, IMF Staff Discussion Note 13/09.

[19] Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?, LSE Europe in Question Discussion Paper Series No.57/2013.

Figure 3. Country specific shocks in the Euro Area



Source: *Allard et al (2013)*

The case of symmetric shocks is more straightforward and poses fewer challenges to policy-makers. In case of recession in fact the main decision to take is whether to use the fiscal or monetary stimulus or a combination of the two. Yet, because of the specific nature of the European construction sub-optimal equilibria can be reached also in this case due to the fact that the former is decided at the national level and the latter by a supranational institution, the ECB, with an independent mandate. An EMU-wide (or Euro-wide) unemployment insurance could therefore solve the coordination problem by relying on a automatic stabiliser.

Budget constraints

Together with the risk of asymmetric shocks and coordination failures, a third macroeconomic argument may call for the need of EU/EMU-wide automatic stabilisers: tough budget constraints.

The euro-crisis showed that risk premia on sovereign debt can diverge significantly. Starting from 2010, it became not only difficult but also very expensive for sovereigns in the periphery of Europe to borrow on the market. High interest rates therefore make the financing of public expenditure, which can easily include expenditure on labour market policies in times of high unemployment rates, very expensive. A government that faces tough fiscal constraints may consequently be faced with the choice of cutting income support measures at the time when they are needed the most, that is when unemployment is soaring and vacancies are limited. Moreover there is a possibility for large shocks from becoming self-sustaining through pro-cyclical fiscal policy and negative feedback loop. Backstopping national systems could be a way of preventing such a feedback loop from developing.

The creation a supra-national fund (in whatever form) where countries and/or workers & employers contribute during sunny seasons could avoid such a trap. In this case in fact, the funding of passive labour market policies would come from a supranational authority and therefore it would not be a burden for the national budget as countries would have to contribute to it only during upswings.

2.5.2 Political and social rationale

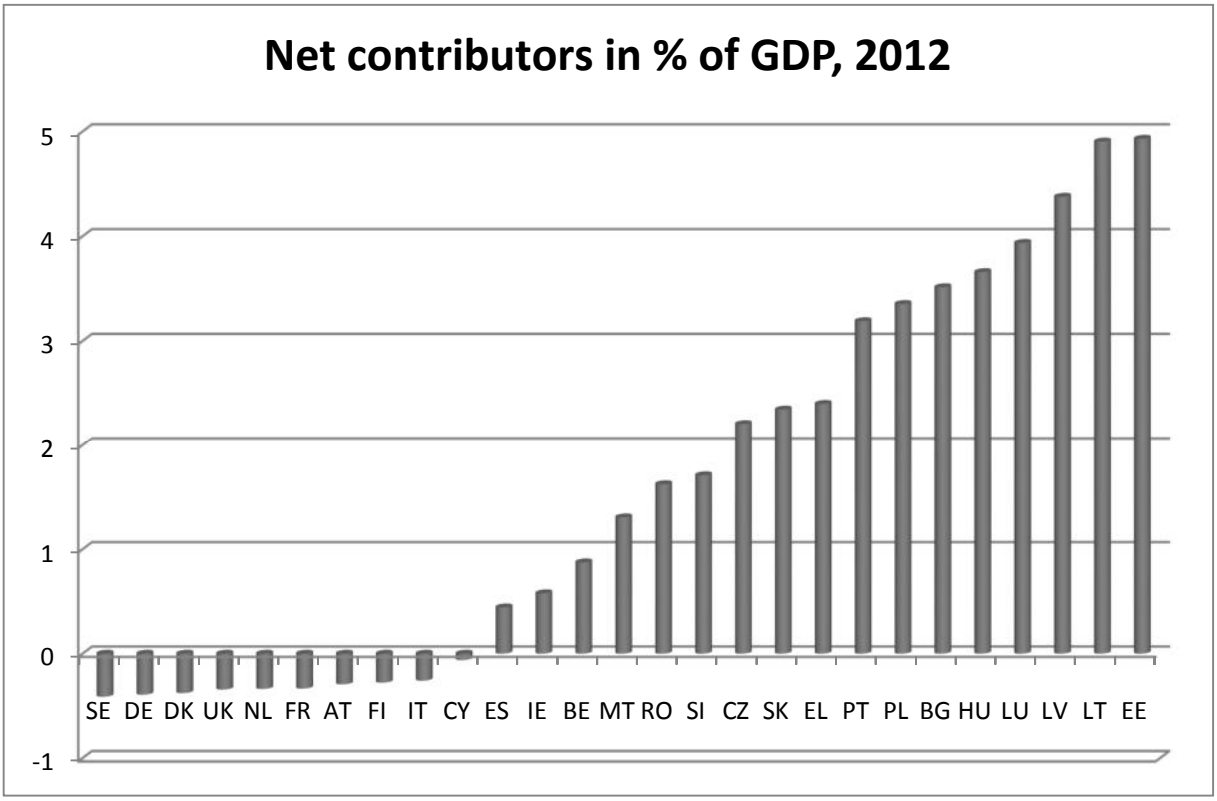
Demonstrating European solidarity in a visible and tangible way for EU citizens

The crisis and its aftermath has been a testing time for the European ideals and for the credibility of both national and European institutions in eyes of the European citizens. Introduction of an EUI system could demonstrate European solidarity in a way that is visible and tangible for European citizens (unlike some of the more abstract European interventions) on a permanent basis. Of course, desirability of such a step is a matter for political decision.

Permanent/long-term redistribution across EU

The European Union already has limited fiscal redistribution mechanisms though they are small and their redistributive roles is not explicitly geared towards reducing disparities between member states. On one hand, the national balance vis-a-vis the EU budget can be substantial for a small set of small and poor countries. The de facto list of net contributors and net beneficiaries also appears to be relatively stable

Figure 4: Net contributors to EU Budget 2012, as % of GDP



Source: European Commission 2013 EU, Budget Financial Report 2012

In this rationale, EUI would be an additional special case of a permanent or long-term redistribution mechanism between countries of the Union. Consultations during preparation of the paper made it clear that while a degree of persistency in EUI transfers might not be always avoidable, permanent or long-term redistribution is NOT one of the rationales for creating such a scheme. Indeed, it could be even seen as a problem to avoid if possible.

Desirability of common standards

Desirability of common standards in social policy is a contested issue in European affairs and is, in the end, a political choice. In the case of EUI, the issue of common standards can cut both ways though. One could argue for minimum standards in order to prevent social dumping and guarantee equal social rights. By the same token, one could argue for „maximum" standards to prevent hystheresis and moral hazard.

Supporting labour mobility within the EU / eurozone

A relatively uncontested goal of EU policy is to stimulate labour mobility within the Union. It could, therefore, be a prima facie rationale for a joint unemployment insurance system. However, as explained in this chapter, the current EU for coordinating social security systems already ensures that:

- qualification periods from various countries are cummulated
- an unemployed can move to a different country and still receive unemployment benefits (up to 3 months, can be extended to 6 months)

The EU regulation could be beefed up on the second issue and thus stimulate mobility, but this could be done through amendment of the existing regulation if needed. So further support of labour mobility can be a consequence of EUI (if it strengthens equality of rights / portability), but not in an important way.

Consequently, all our proposals will addres the shock absorber rationale as the principal rational for EUI. However, to provide a variety on more contested issue, only some proposals will address the rationales of demonstrating European solidarity in a visible and tangible way for EU citizens and providing common standards. On the other hand, the proposals will not seek, as overriding rationales, to promote permanent/long-term redistribution across EU though potential persistent transfers are not an automatic no go. By the same token, we will largely leave the issue of supporting labour mobility within the EU/eurozone out of our analysis.

2.6 Summary of existing proposals

With the establishment of the EMU demands have been voiced for a common European unemployment insurance scheme, in one form or another, to provide a feasible mitigation of asymmetric shocks. These proposals varied from small fiscal budget freely used in domestic spending over funds based on the output gap to true mutual unemployment schemes. The selection of proposal below provides a broad overview of existing ideas which are directly or to some extent related to the EUI proposal.

❖ In 1993, Majocchi and Rey delivered a proposal within the MacDougall report advising to implement a "conjunctural convergence facility" once more mitigating asymmetric shocks. In contrast to other scheme, this system is not triggered automatically, thus being dependent on the evaluation of fellow member states to rule out idiosyncratic causes unrelated to external shocks. The fund would provide loans and grants to the struggling state which in turn could pay benefits or invest e.g. in additional training hence bringing down unemployment rates.

❖ At the same year Italianer & Vanheukelen (1993) developed the idea of stabilization mechanism based on the national deviations in the annual change of the unemployment rate to the EMU average. Unlike Majocchi & Rey (1993) the stabilization mechanism has automatic feature even though the authors propose to cap the receipts to 2% of GDP. They also propose a toned-down version in which the transfer are only triggered once a certain threshold is surpassed in order to only activate the mechanism in case of significant asymmetric shocks i.e. not smoothing small waves but rather "tsunamis".

❖ Bajo-Rubio & Diaz-Roldan (2003) developed an European unemployment insurance system which functions on monthly bases as it takes the change over the past 12 months as the reference value to trigger the dispersion of benefits. It is redistribution scheme in which each country pays in (1% of tax revenues). Payment are made to those countries which experience a rise in their unemployment rate, however this mechanism is only set in action if at least one country is experiencing a drop in the unemployment rate, thus testifying to the source of the negative changes as an asymmetric shock. Each month the receiving member state uses the transferred funds to support the unemployed. Bajo-Rubio & Diaz-Roldan raise another rule which could be applied to reduce the risk of moral hazard by limiting the number of consecutive months in which a country is able to receive funds.

❖ Enderlein et al (2013) do not directly call for a European unemployment insurance fund but rather a Cyclical Adjustment Insurance Fund (CAIF) which is once more based on the output gap methodology. They are, however suggesting that the output gap as a main trigger could be complemented by indicators such as inflation rates and short-term (cyclical) unemployment. They have not included the unemployment indicator into their calculations since they state that "short-term unemployment is a problematic indicator as long as labour market institutions are in the realm of national legislation". Of course the output gaps has its drawbacks as well and the net effect over the period 1999-2014 would have been very small (<0.25% of GDP).

❖ Sutherland (2012) proposes to create a true EU insurance fund which is build at EU level and paid in by employers or employees or alternatively an unemployment benefit system. The EU benefits would set a minimum standard for the member states which could, in severe cases of crisis, be complemented by supplements and extensions. National channels of raising contributions and distributing the benefits should be utilized to minimise administrative costs. The paper suggests to leave the decision by which means (e.g. tax) to collect the contribution up to each individual member state. The author does not provide a simulation of the impact of such a system concerning net benefits or details on neither coverage nor replacement rate.

❖ Delpla (2012) presents in this paper for the seminar 'EU level economic stabilizers' an unemployment insurance scheme for the Euro Area as one part of the toolkit in the wider European reform program. His unemployment benefits scheme differs from the rest since it is not a replacement or base for national ones but rather a supplement. The unemployed would only be entitled to the supplement if the European Labour Contract was adhered to and if the sum of national and EA benefits to not exceed the maximum threshold, thus preventing a transfer from less generous state to countries with highly generous system. The receipt would be paid for by annual contribution equal to 1% of GDP. Depla's system not only introduces the European component to the unemployment insurance scheme, as the others do, it furthermore attaches a social component by limiting the transfers contrary to income gaps.

❖ In their Bruegel Policy Contribution Pisani-Ferri et al (2013), pursue a European (EMU) unemployment insurance for the same reason as Dullien, i.e. a fiscal stabiliser. Contrary to Dullien, they propose set an insurance system levied on a corporate income tax fully covering the expenditures. An EA wide applied corporate tax rate of 12.6% is estimated to suffice to cover the average EA costs for unemployment insurance (1.8% of EA GDP). Unemployment benefits could be covered in full by this budget with each member state transferring revenues from the first 12.6% tax on corporate income. The distributional effect could potentially be significant since revenues collected for 12.6% tax may not domestically suffice to cover the x% of unemployment benefits – Pisani-Ferri et al. show that this would be the case for Ireland in 2010. In another exercise the authors calculate the magnitude of unemployment benefits in the new common system if receipts are dependent on a set base value (1.5% of GDP) plus a factor of the deviation of the individual unemployment rate from the EA. Consequently, Portugal (less generous national unemployment benefits system) would receive more financial resources than needed to cover the benefits, thus creating fiscal stimulus package, whereas Ireland would

experience the opposite. The common unemployment insurance is not covered directly in the paper but rather moved to the appendix and does not give details the extent to which benefits are covered on a supranational level.

❖ The most comprehensive and in-depth potential architecture of a European unemployment insurance system has been proposed by Dullien (2008, 2012, 2013) with the ultimate aim to absorb negative budgetary effects of short term unemployment caused by the business cycle or asymmetric shocks though not by structural unemployment. The insurance fund would be financed through a payroll tax and the payments as well contributions would be collected by the national agencies in order to use the existing framework and avoid additional bureaucratic costs. A minimal standard of unemployment benefits would be covered on the European level while each member state is free to choose the services/benefits that state provides, nationally, on top of the supranational coverage. He proposes a minimum of 12 weeks with a replacement rate of 50%. In his model he shows the theoretical impact such a system would have had on the crisis-ridden Spain after the burst of the housing bubble. The transfer, according to Dullien, could have mitigated almost 25% of the downturned in the immediate aftermath of the collapse. The issue of moral hazard is acknowledged but perceivably alleviated in his system since the EUI only covers a minimum far below the current replacement rate on national level, thus maintaining the incentive structure to implement labour market reforms. The EUI is envisaged to remain balanced in the long run without clear net receivers and net contributors. One element which is intended to prevent a one-way financial flow is to exclude seasonal unemployment within his scheme. Dullien's proposal has frequently been used as a basis for political demands of parties and other institutions (see Bonin 2013 or Brantner and Giegold, 2012).

❖ Gros et al 2014 (forthcoming) suggest the creation of a European re-insurance scheme for major deviations from long-term unemployment rates. The basic idea is to transfer funds to finance unemployment benefits from the centre to the periphery when unemployment is measurably higher than normal. The system therefore qualify as a catastrophic insurance for national unemployment benefits funds.

3. Outline of main trade-offs and challenges

In the first chapter of this report, we provided a general overview of existing passive labour market policies in Europe and compared them to the United States. We also listed existing EU contributions in the field and summarised political and economic argument behind the creation of a European Unemployment Insurance system. We concluded by summarising existing proposals.

As mentioned in the previous chapter, we look at two main proposals: the harmonised European unemployment benefit, developed by Sebastian Dullien and the catastrophic insurance scheme, proposal put forward by CEPS (Gros et al, forthcoming). The harmonised scheme consists of an insurance fund financed through a payroll tax (collected by national agencies) and spent for a minimum standard of unemployment benefits that applies in the same fashion to all European eligible workers. The idea of the catastrophic insurance propose a a radically different system based on re-insurance fund which will be used only in case of severe recessions, in light of the fact that 'business as usual' downturns are already well covered by existing policies.

This chapter is divided into two main parts. In the first, we look at three key policy dimensions related to a potential European unemployment insurance**:**

- Threshold and a ceiling for its activation: any system of unemployment insurance needs to define under what conditions it is triggered. This also means that an indicator needs to be chosen for this purpose.
- Common standards for the EU: should they be enforced? If so, what would they be?
- Fiscal rule: should the EUI have a balanced budget on annual basis, cyclically or not necessarily at all?

In the second part of this chapter, we discuss three additional technical issues:

- Participation: should it involve compulsorily all EU or euro area countries or be voluntary?
- Funding: how should it be organised? What is the source?
- Implications for other labour and EU policies: should the EUI also be concerned with active labour market policies? Is there any overlap with, for instance, the European Social and Globalisation Adjustment funds?

3.1 What situations should it cover? What should be the trigger?

Deciding under which circumstances the EUI should be activated, represents an important step in designing the European Unemployment Insurance. .In fact, The EUI could either be applied with a "business as usual" approach or be activated only in exceptional circumstances. If the "harmonised option" would be put in place, it would be activated whenever a worker becomes unemployed for a given number of weeks. Conversely, the so-called catastrophic insurance" proposal would kick in only under, exceptional economic shocks such as severe recessions where public finances are putting under stress by a larger demand of unemployment benefits.

As experienced during the last crisis, expenditure on passive labour market policies climbed up to approximately 3% of GDP in Spain and Ireland, from respectively the 1.5 and 0.9% of 2007.

The setting-up of the "catastrophic" option would imply the adoption of a reference set of indicators. We analyse the possible options among the following list of indicators: the output gap, the unemployment rate, the unemployment gap and the unemployment ratio.

3.1.1 Unemployment rate and short-term unemployment rate

Unemployment rate is prima facie the most natural choice, because it is indeed meant for assessment of employment policies. In addition, it is a solid indicator, given that it is based on a head-count[20]. However, it presents some issues

First of all, it is important to note that a significant part of unemployment rate is unrelated to short-term shocks and is of structural nature. The group of unemployed which measures it is made of two main groups: those whose unemployment duration is a small natural transition from a job to another and those with a longer one due to the fact that their skills do not match existing vacancies. The former has a short-term nature, whereas the latter is much more persistent and requires enormous effort to be curbed. A policy that does not take structural difference into account would, as a consequence, give rise to a rather unbalanced flow of funds over time. This is a problem as such if one focuses on the redistribution rationale rather than the cushioning of shocks rationale. However, since the cushioning argument appears to be among the key argument for the creation of EUI, we do not recommend using a headline unemployment rate.

For this reason we propose not to use the overall unemployment rate but the short-term one. This would be consistent with the fact that unemployment benefits generally do not cover the entire unemployment spell, but rather have a maximum length of eligibility[21].

Short-term unemployment rate, defined as up to 12 months of unemployment was on average 4% during the period 2003-2012. In the following cases it exceeded 6%:

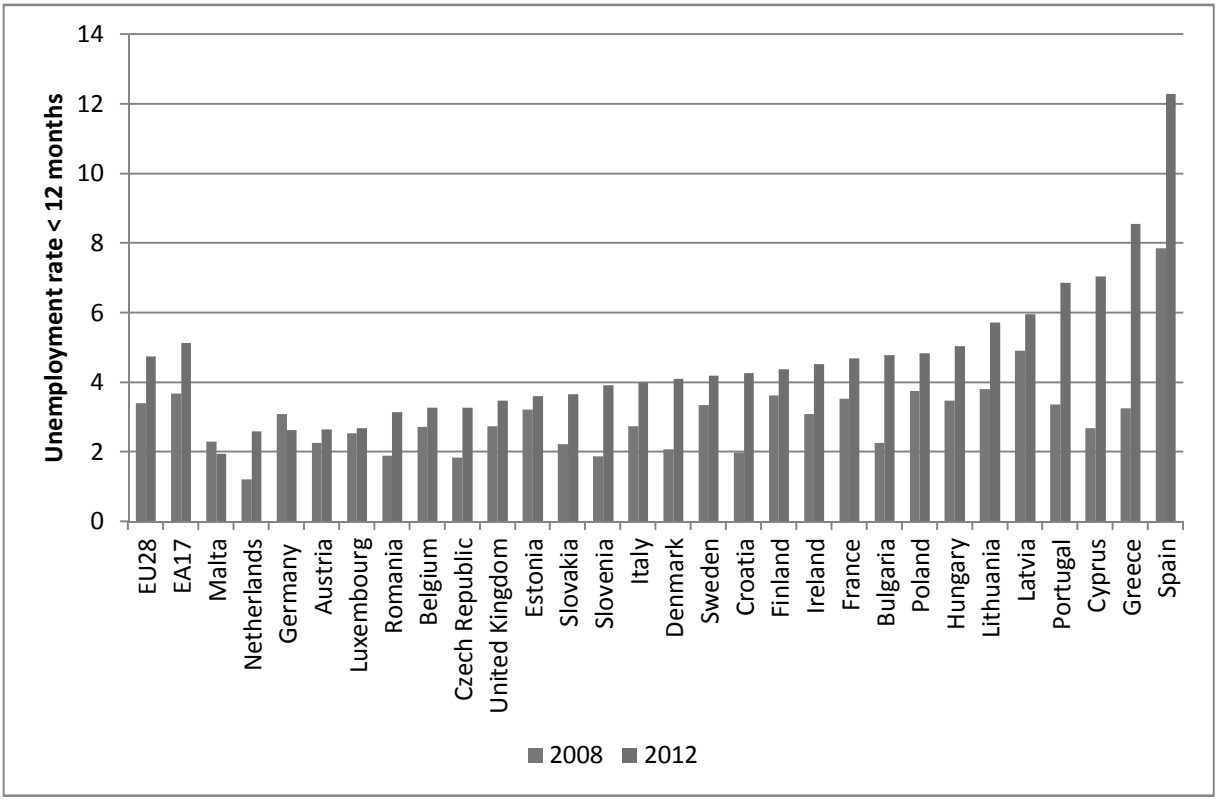
- In Greece in 2011-2012
- In Spain: before 2004, since 2008
- In Estonia in 2009-2010
- In Latvia between 2009 and 2012
- In Lithuania between 2009 and 2011
- In Poland up to 2004
- In Cyprus and Portugal: since 2012

Interestingly enough the list does not cover the Irish Great Recession.

[20] The head-count is not based on the entire working population: only a small share of it is interviewed in the labour force survey. But the methodology is solid and agreed at EU level via Eurostat.

[21] Belgium, where unemployment benefits are provided until the worker finds a new occupation is an exception. In all countries during the past two decades system became less and less generous in order to create the incentive to reduce the length of the work to work transition.

Figure 5. Short-term unemployment in Europe



Source: Eurostat, Labour Force Survey.

3.1.2 Unemployment gap

Another option is to use distance from the national "norm". In other words, EUI would be activated if the difference between actual unemployment and the norm exceeds a certain value.

The reference value could be either a long-term historical average or some a measure of structural unemployment like the NAWRU, the non-accelerating wage rate of unemployment. While these latter two options might appear similar, they are conceptually distinct. Moreover, each has obviously advantages and disadvantages.

Using historical average minimizes uncertainty or interpretation issues, but it brings a difficult trade-off. If the reference period is fairly short (5-10 years), then the „norm" can be influenced upwards by a prolonged economic slump and thus limit the impact and rationale of EUI. If the reference period is longer than that, then it brings penalization for successful labour market reform during the crisis.

These issues could be resolved by using a measure of structural unemployment, like the NAWRU that would correct/augment the long-term average with a more nuanced assessment.

This options, also comes with a downside. More precisely, it introduces a degree of contestability and discretion due to the fact that the NAWRU is more difficult to estimate than the simple unemployment rate and as such, it is subject to ex-post revisions[22].

[22] A similar problem has been documented for the estimation and subsequent series of revisions for the output gap.

3.2 What should be the fiscal rule for EUI and a country contribution?

In the previous sections of this chapter we have analysed two key technical aspects that accompany the conception of a cross-national system of unemployment insurance: the trigger and the reference indicator. The next important step is consists in dealing with the fiscal side of the system. First of all, should a rule exist at all? Or should expenditure be balanced at an annual level? Is an intermediate option possible? Additionally, how should the system treat a country that is in persistent deficit vis-à-vis the system?

3.2.1 A system balanced annually

We start by analysing one extreme option: a system that is balanced every year. In other words, whatever is collected during the year is also redistributed across countries during the same year. As a consequence the system would not run any deficit but neither any surplus.

Such option would have one main attractiveness: it would avoid problems related to the capacity of the EUI to borrow in case of deficit: borrow, how much? On the market or from other governments?

But apart from this, the case for an annually balanced fund is weak, especially given the technical complications. Theoretically an annual distribution would be in principle possible but highly problematic in practice. Such an approach, in fact, would require permanent calibration of the system on an annual basis, leading to unpredictability and uncertainty at the national level, thus eliminating to some extent the very rationale for EUI.

A further argument against this option is the risk of symmetric shocks (e.g. Great Recession). Without the possibility to borrow or use reserves, the system would end up transferring resources between countries undergoing difficulties.

3.2.2 A flexible system – no fiscal rule

The second extreme option is the rule of not imposing a rule: the criterion of the EUI would not be subject to ex ante decision on its fiscal rule. Deficits and/or possibility to recur to extra funding, beside the national annual contributions, are therefore not ruled-out. The main advantage is the possibility to ensure the greatest flexibility to deal with a variety and different combinations of (symmetric and asymmetric) shocks including.

Yet, an open-ended commitment remains difficult to impose. On the one hand it would hardly be considered politically acceptable. On the other hand, it would imposes technical challenges in terms of consistencies with the existing EU 7-year budgetary framework.

3.2.3 Fiscal balance over the economic cycle

We consider as third an intermediate option in which the system would be balanced, but only over the economic cycle. In other words, the fund would be able to run surpluses annually but would need a fiscal balance over the medium term.

Such approach could be materialised in two ways:

- to each country corresponds an account in the Fund which has to be balanced over the medium term. In case of necessity – or severe unemployment – the Fund would intervene to contribute to the expenditure on unemployment benefits, but under the

condition that the loan is paid back based on an agreement with the central authority that manages the system.

- Alternatively, countries would be allowed to run deficits/surplus vis-à-vis the EUI, even over the medium term, as long as they have to balance each other out.

We recommend sticking to the first approach. The reason is that it strikes a fair compromise between two needs: being strongly anti-cyclical and limit the scope for permanent transfers across countries.

How to achieve the balance? This could be done on the revenue as well on the expenditure side. In the first case re-balancing would occur via an automatic increase of each countries' contribution after a certain number years of deficit. Alternatively, it could be achieved on the expenditure side by automatically limiting EUI transfers, again, after a certain time. The American experience strongly pushes in favour of the former: a balancing path based on an automatic increase of the national contribution. In the US in fact, as explained in Chapter 2, states can borrow from the federal account if needed meaning that they do not receive permanent transfers from the central account. Moreover, if they fail to repay the loan the federal system is authorised to increase the employers' contribution for that state in order to accelerate the speed of the rebalancing path.

3.3 Should there be common EU standards for UB?

As explained in Chapter 1, automatic stabilisers exist in all EU countries. Europeans can actually claim having invented them: the first law to set up a public compulsory unemployment insurance system was passed in Germany under Bismarck's government in the 1880s. Certainly, difference exists in terms of generosity and coverage ratios for example but somehow what is certain in Europe is that a form of income protection is granted to a majority of workers in case they become unemployed for reasons independent of their will. One may ask therefore: wouldn't it be easier to create a common European standard rather than creating a 28+1 system? This would leave the current system intact and avoid the creation of a new ad hoc bureaucracy.

There is more than one argument in favour of this option. Aside from simplicity, harmonisation would substantially increase Europe's visibility and support thanks to the creation of a strong and perceptible social standard. Harmonisation could happen de jure, via for example a regulation on minimum standards for unemployment benefits, or de facto by setting up a unified European benefit partially or completely replacing national systems. In either ways, common standards would need to be agreed for the key dimensions of unemployment insurance: coverage rates, replacement ratios, duration and eligibility. Similar to what was suggested by the European Commission (EC 2013), a possible standard could be: 75% of unemployed workers covered, with a replacement rate of at least 50% of gross wage for 1 year and common eligibility rules.

Yet, this standard is already very ambitious. Only in term of duration, the provision of such benefit for one year would impose a change in the system of 7 countries where the duration is between 6 and 11 months[23]. Moreover, the experience with harmonisation under the Council of Europe instruments proved to be quite disappointing as it boiled down to an agreement on a very short minimum duration (21 weeks, from the initial 13) for 50% of employees.

Finally and most importantly, the creation of a common standard would achieve a minimum social goal but it would fail to accomplish the macroeconomic mission of creating a supranational stabilisation mechanism but not necessarily allowing transfers between countries.

[23] Slovakia and Malta (6 months), Austria and Cyprus (7), Italy (8), Ireland and Greece (10), Portugal (11).

3.4 Additional technical issues

Three cornerstones of the EUI system have been deeply analysed in the previous two sections: the trigger together with the indicator, common standards and the fiscal rule. In this last section we go through three additional points. The first is participation: is the EUI meant for all EU countries or euro zone? And is participation compulsory or voluntary? The second is funding: whether it should be pay-as-you-go or have a funded element. The third is the interaction between the unemployment insurance and other related labour market policies, as well as other EU existing programmes related to the social domain.

3.4.1 Participation: EU28 vs Eurozone

Another issue to be discussed in the conceptualisation of a supranational unemployment insurance mechanism is its membership. Which EU countries are entitled to participate? And should membership to the system be considered compulsory or voluntary? An answer to this question is possible but, again, not simple.

Statistically speaking, the larger the group the better: a bigger group of contributors/potential users would make the fund more solid by the simple law of large numbers. A large group of contributors would entail that over a long period of time, if shocks occur randomly, everyone will benefit from participation and therefore have an interest in joining. An EU-wide scheme would also be logical from a legislative point of view as the same rule would apply to all countries[24].

Nonetheless, we are aware that enhanced cooperation is possible and in case of lack of agreement among 28 countries it remains a valid option. In such case, the second best outcome would be an agreement between countries that are part of the monetary union. Such group needs to include member states that, as part of their accession agreement, are deemed to join the EMU (Sweden, Poland, Czech Republic, Hungary, Romania, Bulgaria and Croatia) plus Denmark and Lithuania given that it has a fixed peg with the euro.

On the issue of voluntary versus mandatory participation, economic theory would strongly recommend to put in place a mandatory system. Such system, independently on how it is organised technically, would work as a supranational insurance between existing national insurances. In case of voluntary participation, a problem of adverse selection would arise as only those with a higher probability of recurring to it will participate. To avoid this basic microeconomic type of trap therefore, we recommend a mandatory EU or euro zone-wide type of system.

One exception could be made, again borrowed from the American experience. In the 1930s when the American system was put in place, no country was obliged to set up a national unemployment insurance policy. Yet all countries did over time because wherever no system was in place, a payroll tax was imposed to employers in any case. This created a strong incentive for all states to set up their own system and collect that tax to finance a policy they could design.

A last issue to be considered on this front is whether conditionality should be applied in the use of funds. The possibility for the supranational authority to have a say on how common funds are used would help more reluctant countries to accept the creation of a common system, especially in a situation where there is a high cross-country heterogeneity in the provision of income support in case of unemployment. A distinction needs to be made based on the type of system. Under the harmonized European unemployment benefit, proposal, there would be no need to apply conditionality as the creation of a EUI would go hand in hand with a form of

[24] For this reason, we base our simulation on the assumption that all EU countries join the system.

harmonisation of national systems via the creation of a common minimum standard; whereas under the catastrophic insurance conditionality could be applied. We do not recommend its application, however, in light of the fact that it would not alter calculations on volume of fiscal transfers anyway, but only influences how these are used, we leave the discussion open.

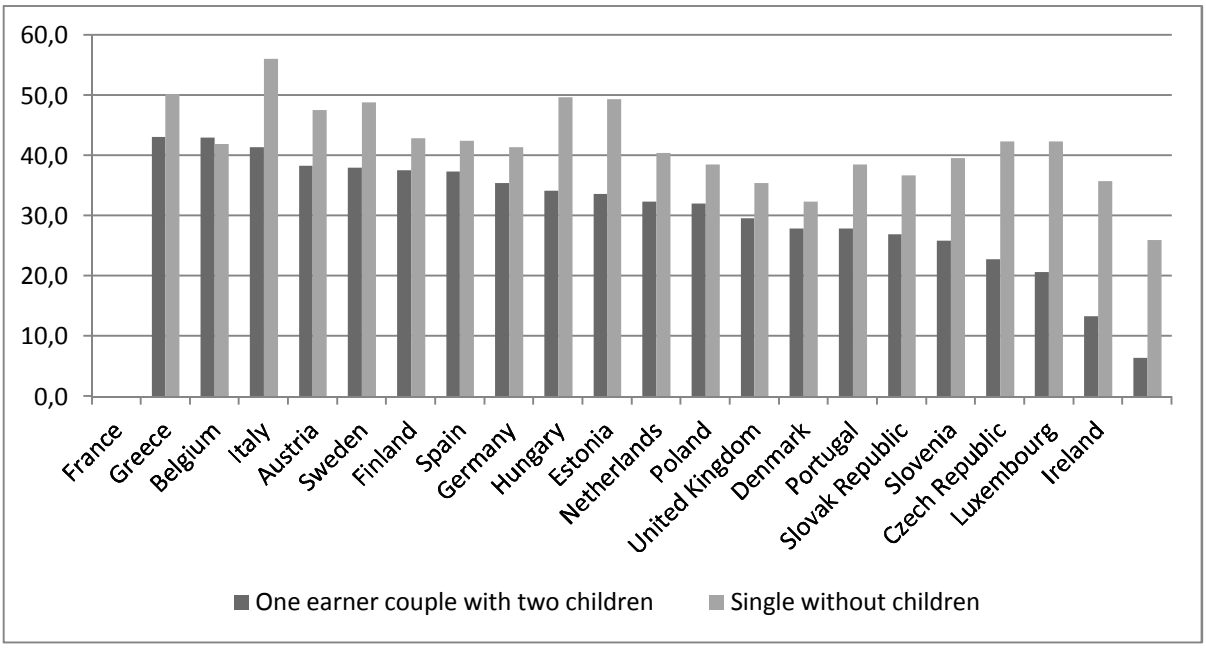
3.4.2 Revenues

For the sake of the design of sound public policies, the discussion on the revenue of the system deserves as much attention as its spending. We divide it into two sub-questions. The first concerns the type of taxation that should finance it. The second is whether the fund should be "pay-as-you-go" (PAYG) versus funded.

The necessary revenue to finance the EUI can be generated via three forms of taxation. One option is a dedicated tax on consumption or on labour. The second main alternative is a contribution from national governments' not directly linked to a specific tax.

Given the heavy labour taxation in some member states, it is questionable whether additional labour taxation is advisable. Figure 6 shows that the tax wedge is particularly high in eurozone countries with high unemployment. Of course, one could argue that EUI labour taxation will only replace national one. However, EUI funded through labour taxation would generally tend to increase labour taxation at least in countries with high unemployment because the higher generosity of the common system as well as their higher unemployment would tend to lead to higher rates of taxation.

Figure 6. Tax wedge by family type in 2012



Sources: OECD Economic Outlook Volume 2012.

On the other hand, such option creates intuitive and robust proportion between benefits and contributions. For this reason we will base the simulation of the Dullien's model on this type of financing.

A dedicated recurrent tax does not make sense for the catastrophic insurance model, where the benefits are highly irregular and fiscal relationship solely between the EUI and national

governments, so, in that proposal, we will propose to fund EUI through contributions by national governments not specifically linked to a certain tax.

In terms of pay-as-you-go vs funded system, the PAYG system would be based on:

- contribution equivalent to average LONG-TERM expected annual expenditure of the system
- such a system would need to make two decisions: what to make with surpluses and deficits
- in our model, we will assume that surpluses will be retained to cover future deficits and that deficits will be covered by a bridging loan

In other words, even PAYG system can deliver surpluses and deficits that lead to an accumulated fund or liability, but they are incidental and temporary.

On the other hand, a funded system would be based on:

- annual contribution that would be paid until a predetermined amount is accumulated
- contributions would be restarted only if contributions fell below the threshold again

The accumulation of funding would thus be by design.

PAYG is less costly than a funded system during the initial period as it does not seek to accumulate a pile of cash first. However, funded system can be more easily anticyclical both for individual countries and the system as a whole.

3.4.3 Implications for other programmes

Unemployment insurance at the national level funds not only passive labour market policy (i.e. unemployment benefits), but also active labour market policy measures. Therefore, a logical question is whether and how the European system should incorporate that.

For a variety of reasons, we do not recommend that the EUI incorporate active labour market policy financing. Given the role of other European financial instruments and the role of other European policy instruments, this would only add to complications. Therefore, our proposals are based on expectations that other programs would continue.

Nevertheless, the creation of a EUI raises the opportunity to revisit existing instruments at European level in the social domain and offers the possibility to re-discuss them in order to create a coherent system of European social policies. It was argued in chapter one that by no means neither the European Social Fund nor the Globalisation Adjustment Fund can overlap with the EUI. However, if put together they could create the backbone of European labour market policies, in a way that is consistent with flexicurity principles. The EUI would ensure income protection, whereas the ESF would focus on employment (or re-employment) protecting by contributing to the funding of active labour market policies. The GAF would then continue to be used to facilitate structural adjustments which hit more harshly special categories of workers, such as blue-collars and the low-skilled.

4. European Unemployment Insurance - simulation results

In this chapter we analyse in detail the two main existing proposals for the set up of a European system of unemployment benefits. We will show what size of expenditure and necessary revenues these two options would entail. Before moving to this and independently on the exact design, it is worth summarising the ideal characteristics of such system. There are obviously many trade-offs but considered that insurance schemes have been in place in Europe for more than a century, enough has been learned from experience to design an appropriate mechanism. In our opinion, ideally, the EUI should:

- Be organised in such way that each country has its funds balanced over the cycle
- Involve all EU member states
- Is based on mandatory participation

We present results of our Excel-based simulations of how the European unemployment insurance would work. We quantify 4 scenarios as shown in the following table. These scenarios present two radically different versions of the EUI and then tweak them. Option 1 is the harmonised European unemployment benefit, which would cover all eligible EU citizens and at least partially replace current national unemployment insurance. Option 2 is the catastrophic unemployment insurance for states, where national unemployment insurance systems would remain intact, but member states would get financial assistance from the EU system only if they experienced a big negative unemployment shock. For both options, we quantify a simple version (called a/) and a version with long-term country-level budgetary neutrality (called b/). The second option was added to allow avoiding transfer union if that is an important policy objective in setting up the system.

Table 5. Matrix of scenarios explored in the chapter:

	No long-term country-level budgetary neutrality	Long-term country-level budgetary neutrality
Harmonised European unemployment benefit	Option 1a	Option 1b
Catastrophic unemployment insurance	Option 2a	Option 2b

Source: Authors' elaboration.

We focused on two principles in setting up the options: simplicity and comparability. Simplicity means that we tried to keep the option design as simple as possible to allow readers to understand how the simulation works. Comparability means setting up both options and both approaches to country-level budgetary neutrality in a similar way and calibrating them similarly. This enables us to easily compare them and see similarities as well as differences.

The simulation is based on historical data, starting in 1999 and ending in 2012, which gives us 14 years of the simulation. For some countries, there are some missing values, but this does not materially influence results. Thus, the simulation shows how the EUI would have worked if these mechanisms would have existed at the time. Since it is an intellectual exercise, it includes

countries that joined in the 2004 and 2007 waves (and Croatia in 2013) as if they had been EU members at the time. The point is to show potential effects of EUI based on historical data as a counterfactual, not to simulate history. The decision to start in 1999 was based on a combination of data availability (particularly for the new member states) and the symbolism of euro zone start in 1999.

Calibration of the EUI expenditure (generosity) was based on findings in Chapters 2 and 3. Calibration of the EUI revenue was set up to achieve rough financial balance over the long run.

For each option, we show:

- The size of the contribution to the system
- The size of the contribution paid by the system to the country
- The annual balance at the country-level, i.e. the net stimulus provided by EUI
- The cumulative balance, i.e. long-term balance of each country vis-a-vis the EUI

On top of this, we also illustrate revenues, expenditures, annual and cumulative balance for the system as a whole.

From a methodological point of view, it should be emphasized that Excel-based simulation has advantages and limits. The key advantage is that we can simulate a variety of options at both the EU and country level with limited resources and quickly. It is suitable for calculation of revenues and expenditures and to give a flavour of how important the system would be compared to the existing national stabilisers.

On the other hand, it is not a general or partial equilibrium model that would show dynamic effects of such a system on the member states, nor for the EU economy as a whole. Nonetheless, what emerges from the simulation is that the size of the stimulus would in any case be not large enough to have material substantial second-order effects.

As a source of data, we used AMECO, the annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs.

For some countries, we had to simulate short-term unemployment data for some years. This was done by calculating share of short-term unemployment in overall unemployment for available years and then extrapolating for missing years from the overall unemployment.

Before presenting the fiscal effects of the simulation, let us now present comparison of the generosity of the simulated European unemployment insurance with current national systems. We present it here because we use the same level of generosity for both options though under Option 2 the national governments would NOT be required to spend the money in this way.

Table 6. Comparison of proposed EUI with actual national unemployment insurance systems as of 2010

	Gross replacement rate*	Gross replacement rate**	Coverage (% of LF)	Duration (in weeks)
Austria	0.40	0.32	0.68	30
Belgium	0.50	0.37	0.66	-
Bulgaria	0.60	0.52	0.66	40
Cyprus	0.63	0.55	0.79	26
Czech Republic	0.56	0.43	0.91	26
Denmark	0.52	0.47	0.72	105
Estonia	0.50	0.37	0.74	50
Finland	0.54	0.44	1.00	100

France	0.57	0.42	0.61	104
Germany	0.42	0.34	0.67	50
Greece	0.58	0.45	1.00	50
Hungary	0.34	0.27	0.87	40
Ireland	0.47	0.44	1.00	50
Italy	0.50	0.37	0.53	34
Latvia	0.55	0.46	0.75	40
Lithuania	0.34	0.26	0.67	21
Luxembourg	0.83	0.71	0.95	50
Malta	0.20	0.18	0.88	26
Netherlands	0.75	0.59	0.83	44
Poland	0.24	0.20	0.54	26
Portugal	0.65	0.50	0.76	78
Romania	0.27	0.22	0.43	26
Slovakia	0.46	0.35	0.57	26
Slovenia	0.70	0.60	0.80	26
Spain	0.63	0.49	0.58	102
Sweden	0.57	0.43	0.96	62
United Kingdom	0.13	0.11	0.86	26
EUI	**NA**	**0.40**	**0.75**	**24**

*Ratio with denominator gross wages (Source: SPIN).
** converted to ratio with total compensation as denominator (Source: AMECO).
Source: European Commission and SPIN database.

As we can see, the proposed coverage ratio in the EUI system is above most non-euro zone member states with the exception of Sweden, the Czech Republic, Hungary and the United Kingdom (being equal to Latvian ratio). Within the euro zone, the group is split evenly with 8 below and 9 above the 75% coverage ratio.

The maximum duration of entitlements has been chosen at the lower threshold for the euro zone, neglecting the outlier Lithuania. The most controversial item, the replacement ratio, is set at 40% relative to total compensation. This is closer to the higher hand than to the lower one of the distribution, which within the EU is very heterogeneous.

4.1 OPTION 1: Harmonised European unemployment benefit

What in the simulation is called 'option 1' is the harmonised European unemployment benefit (see chapter 1 for a summary of existing proposals). The harmonised system applies automatically to every eligible unemployed person.

We quantify the following scenario: The joint European benefits system would

- Apply to short-term unemployed workers. Therefore our reference unemployed population does not include all unemployed workers, but those that have been so for less than one year. We set the maximum duration of benefit to 6 months.
- The coverage ratio is set at 75%, meaning that among those unemployed for less than a year, three quarters are eligible to receive benefits.

- The benefit is equivalent to 40% of the average monthly national nominal compensation. It should be noted that 40% of nominal compensation is not as low as it sounds since it is calculated not from a gross wage, but from nominal compensation, which includes also employer social security contributions.

The member state would be free to set legibility rules and replacement rate. If the cost would be less than the formula, the member state would receive the actual amount. If the cost would be higher than the formula, the member state would receive amount equivalent to the 75% * 40% formula. This would avoid difficult-to-achieve formal harmonization while ensuring that there would be de facto harmonization since member states would be incentivized to set up the system in a way that is close to the 75%*40% formula. In other words, more generous systems would be allowed but on top of the harmonised one.

$$Gross\ Expenditure = 0.75\ U_{12months} \text{ x } 0.4\ MNCE \text{ x } 6\ months$$

Where U stands for unemployment and MNCE indicates the monthly nominal compensation per employee.

How would be the system financed? We choose as source of funding a dedicated labour taxation equivalent to 0.5% of nominal compensation. The rate was set up to roughly balance the system as shown in this chapter.

$$Gross\ Revenue = (LF - U) \text{ x } 0.5\%\ MNCE \text{ x } 12\ months$$

As previously anticipated, we present two versions of such system. In the first (called 'option 1a) the system does not require a country-level neutral budgetary position. In other words, countries can be permanently in deficit or surplus vies-a-vies the system without any corrective mechanisms. This represents a truly European system, which essentially ignores boundaries in the fiscal sense and able to redistribute resources in case of shocks.

We correct such system in the so-called simulation 1b where each country needs to restore a neutral budgetary position. In which way? Fiscal neutrality would be achieved by doubling the contribution rate from 0.5% to 1% of the base for countries which have a cumulative deficit with the system of at least 1% of GDP. The double contribution rate would stop once the cumulative deficit declines below 1% of GDP[25].

The choice of the medium to long-run is due to the fact that a quicker adjustment would hinder the stabilisation capacity by imposing a fiscal effort to countries that are already facing difficulties due to high unemployment rates.

4.1.1 The harmonised unemployment system with no fiscal rule (option 1a)

As previously anticipated, for each of the four scenarios we show:

- system revenues by country (who pays how much in)
- system expenditure by country (who gets how much out)
- annual balance at the country-level, i.e. the net stimulus provided by EUI
- cumulative balance, i.e. long-term balance of each country with EUI
- revenues, expenditures, annual and cumulative balance for the system as a whole

We start with revenues by country as % of GDP for the period 1999-2012, which result from a contribution of 0.5% of nominal compensation of employees for each worker. Given that they

[25] Alternatively, the stop could be set to balance – 0% of GDP. This would not have much of an effect on the current simulation.

tend to be stable over time, we do not show the annual values, but only the minimum value achieved over the entire period, the maximum value and the mean.

The mean value oscillates between 0.24 and 0.36, with Luxembourg as the only exception. The total range for all countries and all years oscillates between 0.22% and 0.39% of GDP, again with Luxembourg as the only exception.

Given that the contribution mechanism is set up as the same percentage of nominal compensation, differences primarily reflect different shares of labour compensation in GDP. In that sense, it is mildly ant cyclical as it tends to decline in periods of high unemployment, but only to a limited extent.

The countries with highest contribution over the whole period are Netherlands (0.36%), Austria (0.33%), Belgium, France Romania, Slovenia and United Kingdom (all 0.31%). On the other end are Luxembourg (0.16%), Hungary and Lithuania (0.24%), Bulgaria, the Czech Republic, Ireland, Latvia and Poland (all 0.25%). Figures are presented in Table 7.

Table 7. EUI annual revenues by country, minimum, maximum and mean value, % of GDP

	min	max	mean
Belgium	0.3	0.32	0.31
Bulgaria	0.23	0.27	0.25
Czech Republic	0.23	0.26	0.25
Denmark	0.28	0.31	0.29
Germany	0.28	0.3	0.29
Estonia	0.24	0.29	0.26
Ireland	0.23	0.28	0.25
Greece	0.25	0.29	0.27
Spain	0.29	0.31	0.3
France	0.31	0.32	0.31
Croatia	0.28	0.31	0.29
Italy	0.27	0.31	0.29
Cyprus	0.27	0.3	0.28
Latvia	0.23	0.28	0.25
Lithuania	0.22	0.27	0.24
Luxembourg	0.14	0.18	0.16
Hungary	0.23	0.25	0.24
Malta	0.25	0.26	0.26
Netherlands	0.35	0.38	0.36
Austria	0.32	0.34	0.33
Poland	0.23	0.29	0.25
Portugal	0.28	0.3	0.29
Romania	0.27	0.39	0.31
Slovenia	0.3	0.33	0.31
Slovakia	0.22	0.25	0.23
Finland	0.27	0.3	0.28
Sweden	0.28	0.3	0.29
United Kingdom	0.3	0.32	0.31

Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

Expenditure figures, as percentage of GDP, are presented in Table 8. Already a quick glance at the data shows that expenditure oscillates much more than the revenue and thus provides the main anti-cyclical element. It exceeds 0.5% of GDP in the worst year for Estonia (0.76%), Ireland (0.57%), Greece (0.73%), Spain (1.3%), Cyprus (0.58%), Latvia (0.89%), Lithuania (0.72%), Poland (0.66%) and Portugal (0.59%). However, only for Spain does this translate into mean expenditure over the period that is larger than 0.5% of GDP (0.71%). For the rest, increased expenditure is a temporary phenomenon, reflecting primarily though not exclusively the period of Great Recession.

Table 8. EUI annual expenditure by country, minimum, maximum and mean value, % of GDP

	min	max	mean
Belgium	0.18	0.3	0.25
Bulgaria	0.13	0.43	0.28
Czech Republic	0.13	0.28	0.21
Denmark	0.15	0.36	0.25
Germany	0.2	0.36	0.29
Estonia	0.13	0.76	0.36
Ireland	0.13	0.57	0.25
Greece	0.24	0.73	0.35
Spain	0.43	1.3	0.71
France	0.3	0.42	0.36
Croatia	0.16	0.44	0.33
Italy	0.18	0.35	0.24
Cyprus	0.16	0.58	0.27
Latvia	0.25	0.89	0.42
Lithuania	0.18	0.72	0.42
Luxembourg	0.07	0.15	0.11
Hungary	0.18	0.37	0.25
Malta	0.14	0.19	0.16
Netherlands	0.11	0.25	0.17
Austria	0.2	0.29	0.24
Poland	0.25	0.66	0.45
Portugal	0.16	0.59	0.29
Romania	0.14	0.3	0.22
Slovenia	0.16	0.38	0.26
Slovakia	0.15	0.46	0.3
Finland	0.28	0.46	0.37
Sweden	0.23	0.4	0.3
United Kingdom	0.19	0.34	0.24

Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

Table 9 presents average annual and cumulative balance of each country vis-à-vis the system. The first column shows average annual balance for the whole period (1999-2012). The second column shows average annual balance for the period prior to the Great Recession (1999-2008). The third column shows the average annual balance for the Great Recession period and its aftermath (2009-2012).

We see that during the good times, only Spain and Poland had larger annual negative balance – 0.22% and 0.21% of GDP. By the same token, only the Netherlands had significant average annual surplus (0.21%). After 2009, Estonia, Greece, Spain, Latvia and Lithuania exceed average annual negative balance of more than 0.2% of GDP. During this period, no country has an average surplus of more than 0.2% of GDP.

However, even smaller surpluses or deficits can accumulate into larger totals over a period of more than a decade. If we set 1% of GDP as the threshold for triggering the increase in the contribution, then Greece, Spain, Latvia, Lithuania, Poland and Finland accumulate deficits of such magnitude that in option 1b turn trigger an increase in the contribution.

Malta, Netherlands and Austria instead cumulatively contribute more than 1% of 2012 GDP compared to what they pay in.

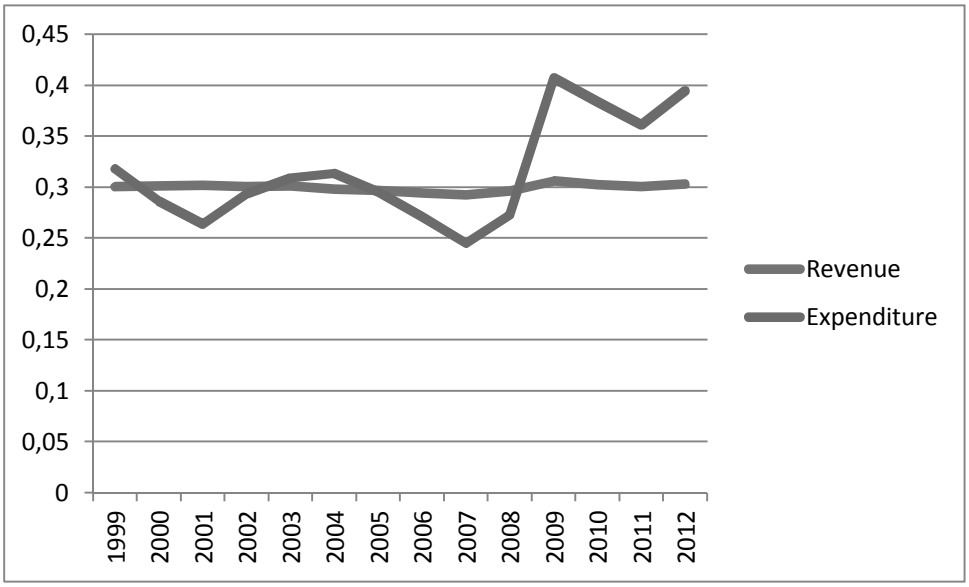
Table 9. EUI average annual balance and cumulative balance by country, % of GDP

	Average annual balance 1999-2012	Average annual balance 1999-2008	Average annual balance 2009-2012	Cumulative balance (% of 2012 GDP)
Belgium	0.06	0.08	0.03	0.70
Bulgaria	-0.03	-0.03	-0.03	-0.13
Czech Republic	0.03	0.05	-0.01	0.35
Denmark	0.04	0.08	-0.04	0.48
Germany	0.00	-0.02	0.05	0.07
Estonia	-0.10	-0.05	-0.25	-0.88
Ireland	0.00	0.07	-0.18	-0.03
Greece	-0.08	0.00	-0.28	-1.16
Spain	-0.41	-0.22	-0.88	-5.36
France	-0.05	-0.03	-0.08	-0.55
Croatia	-0.04	-0.04	-0.03	-0.30
Italy	0.05	0.06	0.01	0.59
Cyprus	0.02	0.07	-0.13	0.03
Latvia	-0.17	-0.10	-0.36	-1.70
Lithuania	-0.18	-0.11	-0.33	-1.57
Luxembourg	0.05	0.06	0.03	0.45
Hungary	-0.01	0.04	-0.13	-0.27
Malta	0.10	0.10	0.09	1.05
Netherlands	0.20	0.21	0.15	2.34
Austria	0.10	0.10	0.10	1.12
Poland	-0.20	-0.23	-0.11	-1.65
Portugal	0.00	0.07	-0.17	-0.15
Romania	0.09	0.12	0.02	0.73
Slovenia	0.06	0.09	-0.03	0.63
Slovakia	-0.07	-0.07	-0.06	-0.37
Finland	-0.09	-0.10	-0.08	-1.00
Sweden	-0.01	0.01	-0.07	-0.18
United Kingdom	0.07	0.09	0.01	0.87

Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

We aggregate figures to present the overall balance at the EU level. Figure 7 shows revenues and expenditures for the whole system as % of GDP. We can see that while the revenues are essentially flat around 0.3% of GDP, expenditures oscillate much more – between 0.25% just prior to the Great Recession and 0.4% during most of it. Expenditure is therefore sensitive to the business cycle, in an anti-cyclical fashion as it is supposed to be, whereas revenues are rather constant.

Figure 7. Revenue and expenditure at the EU level, % of GDP

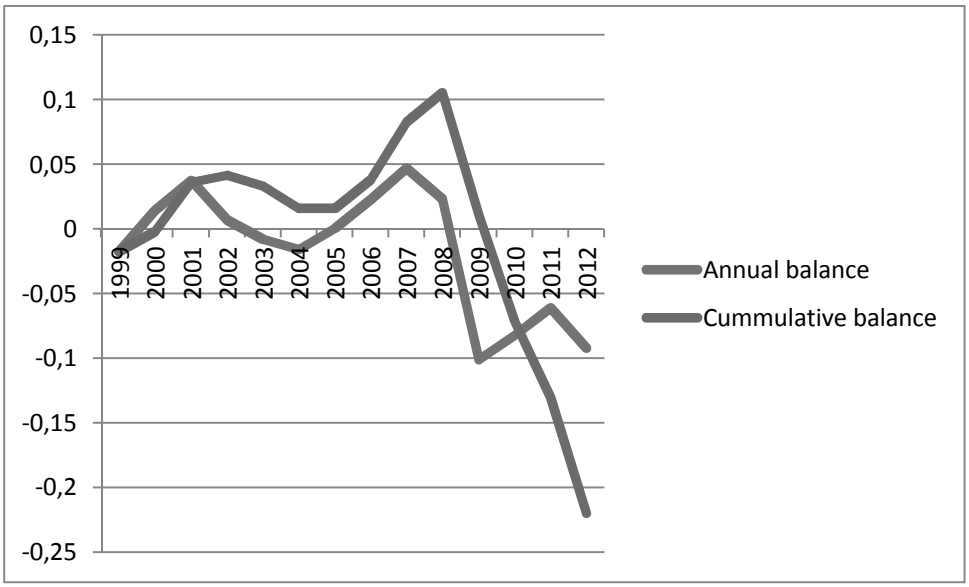


Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

Figure 8 shows annual and cumulative balance at the EU level. The annual balance line is unsurprising as it is essentially the difference between revenue and expenditure in the first chart. It is mildly positive most of the years before the Great Recession and then it says in the negative territory, showing annual deficits between 0.05% and 0.1% of GDP.

A more interesting piece of information is the cumulative balance of the whole system expressed as a percentage of a given year's GDP. Had the system been in place since 1999, the EUI would not have required additional financial injection after its start. Indeed, it would have accumulated reserves all the way up to 2008. However, the reserves would then all be spent in 2009 and the cumulative deficit would continue increasing during the 2010-2012 period. This raises the issue of additional financing needs of EUI under such circumstances. Given the system performance prior to 2009, there could be a reasonable expectation that the money would be recovered over the long run, but the interim period could be an extended one.

Figure 8. Annual and cumulative balance at the EU level, % of GDP



Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

4.1.2 The harmonised unemployment system with long-term country-level neutral budgetary position (option 1b)

We now move from option 1a to option 1b. The two differ by a single but crucial element: we now a system that aims to be balanced in the medium- to long-run for each member state. This entails that a state can run yearly deficit vis-à-vis the system in case of recessions, but needs to repay the loan in the medium-long-run. As a consequence, redistribution between countries is allowed but only temporarily.

The rebalancing is achieved by doubling the contribution rate from 0.5% to 1% of the base for countries, which have a cumulative deficit with the system of at least 1% of GDP. The double contribution rate would stop once the cumulative deficit returns again below 1% of GDP.[26]

For this option, we do not provide expenditure data on the country basis since the expenditure is identical to Option 1a – the difference lays on the revenue side.

Table 10 shows revenues by country as percentage of GDP for the period 1999-2012. As with the previous option, we show the minimum value achieved annually, the maximum value and the mean. The bottom values remain the same as in Option 1a - if we take out Luxembourg, then 0.22% of GDP is the lowest any country pays in any year (Slovakia), and 0.23% of GDP as the lowest average contribution by a country (also Slovakia).

To repeat from 1a – given that the contribution mechanism is set up as the same percentage of nominal compensation, differences primarily reflect different shares of labour compensation in GDP. In that sense, it is mildly anti-cyclical as it tends to decline in periods of high unemployment, but only to a limited extent.

Table 10. EUI annual revenues by country, minimum, maximum and mean value, % of GDP

	min	max	mean
Belgium	0.3	0.32	0.31
Bulgaria	0.23	0.27	0.25
Czech Republic	0.23	0.26	0.25
Denmark	0.28	0.31	0.29
Germany	0.28	0.3	0.29
Estonia	0.24	0.29	0.26
Ireland	0.23	0.28	0.25
Greece	0.25	0.29	0.27
Spain	0.29	0.62	0.43
France	0.31	0.32	0.31
Croatia	0.28	0.31	0.29
Italy	0.27	0.31	0.29
Cyprus	0.27	0.3	0.28
Latvia	0.23	0.49	0.3
Lithuania	0.23	0.44	0.28
Luxembourg	0.14	0.18	0.16
Hungary	0.23	0.25	0.24
Malta	0.25	0.26	0.26
Netherlands	0.35	0.38	0.36

[26] Alternatively, the stop could be set to balance – 0% of GDP. This would not have much of an effect on the current simulation.

Austria	0.32	0.34	0.33
Poland	0.23	0.53	0.32
Portugal	0.28	0.3	0.29
Romania	0.27	0.39	0.31
Slovenia	0.3	0.33	0.31
Slovakia	0.22	0.25	0.23
Finland	0.27	0.3	0.28
Sweden	0.28	0.3	0.29
United Kingdom	0.3	0.32	0.31

Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

Where it gets different and interesting of course is with regard to maximum values. Given their accumulated deficit of more than 1% of GDP at some point, Spain, Latvia, Lithuania and Poland have to contribute more for a period of time. For Spain, this applies to year 2005 and the period from 2008 on. Latvia has to double its contributions in 2010 and afterwards, Lithuania in 2011 and 2012. For Poland, the relevant period is 2003-2006. In 2013, they would be joined by Greece, which hit a cumulative deficit of 1.16% of GDP in that year. This also shows the disadvantage of the balancing system. The 1% benchmark provides breathing space when a country pays regular contributions but receives much higher benefits, but if there is a sustained spell of high unemployment, the doubled contributions can erase the anti-cyclical impact in those later years.

The annual and cumulative balance numbers do not change for most countries, meaning that they do not cross the 1% soil. Both their revenues and expenditures stay the same compared to Option 1a. However, for the 4 countries mentioned above, the need to contribute more improves their balance vis-à-vis the system.

Table 11. EUI average annual balance and cumulative balance by country, % of GDP

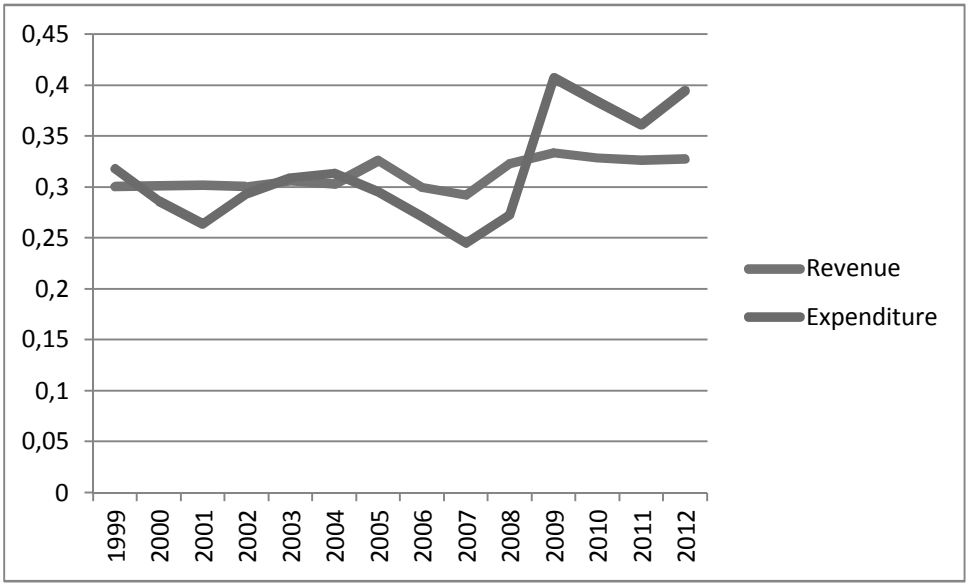
	Average annual balance 1999-2012	Average annual balance 1999-2008	Average annual balance 2009-2012	Cumulative balance (% of 2012 GDP)	OPTION 1a cumulative balance (% of 2012 GDP)
Spain	-0.28	-0.16	-0.58	-3.54	-5.36
Latvia	-0.12	-0.10	-0.19	-1.06	-1.70
Lithuania	-0.14	-0.11	-0.22	-1.14	-1.57
Poland	-0.13	-0.13	-0.11	-1.06	-1.65

Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

The increased revenue ensures that, during good times, no country has an average annual deficit of 0.2% of GDP or more (in Option 1a, Poland and Spain fulfilled this). It also ensures that the cumulative balance is cut from 5.36% of GDP to 3.54% of GDP for Spain and from the 1.5-1.7% range to the 1-1.2% for the 3 others. Of course, the decrease would further continue in the years 2013 and later.

The increased revenue for certain countries also increases system-wide revenues in certain years as we can see in the following chart. Compared to Option 1a, the expenditure profile stays the same, but we see a slight increase in revenue in early to mid-2000 due to higher Spanish and Polish contributions and then much higher contribution starting from 2009 on.

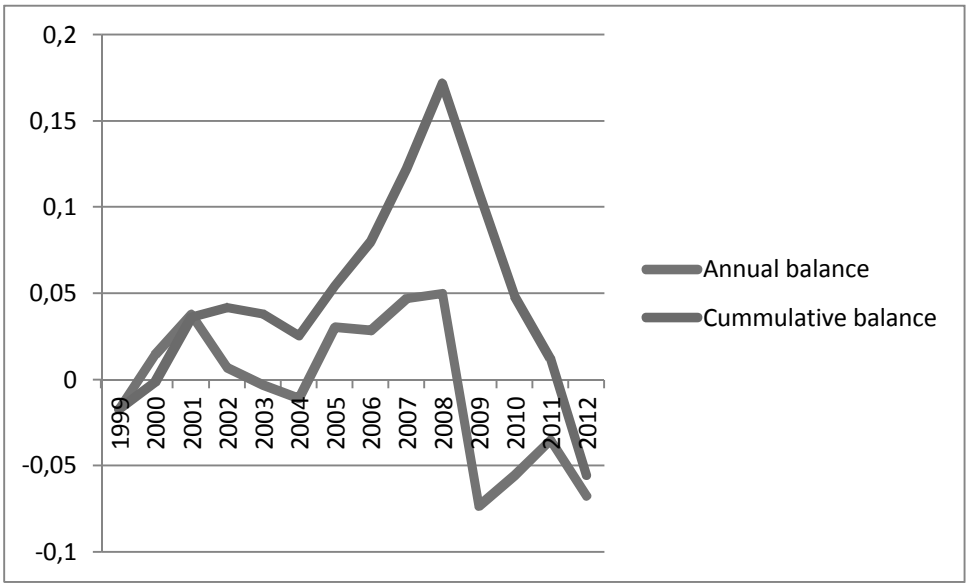
Figure 9. Revenue and expenditure at the EU level, % of GDP



Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

This leads to higher annual surpluses in the good times and smaller annual deficits during the Great Recession as Figure 10 shows. It also makes the system much more solvent – despite the Great Recession, it would be only in 2012 when it would require additional injection.

Figure 10. Annual and cumulative balance at the EU level, % of GDP



Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

4.2 The catastrophic unemployment insurance system

We call Option 2 the catastrophic unemployment insurance. The insured identity is not the single worker at risk of unemployment, as in Option 1, but states, or, more precisely national insurance funds. The basic idea is to transfer funds to finance unemployment benefits from the centre to the periphery when unemployment is measurably higher than normal.

In our simulation, the assistance is triggered when the unemployment rate is higher than NAWRU by 2 percentage points in a certain country. The choice of the trigger is arbitrary and smaller values could be chosen[27]. However, such value is consistent with the idea of the catastrophic system intervening only in exceptional circumstances – in other words major increase in the unemployment rates.

The pay-out is a subsidy to national budget equivalent to sum of all unemployment benefits for a 6-month benefit period calculated on the same basis as Option 1 (40% of nominal compensation, 75% of unemployed of less than 1 year covered). The pay-out would not be conditional – gross transfers from EUI can be used as national governments see fit (though of course if conditionality were imposed, this would have no impact on the fiscal calculations that follow).

The insurance would be funded by member states' contributions. These would amount to 0.1% of GDP annually until 0.5% of EU GDP is accumulated. Then contributions would stop and would be restarted if the fund fell again under 0.5% of the Union's output.

On the expenditure side, we model the following rule: if difference between the annual unemployment rate and NAWRU in each country is higher than 2%, then the country in question receives a pay-out equal to 75% of unemployed workers (below 12 months) multiplied by 40% of their average nominal compensation.

$if\ U_{t,i} - NAWRU > 2 => Country\ pay - out_{i,t} = 0.4\ MNCE$ x $.75\ U$

As with Option 1, we present results for the two versions of this second option. In the first (Option 2a), no fiscal rule is applied. In other words, countries can be permanently in deficit or surplus vis-à-vis the system without any corrective mechanisms. This represents a truly European system, which essentially ignores boundaries in the fiscal sense, and also a real insurance based on the idea that such shock is randomly distributed.

In the second version (Option 2b) countries are required to maintain a neutral budgetary position. The system would aim to be balanced in the medium- to long-run for each member state. This would be achieved by setting an additional contribution of 0.2% of GDP payable annually for countries which have a cumulative deficit with the system of at least 1% of GDP. The additional contribution is due every year regardless of whether the regular contribution is being paid and would stop once the cumulative deficit declines below 1% of GDP.[28]

4.2.1 The catastrophic insurance scheme with no fiscal rule (option 2a)

As with Options 1a and 1b, we show detailed results of our simulation. This includes:

- system revenues by country (who pays how much in)
- system expenditure by country (who gets how much out)
- annual balance at the country-level, i.e. the net stimulus provided by EUI
- cumulative balance, i.e. long-term balance of each country with EUI
- revenues, expenditures, annual and cumulative balance for the system as a whole

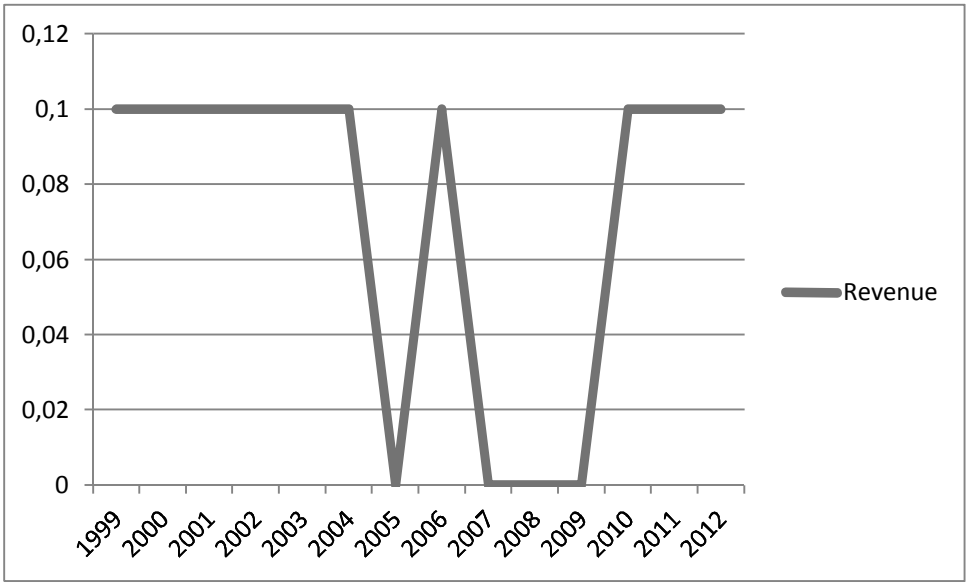
Revenues are easily counted in this case since every country pays the same – 0 or 0.1% of GDP depending on the aggregate balance of the fund. Between 1999 and 2004, all countries pay to gradually build up the fund. Then between 2005 and 2009, we see the stop-and-start mechanism

[27] Values bigger than NAWRU + 2 would instead make no sense as they would apply to an extremely limited number of cases.

[28] Alternatively, the stop could be set to balance – 0% of GDP. This would not have much of an effect on the current simulation.

of contributions and at the same time only minor or no pay-outs. The situation changes in 2010, contributions restart on a sustained basis to replenish the fund.

Figure 11. EUI annual revenues for each country, % of GDP



Source: Authors' elaboration based on AMECO data.

The clear difference between the two scenarios is that the contribution demanded for the catastrophic insurance is much smaller compared to the harmonised system. We see that the mechanism is indeed much smaller – on average 0.07% of GDP annually and that included building up the fund. In years since the 0.5% GDP was reached (2006), it would have been only 0.05% of GDP on average.

The pay-outs are much more varied and many member states would not have received any during the period since their unemployment rate stayed below the trigger. However, countries that receive a pay-out receive support that is comparable in size to the harmonised scheme. As a consequence:

- the stabilising effect of the catastrophic insurance is bigger due to the fact that a similar premium is received for a smaller annual contribution
- the same goal is achieved for a smaller cost with the catastrophic insurance scheme

We provide in Table 12 detailed information on the annual expenditure, dividing the pre and post-crisis periods.

Table 12. EUI annual expenditure by country, overall, since 2009 and the maximum value, % of GDP

	Total pay-out 1999-2012	Total pay-out 2009-2012	Highest annual pay-oyt
Belgium	0.00	0.00	0.00
Bulgaria	0.80	0.00	0.43
Czech Republic	0.00	0.00	0.00
Denmark	0.36	0.36	0.36
Germany	0.00	0.00	0.00
Estonia	1.46	1.46	0.76
Ireland	1.76	1.76	0.57
Greece	1.94	1.37	0.73
Spain	4.75	4.75	1.30

France	0.00	0.00	0.00
Croatia	0.00	0.00	0.00
Italy	0.00	0.00	0.00
Cyprus	0.00	0.00	0.00
Latvia	2.43	2.43	0.89
Lithuania	3.66	2.26	0.72
Luxembourg	0.00	0.00	0.00
Hungary	0.00	0.00	0.00
Malta	0.00	0.00	0.00
Netherlands	0.00	0.00	0.00
Austria	0.00	0.00	0.00
Poland	2.27	0.00	0.66
Portugal	0.00	0.00	0.00
Romania	0.00	0.00	0.00
Slovenia	0.00	0.00	0.00
Slovakia	0.89	0.00	0.46
Finland	0.00	0.00	0.00
Sweden	0.00	0.00	0.00
United Kingdom	0.00	0.00	0.00

Source: Own elaboration based on AMECO data.

The countries receiving more than 1% of GDP overall are: Estonia (1.46%), Ireland (1.76%), Greece (1.94%), Spain (4.75%), Latvia (2.43%), Lithuania (3.66%) and Poland (2.27%). The vast majority of pay-outs for these countries occurred since 2009, but there are exceptions (Lithuania 2000-2002, Poland 2002-2005, Greece 1999-2000).

If we look at total balance, we get a similar though more sophisticated picture. Only for Spain is the total annual average balance more than 0.2% of GDP (0.27%) and only for Latvia and Lithuania is it more than 0.1% (0.1% and 0.19% respectively). This illustrates how the system is less likely than Option 1 to produce significant long-term beneficiaries even without additional contributions (which will be added in Option 2b). By design, it is impossible for any country to be a net payer of the order of magnitude of 0.2% of GDP and more for any sustained period of time.

However, during the Great Recession and its aftermath, Estonia, Ireland, Greece, Spain, Latvia and Lithuania all received on average more than 0.2% GDP annually more than they paid in. Spain (4%), Latvia (1.52%) and Lithuania (1.95%) also accumulated a total negative cumulative balance of more than 1% of GDP by 2012. No country accumulates more than 1% of GDP of cumulative surplus though Portugal and some other countries come close. The Portuguese case also demonstrates one disadvantage of this option – a country with consistently poor performance can be in a situation where its deviation from its „normal“ is never large enough to warrant assistance and it ends up as a net payer despite its significant suffering.

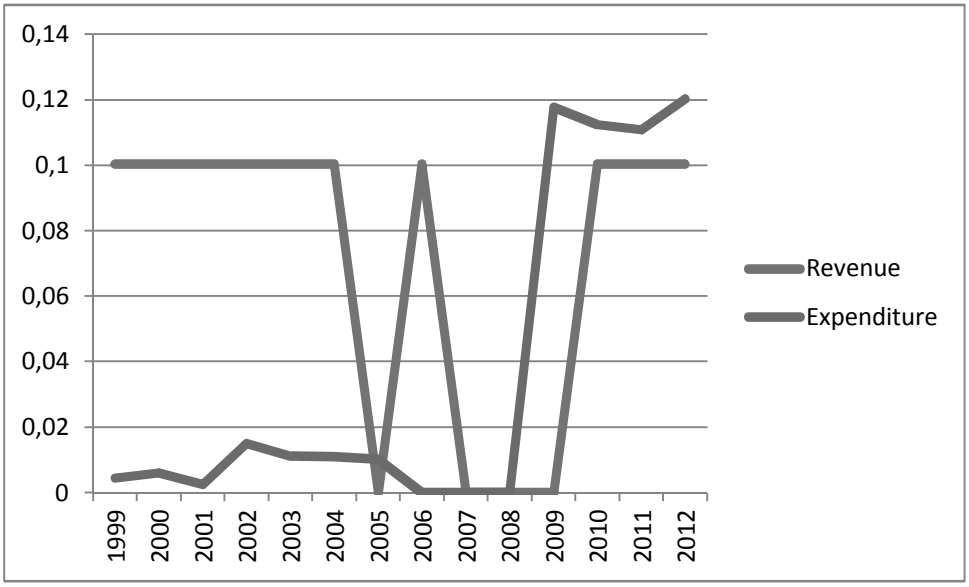
Table 13. Annual balance overview

	Average annual balance 1999-2012	Average annual balance 1999-2008	Average annual balance 2009-2012	Cumulative balance (% of 2012 GDP)
Belgium	0.07	0.07	0.08	0.80
Bulgaria	0.01	-0.01	0.08	0.28
Czech Republic	0.07	0.07	0.08	0.67
Denmark	0.05	0.07	-0.01	0.48
Germany	0.07	0.07	0.08	0.85
Estonia	-0.03	0.07	-0.29	-0.58
Ireland	-0.05	0.07	-0.36	-0.88
Greece	-0.07	0.01	-0.27	-0.91
Spain	-0.27	0.07	-1.11	-4.00
France	0.07	0.07	0.08	0.83
Croatia	0.07	0.07	0.08	0.76
Italy	0.07	0.07	0.08	0.88
Cyprus	0.07	0.07	0.08	0.75
Latvia	-0.10	0.07	-0.53	-1.52
Lithuania	-0.19	-0.07	-0.49	-1.95
Luxembourg	0.07	0.07	0.08	0.70
Hungary	0.07	0.07	0.08	0.79
Malta	0.07	0.07	0.08	0.76
Netherlands	0.07	0.07	0.08	0.84
Austria	0.07	0.07	0.08	0.80
Poland	-0.09	-0.16	0.08	-0.59
Portugal	0.07	0.07	0.08	0.90
Romania	0.07	0.07	0.08	0.58
Slovenia	0.07	0.07	0.08	0.80
Slovakia	0.01	-0.02	0.08	0.29
Finland	0.07	0.07	0.08	0.81
Sweden	0.07	0.07	0.08	0.75
United Kingdom	0.07	0.07	0.08	0.90

Source: Own elaboration based on AMECO data.

At the EU level, the system is much more volatile on both the revenue and the expenditure side than Option 1 as befits a catastrophic insurance system. The following chart shows that revenues for the whole system are identical to national-level revenues shown above. Expenditures are quite low during the 'good times', with small pay-outs of less than 0.02% of EU GDP between 1999 and 2008 and a few years of no pay-outs. Since 2009, the system would be paying out between 0.11 and 0.12% of EU GDP annually.

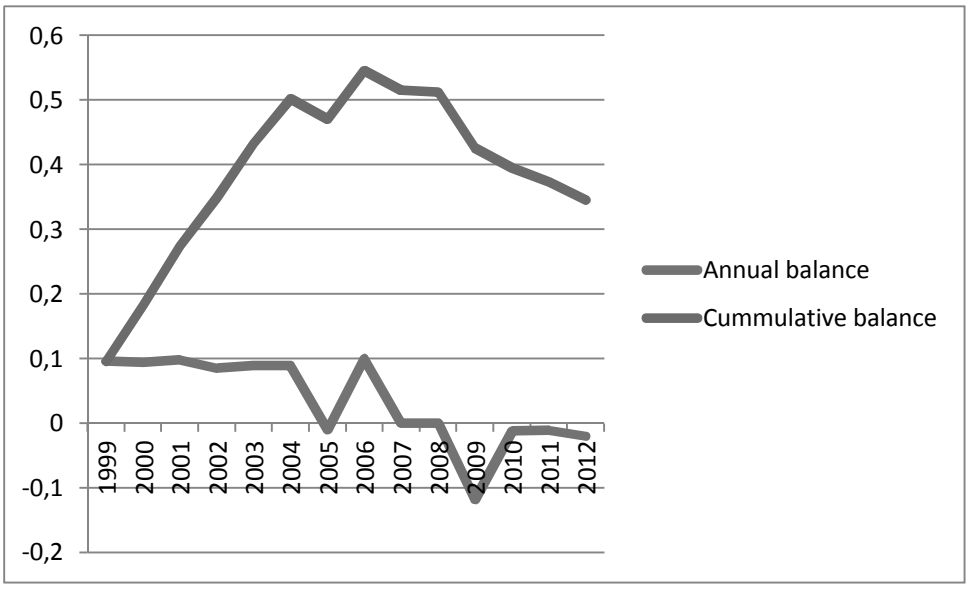
Figure 12. Revenue and expenditure at the EU level, % of GDP



Source: Own elaboration based on AMECO data.

The annual balance of the system is determined by interaction between the start-and-stop revenue system and catastrophic event-based payouts. In early years, it is mostly in surplus of close to 0.1% of GDP as member states pay to build up the fund and do not get much in return. Since then, with the exception of 2009, the balance is zero or close to zero as significant pay-outs is balanced or nearly balances by restart of the contributions. As a result, the cumulative fund balance shows the initial build up to 0.5% of GDP, then stagnation, then a sharp cut in 2009 and since then a gradual mild erosion as pay-outs are somewhat larger than the restarted contributions.

Figure 13. Annual and cumulative balance at the EU level, % of GDP



Source: Own elaboration based on AMECO data.

4.2.2 The catastrophic insurance scheme with long-term country-level neutral budgetary position (option 2b)

Option 2b is identical to Option 2a but with the added need for country-level neutral budgetary position. The system would aim to be balanced in the medium- to long-run for each member state. This would be achieved by setting an additional contribution of 0.2% of GDP payable annually for countries which have a cumulative deficit with the system of at least 1% of GDP. The additional contribution is due every year regardless of whether the regular contribution is being paid and would stop once the cumulative deficit declines below 1% of GDP.

This would mean that, unlike in Option 2a, countries would not all have equal average contributions over a longer period. As shown in the next table, most would still pay 0.07% of GDP on average (due to the fact that the contribution of 0.1% would not be payable in every year), but Spain, Latvia, Lithuania and Poland would pay more – 0.1%.

Table 14. EUI annual revenues by country, mean value, % of GDP

Country	Average contribution
Belgium	0.07
Bulgaria	0.07
Czech Republic	0.07
Denmark	0.07
Germany	0.07
Estonia	0.07
Ireland	0.07
Greece	0.07
Spain	0.1
France	0.07
Croatia	0.07
Italy	0.07
Cyprus	0.07
Latvia	0.1
Lithuania	0.11
Luxembourg	0.07
Hungary	0.07
Malta	0.07
Netherlands	0.07
Austria	0.07
Poland	0.1
Portugal	0.07
Romania	0.07
Slovenia	0.07
Slovakia	0.07
Finland	0.07
Sweden	0.07
United Kingdom	0.07

Source: Own elaboration based on AMECO data.

We do not provide expenditure data on the country basis since the expenditure is identical to Option 2a – the difference is on the revenue side.

What changes is the balance, of course, for the 4 countries that would have to pay additional revenue. By 2012, Latvia and Lithuania would be close to rebalancing their relationship with the system and Poland would have already rebalanced it. On the other hand, the ongoing unemployment crisis in Spain and its severity would mean that even higher contributions would not have changed much its fiscal relationship with the system b 2012.

Table 15. EUI average annual balance and cumulative balance by country, % of GDP

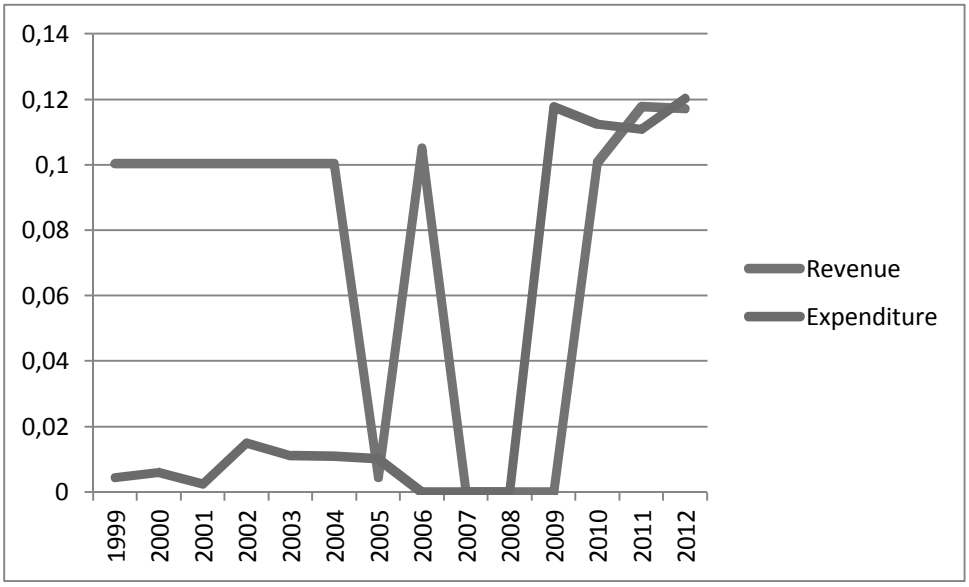
	BALANCE 1999-2012	BALANCE 2009-2012	BALANCE 1999- 2008	Cumulative balance	OPTION 2A Cumulative balance (% of 2012 GDP)
Belgium	1.0	0.3	0.7	0.80	0.80
Bulgaria	0.2	0.3	-0.1	0.28	0.28
Czech Republic	1.0	0.3	0.7	0.67	0.67
Denmark	0.6	-0.1	0.7	0.48	0.48
Germany	1.0	0.3	0.7	0.85	0.85
Estonia	-0.5	-1.2	0.7	-0.58	-0.58
Ireland	-0.8	-1.5	0.7	-0.88	-0.88
Greece	-0.9	-1.1	0.1	-0.91	-0.91
Spain	-3.4	-4.1	0.7	-3.60	-4.00
France	1.0	0.3	0.7	0.83	0.83
Croatia	1.0	0.3	0.7	0.76	0.76
Italy	1.0	0.3	0.7	0.88	0.88
Cyprus	1.0	0.3	0.7	0.75	0.75
Latvia	-1.0	-1.7	0.7	-1.14	-1.52
Lithuania	-2.1	-1.4	-0.7	-1.39	-1.95
Luxembourg	1.0	0.3	0.7	0.70	0.70
Hungary	1.0	0.3	0.7	0.79	0.79
Malta	1.0	0.3	0.7	0.76	0.76
Netherlands	1.0	0.3	0.7	0.84	0.84
Austria	1.0	0.3	0.7	0.80	0.80
Poland	-0.9	0.3	-1.2	-0.32	-0.59
Portugal	1.0	0.3	0.7	0.90	0.90
Romania	1.0	0.3	0.7	0.58	0.58
Slovenia	1.0	0.3	0.7	0.80	0.80
Slovakia	0.1	0.3	-0.2	0.29	0.29
Finland	1.0	0.3	0.7	0.81	0.81
Sweden	1.0	0.3	0.7	0.75	0.75
United Kingdom	1.0	0.3	0.7	0.90	0.90

Source: Own elaboration based on AMECO data.

Looking at the revenues and expenditures at the system level, the results are similar to Option 2a: highly volatile revenues and expenditures as befits a catastrophic insurance. The differences are on the revenue side and they relatively small – we can see that, after 2010, the overall

revenue gradually rises from standard 0.1% of GDP to 0.12% as some countries pay additional contributions.

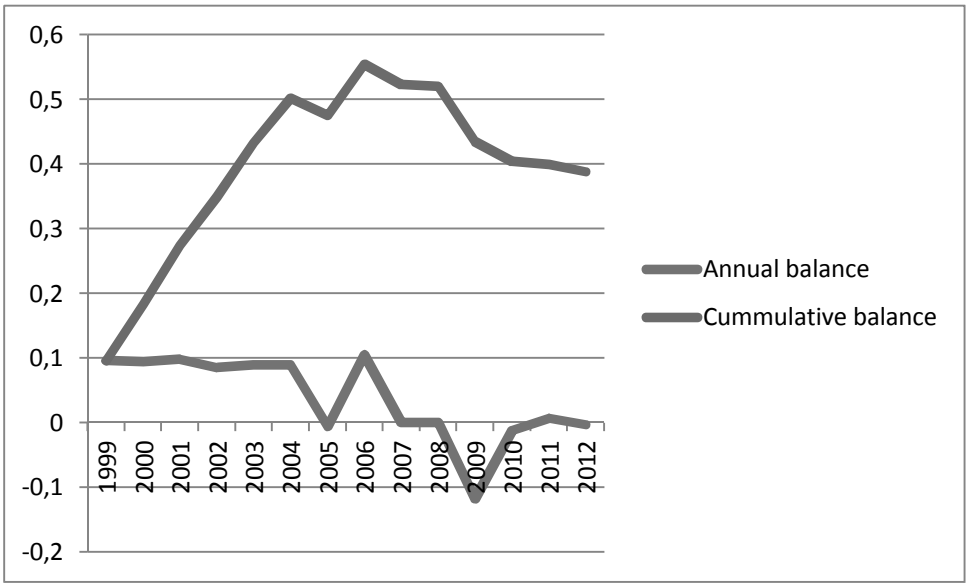
Figure 14. Revenue and expenditure at the EU level, % of GDP



Source: Own elaboration based on AMECO data.

Looking at the fund balance, the additional revenue is sufficient to stabilize the fund at 0.4% of GDP during the Great Recession and its aftermath, but the difference is fairly small.

Figure 15. Annual and cumulative balance at the EU level, % of GDP



Source: Own elaboration based on AMECO data.

Overall, at the system level we see that the additional rules paid by countries with deep deficits can be important for the country fiscal relationship vis-a-vis the system, but do not make much difference for the system as a whole. On the other hand, such statements are based on rerunning a historical situation where none of the truly largest economies (France, Germany, Italy, UK) were eligible for the pay-out on a sustained basis.

4.3 Comparisons of options

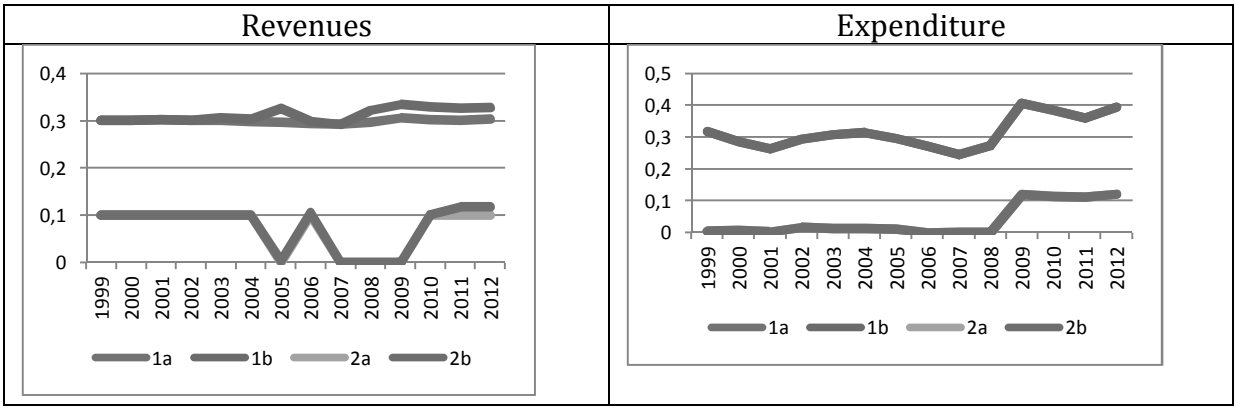
In this section, we compare the four options to better present their similarities and differences to the reader. We start with the EU level and then proceed to present the simulation for several of the member states as an illustration.

4.3.1 Comparison of the options at the EU level

We start with revenues. The following chart shows stark differences between Options 1 and 2. Option 2 – despite initial 5-year period to build up the fund - is much less costly than Option 1 since it is a form of catastrophic insurance for the member states whereas Option 1 is a form of permanent redistribution. Of course, Option 1 unlike Option 2 can replace the national schemes to some extent so this does not imply that the overall public revenue and expenditure in member states + EU would be increased. It could simply be transferred from member states to the supranational level.

In the 14-year period we simulate, differences between a/ and b/ option appear to be relatively small for Option 2, but more significant for Option 1, where the need to rebalance a country relationship with the system if the accumulated deficit exceeds 1% of GDP leads to a more sustained increase in revenues.

Figure 16. EUI revenues and expenditure paid by and to Spain under various options, as % of GDP.

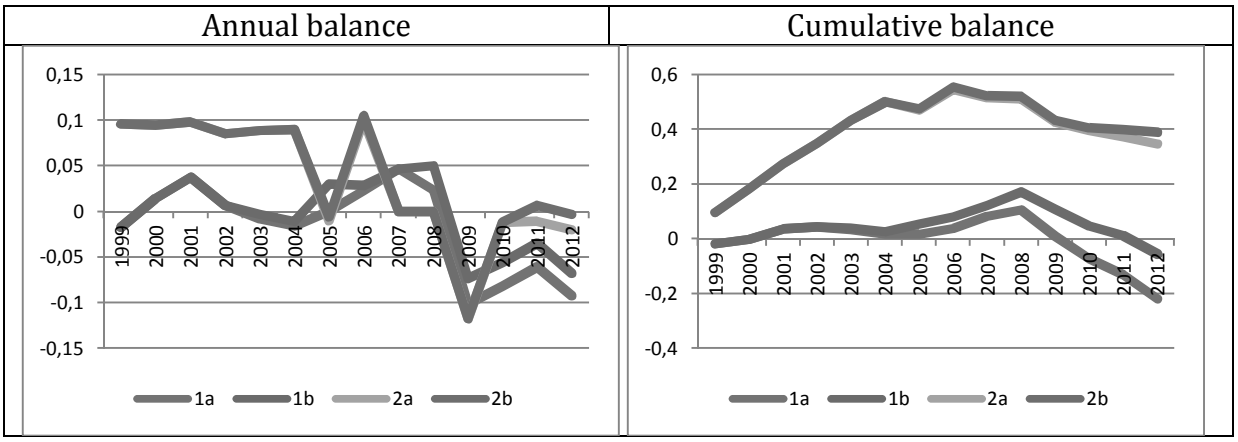


Source: Own elaboration based on AMECO data.

Expenditure does not differ between a/ and b/ as the difference is on the revenue side. Therefore, we can only compare expenditure overall under Options 1 and 2. What we can see in the chart is the same as in the revenue chart, only more pronounce. The catastrophic insurance option lies essentially dormant (helping an individual member state here and there) until the Great Recession when it kicks into action. Expenditure for Option 1 is also effectively anticyclical at the EU level – expenditure ranges from 0.25% of GDP to 0.4%, but it has a baseline component which distributes significant amounts even in the best of times.

The most complicated chart so far is the comparison of annual balances. In good times, Options 1 and 2 are both neutral as assistance to individual countries is not sufficiently large to significantly influence the overall system balance. The only exception is the initial build-up of funding under Option 2. However, in difficult times after 2009, both options initially go deeply into deficit in 2009. Afterwards, their reactions differs. At one end of the range, Option 2b quickly regains balance at the EUI level, while at the other end, Option 1a continues with deficit of 0.05% to 0.1% of GDP until 2012. Therefore, preferability of various options at the EU level depends also on what policy-makers view as a preferable approach.

Figure 17. EUI annual and cumulative balance of the EU under various options, % of GDP.



Source: Own elaboration based on AMECO data.

Different annual balances translate also into different cumulative balance. For Option 2, the differences between a/ and b/ lead to a small cumulative difference. The real difference is between Option 1 and 2, where Option 1 goes into cumulative deficit, which becomes a system-wide deficit under both a/ and b/ by 2012 (though the b/ option, by increasing revenue, makes the deficit much smaller). The calibration of various options is, of course, only an illustration, but it shows that, for Option 1, policy-makers would need to have a financial backstopping facility of some kind (e.g. extraordinary contribution or loans).

4.3.2 Comparison of the options for selected countries

In this part of the report, we present comparison of the four options for individual member states. To facilitate the reader, we reproduce in this section the table that summarises the four scenarios we analyse: the harmonised European unemployment benefit system and the catastrophic unemployment insurance, each with two different fiscal rules.

We focus on two groups, where the results are likely to be of interest - countries most suffering from the Great Recession and countries that are likely to be long-term net payers. Specifically, we look at Spain, Greece, Latvia, Ireland, the Netherlands, Austria and Germany. We present the four options for each of these countries together with the annual and cumulative balance.

Table 16. Matrix of scenarios explored

	No long-term country-level budgetary neutrality	Long-term country-level budgetary neutrality
Harmonised European unemployment benefit	Option 1a	Option 1b
Catastrophic unemployment insurance	Option 2a	Option 2b

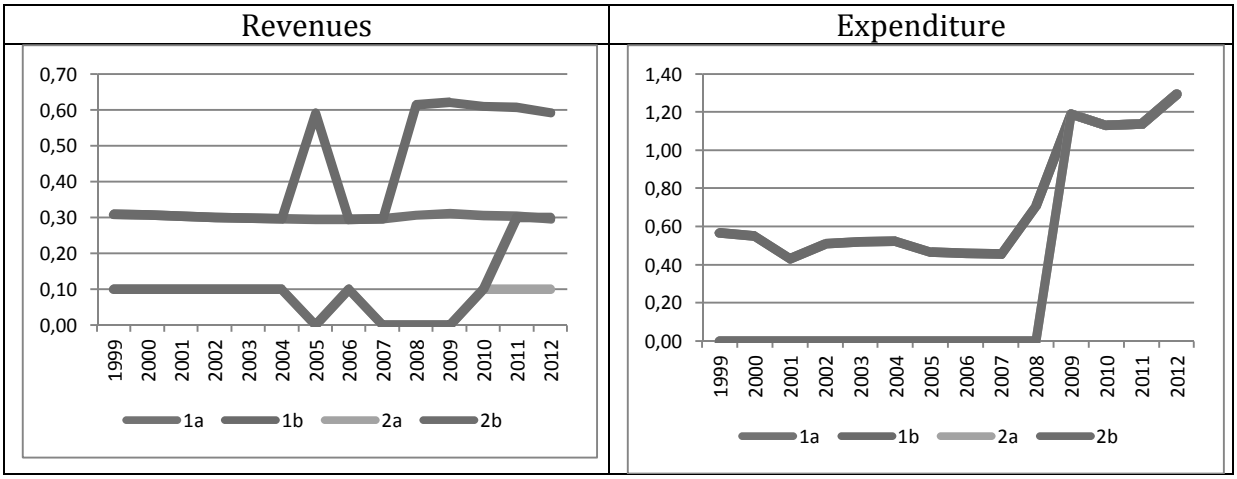
Source: Own elaboration.

Spain

Spain is the heaviest user of EUI under all options. It is therefore not surprising that, with the balancing requirement of option b/, this leads also to higher payments into the system. Under

Option 1b, it reaches approximately 0.6% after 2008. With Option 2b, it is milder, but still Spain would be paying 0.3% of GDP, 3 times higher than most other member states since 2011.

Figure 18. EUI revenues and expenditure paid by and to Spain under various options, as % of GDP.

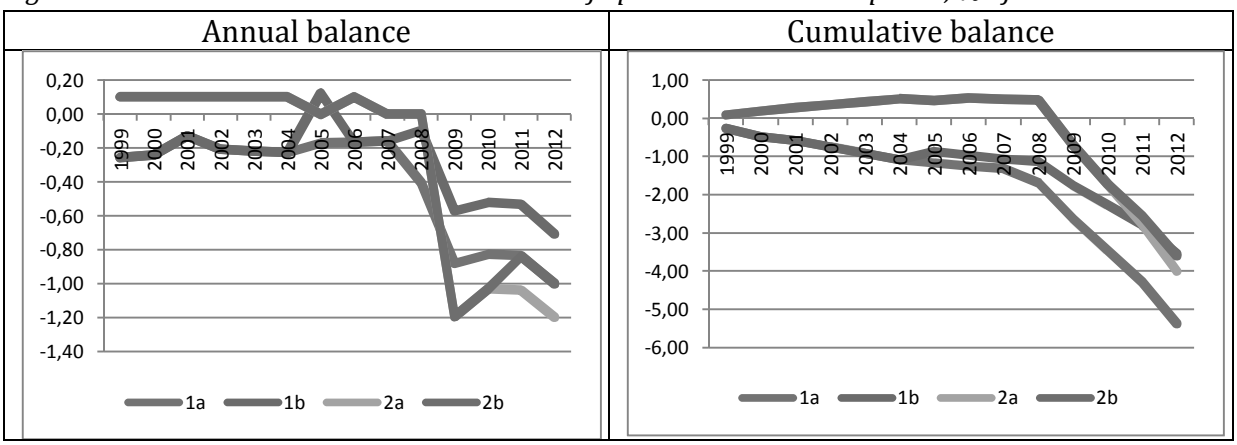


Source: Own elaboration based on AMECO data.

What Spain would get from EUI differs dramatically during the good times, but less so during the bad times. Until 2008, the catastrophic insurance would not pay Spain anything since its situation is not dramatic enough. Under the harmonised system instead, Spain would get 0.4 to 0.6% of GDP, significantly more than other member states even prior to the Great Recession. However, during the recession and its aftermath, the EUI expenditure of both systems converges up to a very high level, approximately 1.3% of GDP reflecting the dramatic deterioration in the Spanish unemployment.

The heavy Spanish reliance on EUI is also demonstrated by its annual balance, which is negative even during the good times under harmonised system though not for catastrophic insurance. It becomes very negative during the Great Recession though the balance depends heavily on the Option chosen. It ranges from approximately 0.6% of GDP annually under the catastrophic insurance with a tighter fiscal rule to 1-1.2% annually under the harmonised system with no budgetary neutrality.

Figure 19. EUI annual and cumulative balance of Spain under various options, % of GDP.



Source: Own elaboration based on AMECO data.

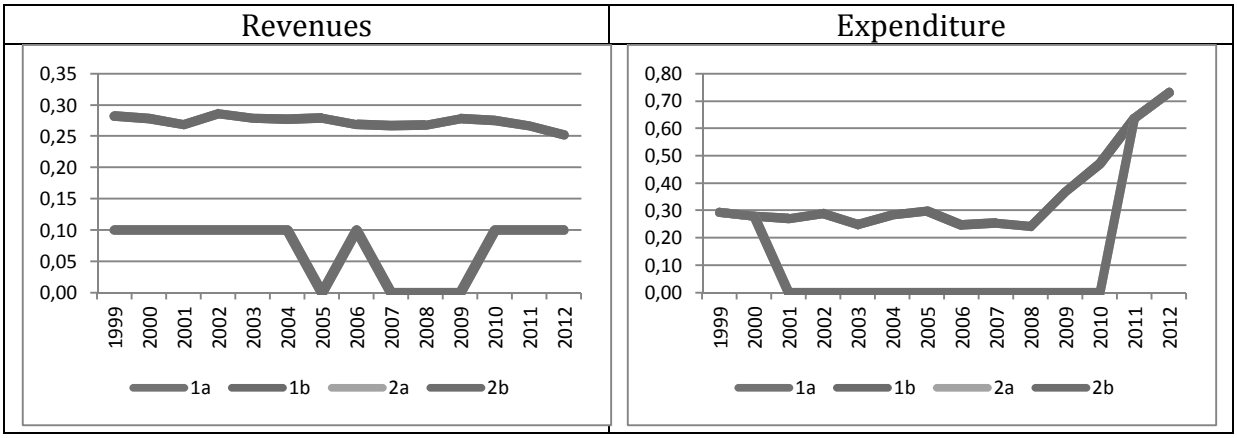
Consequently, the cumulative balance of Spain with the system worsens throughout the entire period (if one discounts the initial fund-building period in Option 2). By the end of 2012, it

would have been between 3.5% and 4% of GDP in the red in all options except for 1a, where it would be even higher (around 5% of GDP).

Greece

Greece pays standard revenues into the system despite its repeated use since it did not cross the 1% accumulated deficit threshold by 2012 (but it would in the following years) We can see a gradual decline in revenues as its employment decreases during the crisis.

Figure 20. EUI revenues and expenditure paid by and to Greece under various options, as % of GDP.

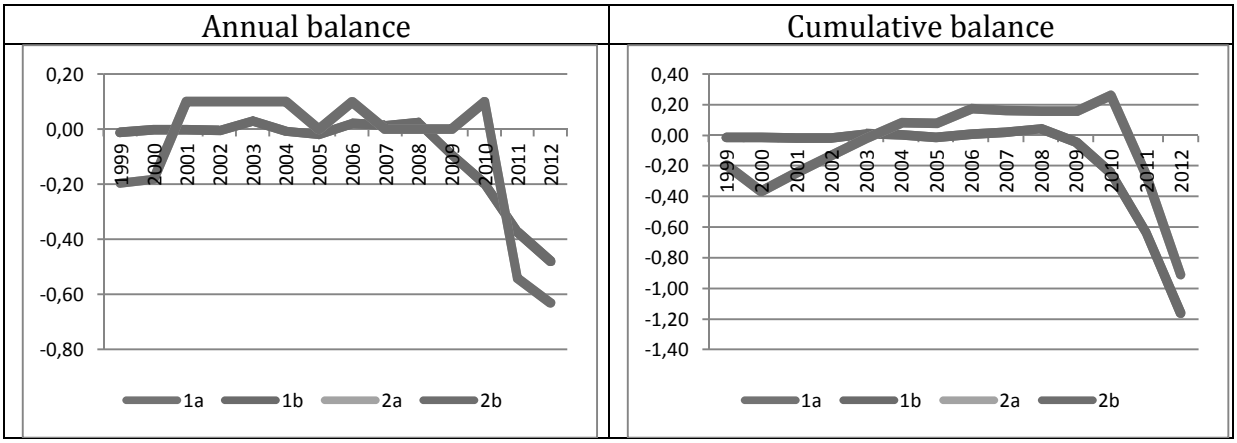


Source: Own elaboration based on AMECO data.

Greece's pay-out from EUI would reach high levels of 0.6-0.7% of GDP annually during the Great Recession under both options, but it would arrive later under Option 2.

Greece's annual balance turns dramatically negative during the Great Recession as one would expect, reaching 0.5% to 0.6% of GDP annually. The main difference between the two options in terms of annual balance is when and how much. The catastrophic insurance would kick in later but with a stronger stimulative effect, due to lower revenues paid into the EUI.

Figure 21. EUI annual and cumulative balance of Greece under various options, % of GDP.



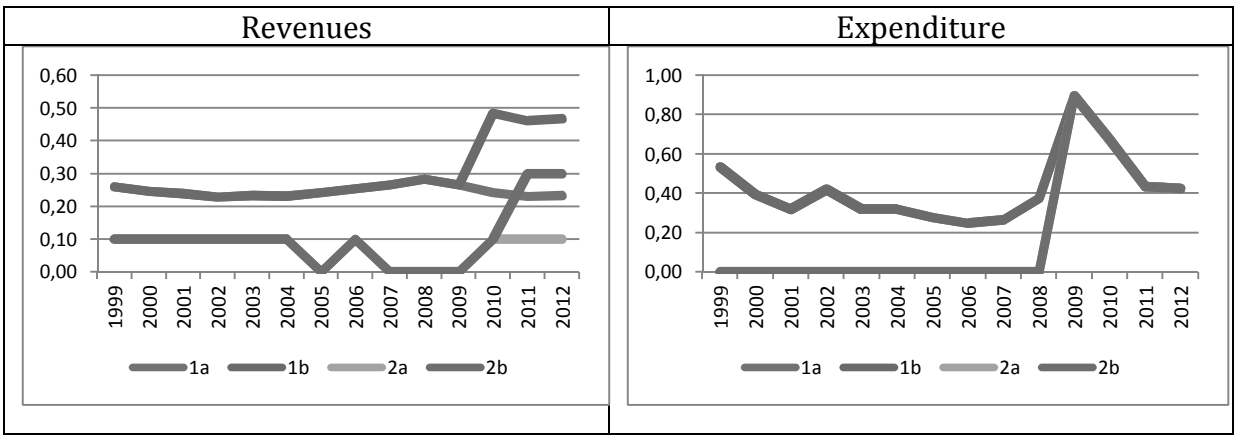
Source: Own elaboration based on AMECO data.

Cumulative balance of Greece vis-à-vis the system turns sharply negative during the Great Recession and its aftermath. There is no difference between a/ and b/ options (with or without rebalancing) and even the difference between the two systems proposed is not dramatic - approximately 0.2% of GDP on a cumulative basis.

Latvia

Latvia is an example of the country where the balancing requirements might make a dramatic difference. As a heavy user, it would have to, under both options, pay in much more since 2010, but the difference is between roughly 0.25% of GDP under 1a and 0.5% of GDP under 1b. For Option 2, it is similar: 0.1% for 2a and 0.3% for 2b.

Figure 22. EUI revenues and expenditure paid by and to Latvia under various options, as % of GDP.

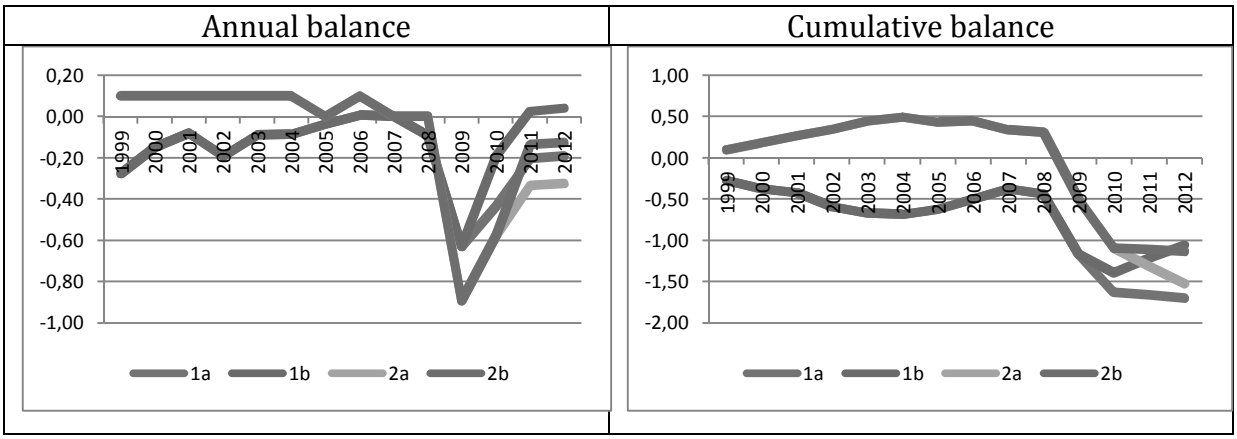


Source: Own elaboration based on AMECO data.

On the expenditure side, Latvia illustrates well that the catastrophic insurance (Option 2) comes with limitations since it is essentially a binary mechanism - activated or not. In early 2000s, when Latvia suffered from high unemployment, Option 2 would not help because the difference was not dramatic enough and the benchmark value started from a high historical level. Option 1 provides a more calibrated assistance and expenditure by EUI gradually declines form a high level. On the other hand, in the Great Recession, both options perform very similarly in terms of pay-outs because the shock was severe.

The annual balance of Latvia-EUI financial relationship has similar pattern under all options - worsening dramatically in 2009 and then recovering. What distinguished the various options is how quickly and to what extent do they bring the relationship back to annual balance. Option 1b is the quickest while 2a is the most gradual return, with deficit of more than 0.3% of GDP even in 2012.

Figure 23. EUI annual and cumulative balance of Latvia under various options, % of GDP.



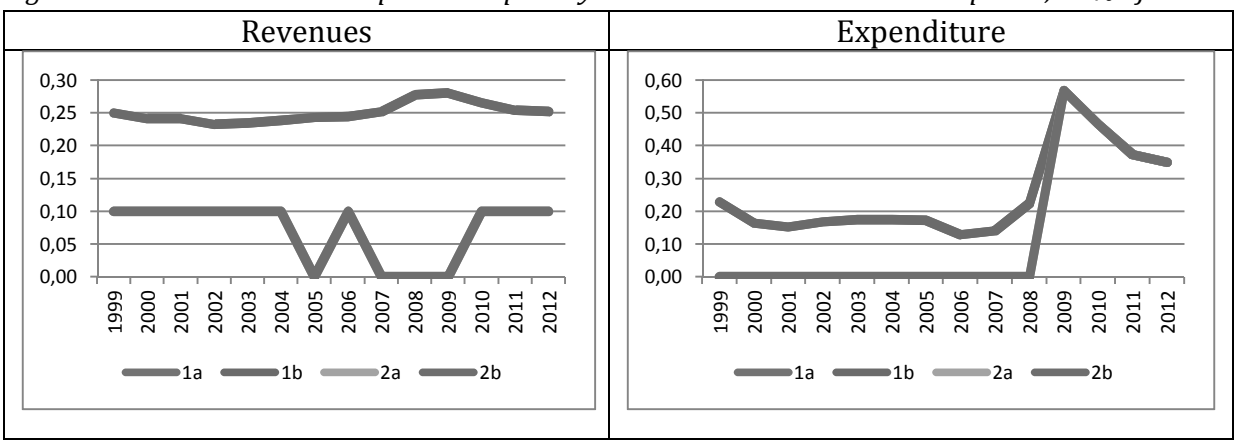
Source: Own elaboration based on AMECO data.

The difference in annual balance development understandably shows in the cumulative balance, where the Latvians accumulate significant deficit, but its size differs. The differences are significant – between 1% and 1.5% of GDP by 2012. Options 1b and 2b bring the cumulative balance almost back to 1%, while 2a has the highest cumulative deficit.

Ireland

Irish employees produce under the harmonised scheme an annual revenue with minor fluctuations around 0.25% of GDP. Under the catastrophic insurance instead, the contribution remains fixed at 0.1% and drops to 0 once the balance reaches 0.5% of GDP. Expenditure co-moves in the two systems: it is essentially 0 for the catastrophic insurance and less than 0.2% for the harmonised scheme up to 2008. Afterwards, with the start of the Great Recession it suddenly peaks to 0.6% and then starts decreasing again to reach 0.35% in 2012. Such increase is a natural consequence of the abrupt deterioration in unemployment figures that increase four-fold in less than one decade.

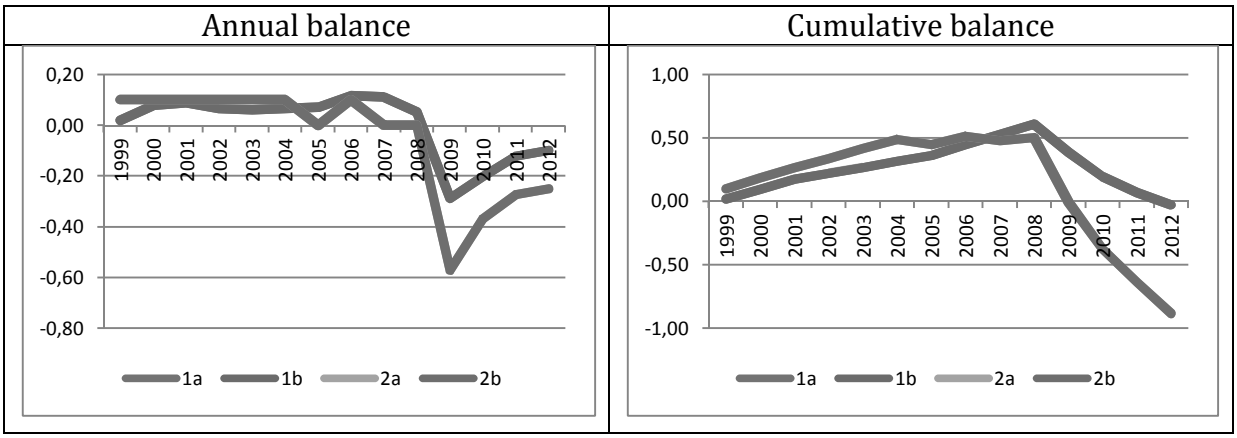
Figure 24. EUI revenues and expenditure paid by and to Ireland under various options, as % of GDP.



Source: Own elaboration based on AMECO data.

The annual balance remains positive until 2008 and then turns suddenly negative, up to -0.3% of GDP for the harmonised case and -0.6% for the catastrophic insurance, with the latter therefore providing a stronger relief to public finance in the case of the extreme need. All in all, the cumulative balance remains close to zero in the harmonised EUI, whereas it reaches -0.9% of GDP for the catastrophic insurance. Had the latter system been in place right not, therefore, Ireland would have been very close to the need of readjustment for the next years to restore the balance in the medium-term.

Figure 25. EUI annual and cumulative balance of Ireland under various options, % of GDP.



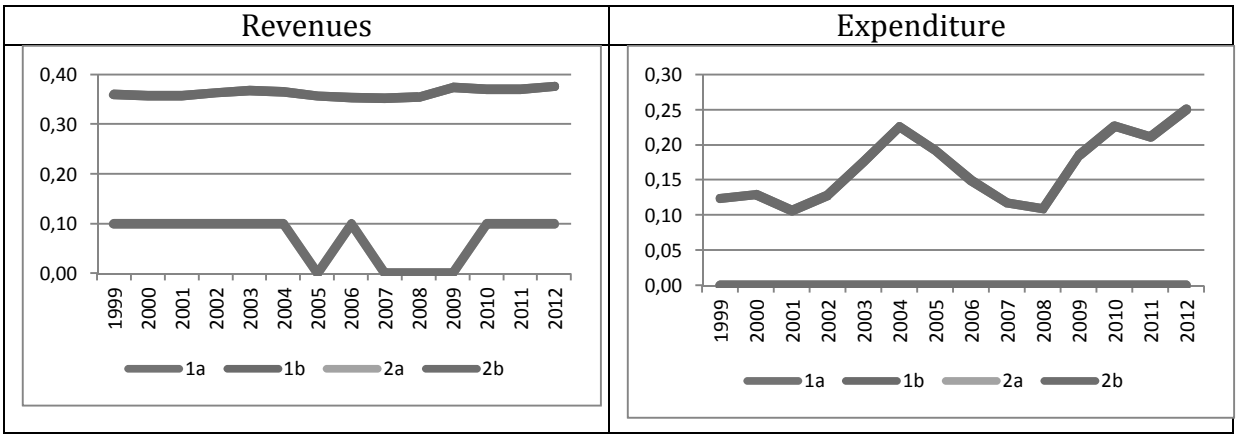
Source: Own elaboration based on AMECO data.

All in all, the Irish case illustrates well the conceptual difference between the two systems simulated: the harmonised scheme protects against all downturns up to a certain level, whereas the catastrophic insurance only intervenes in extreme cases, but with a more than proportional support.

The Netherlands

On the revenue side, Dutch workers generate annually a stable income of 0.35-0.38% of GDP during the period 1999-2012 for the harmonised scheme and 0.1% for the catastrophic insurance. The latter is never used during the period analysed due to the fact that shocks fall in the 'business as usual' category. The harmonised scheme, instead, follows an upward trend due to the fact that the number of unemployed workers doubles after reaching a minimum in 2001 (from 205,700 to 469,000) and despite the positive performance observed just before the start of the Great Recession.

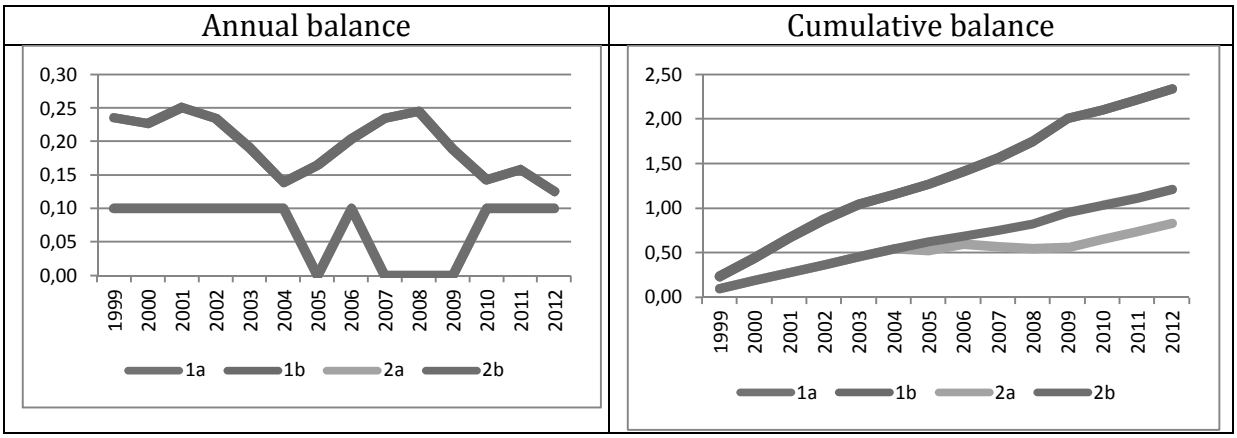
Figure 26. EUI revenues and expenditure paid by and to the Netherlands under various options, as % of GDP.



Source: Own elaboration based on AMECO data.

The annual balance strongly reflects the unemployment cycle in the harmonised system but in cumulative terms as a result of the well performing Dutch labour market, the Netherlands would cumulate a balance of 1.2%.

Figure 27. EUI annual and cumulative balance of the Netherlands under various options, % of GDP.

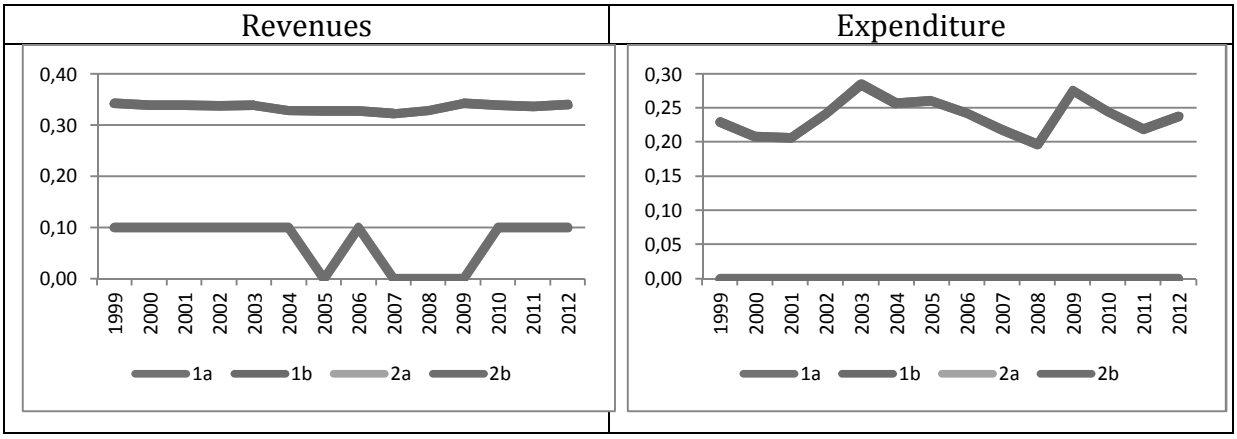


Source: Own elaboration based on AMECO data.

Austria

The Austrian case is simple and straightforward. In terms of revenue, it produces 0.33-0.34% of GDP every year in the harmonised system and 0.1% for the catastrophic insurance, exception made for years where the contribution stops. Expenditure under the latter is 0 between 1999 and 2012: unemployment remains rigorously below the trigger of NAWRU+2%.

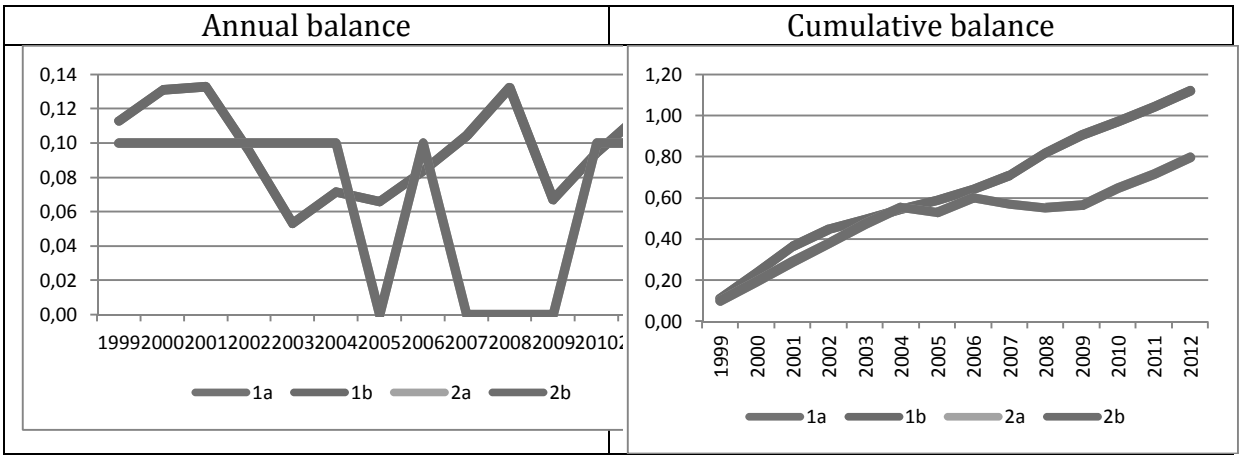
Figure 28. EUI revenues and expenditure paid by and to Austria under various options, as % of GDP.



Source: Own elaboration based on AMECO data.

As a consequence of the well-performing labour market, every single year, Austria keeps a positive balance vis-à-vis the system, which translates in a cumulative balance of at least 0.8% of GDP in 2012.

Figure 29. EUI annual and cumulative balance of Austria under various options, % of GDP.



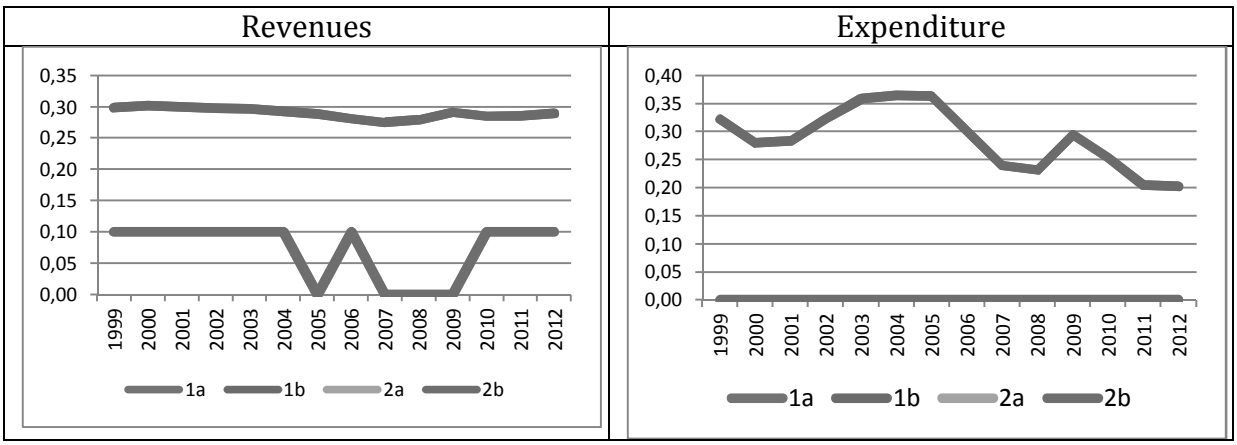
Source: Own elaboration based on AMECO data.

Germany

In both options Germany generates stable annual revenues. It amounts to 0.3% of GDP in the harmonised system and 0.1% in the catastrophic insurance – exception made for years where the contribution stops.

On the expenditure side, the German performance is strongly positive: no use of the catastrophic insurance is made between 1999 and 2012, while in the harmonised unemployment benefit system it shows an overall declining trend due to the good performance of the labour market, after a peak in 2003-2005. During the analysed period in fact, the unemployment rate drops from 8.6 to 5.5% and so would have done the expenditure on the harmonised unemployment benefits, from 0.32 in 1999 to 0.2% of GDP in 2012.

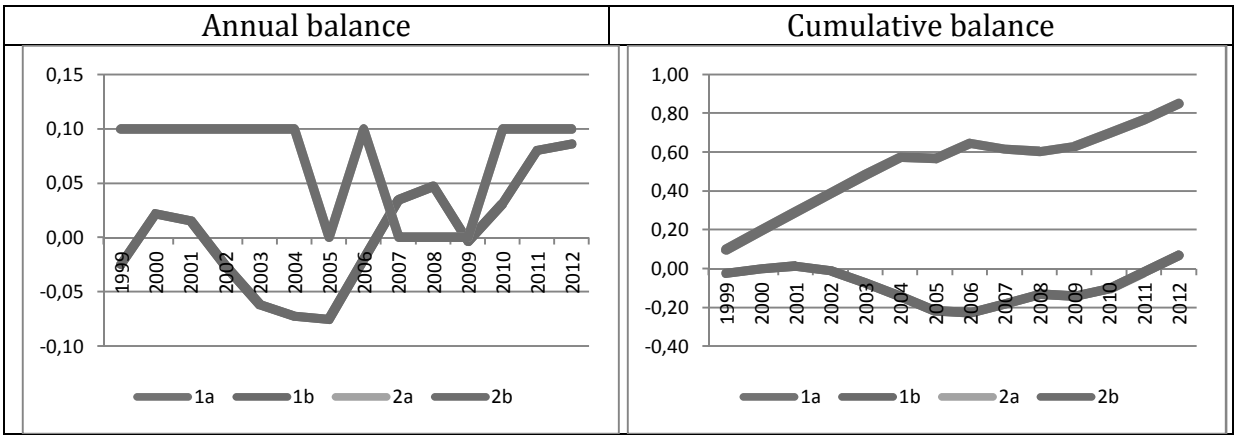
Figure 30. EUI revenues and expenditure paid by and to Germany under various options, as % of GDP.



Source: Own elaboration based on AMECO data.

The overall balance remains positive at the end of the simulated period, yet with large differences between the two systems. The harmonised European unemployment benefit scheme ends up very close to zero after an alternation of positive (2000-2001 and 2007-2012) and negative contributions (1999 and 2002-2006). Whereas, with the catastrophic insurance Germany remains a net contributor over the entire period due to the fact that ups and downs of the unemployment rates exist but are in the range of a normal business cycle.

Figure 31. EUI annual and cumulative balance of Germany under various options, % of GDP.



Source: Own elaboration based on AMECO data.

Selected references

Allard et al (2013), "Toward a Fiscal Union for the Euro Area", IMF Staff Discussion Note 13/09, September (http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1309.pdf).

Bajo-Rubio, O. and C. Diaz-Roldan (2003), Macroeconomic Policy in an Open Economy: Applications of the Mundell-Fleming Model, Nova.

Blanchard O., F. Jaumotte and P. Loungani (2013), "Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession", IMF Staff discussion note 13/02, March (http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1302.pdf)

Boushey Eizenga 2011- Dont know which one it is (http://www.americanprogress.org/about/staff/boushey-heather/view/page/8/).

AMECO, The annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm).

Council of Europe: European Code of Social Security unemployment benefits (article 19-24).

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Part Seven: General and final provisions - Article 352 (ex Article 308 TEC).

Delpla, I. (2012) Investigating Srebrenica: Institutions, Facts, Responsibilities. Studies in Contemporary European History, Berghahn Books.

De Grauwe, P. (2007), Economics of Monetary Union, Oxford University Press.

De Grauwe, P. (2013) "Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?", LSE Europe in Question Discussion Paper Series No.57/2013, The London School of Economics and Political Science, London (http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper57.pdf).

Dullien, S. (2007), "Investigating Srebrenica: Institutions, Facts, Responsibilities" Working Paper FG 1, Research Unit Integration, German Institute for International and Security Affairs, Berlin, July.

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, first draft, European Comission, June.

Employment Development Department, "Unemployment Insurance (UI) Fund Forecast" (2013), EDD State of California, California, October (http://www.edd.ca.gov/About_EDD/pdf/edd-uiforecast13.pdf).

Enderlein et al (2010) Handbook on multi-level Governance, Edward Elgar Publishing Limited. In the text says "Enderlein et al 2013".

ESF Expert Evaluation Network, Final Synthesis Report on Access to employment, October 2012 (http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8954&langId=en).

Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes)

European Comission: "The Multiannual Financial Framework explained" (http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm).

European Social Charter: article 12, article 24

European Commission (2013), "EU Budget Financial Report 2012"

Guild et al, (2013) Social Benefits and Migration: A Contested Relationship and Policy Challenge in the EU, CEPS.

Italianer A. and Vanheukelen M. (1993), "Proposals for community stabilization mechanisms: some historical applications", The Economics of Community public finance, European Economy: Reports and studies, 5.

Majocchi A. and Rey M. (1993), "A special financial support scheme in EMU: need and nature", Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, Vol. 52.1993, 2, p. 161-204.

Mongrain S. and Roberts J. (2004), "Unemployment insurance and experience rating: insurance versus efficiency", International Economic Review, Vol. 46, No. 4, pp. 1303–1319, November.

OECD Economic Surveys - Euro Area (2010), OECD, December.

Pisani-Ferri et al (2013) "Options for a Euro-area fiscal capacity", Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/01, January (http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/765-options-for-a-euro-area-fiscal-capacity/).

Regulation (*EEC*) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community.

Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council, of 29 April 2004 on the coordination of social security systems.

Strauss R. et al (2013) "Paper on automatic stabilisers", European Commission Paper, EC, Brussels, October.

Sutherland et al (2012) "Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?", OECD Economic Policy Papers No. 1, OECD, April.

Training and Employment Research Unit (2012), "Final Synthesis Report on Access to employment", ESF Expert Evaluation Network, University of Glasgow, Glasgow, October.

Wang et al. (2002).

Witte, Edwin E. (1936), "An Historical Account of Unemployment Insurance in the Social Security Act", *L*aw and *C*ontemporary *P*roblems, Vol. 3 No. 1, pp. 157-169, January (http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol3/iss1/16).

Whittaker, J.M. and Isaacs, K.P. (2013), "Extending Unemployment Compensation Benefits During Recessions", Congressional Research Service report prepared for members and committees of Congress (https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34340.pdf).

Whittaker, J.M. and Isaacs, K.P. (2013), "Unemployment Insurance: Programs and Benefits", Congressional Research Service report prepared for members and committees of Congress (https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33362.pdf)

Handelsblatt

Handelsblatt Pr
KOSTENLOS TEST

Das könnte Sie auch interessieren

SPONSORINGPARTNER
Audi-Deal für FC Bayern – Der große Matchwinner heißt Hoeneß

VERTRAULICHES PAPIER

Das sind die Details zu Scholz' Plänen für eine europäische Arbeitslosenversicherung

Der Finanzminister will die EU mit einer europäischen Arbeitslosenversicherung krisenfester machen. Allerdings käme der neue Fonds den Bundeshaushalt nicht ganz billig.

Martin Greive

Jan Hildebrand

16.10.2018 • Update: 16.10.2018 - 18:09 Uhr • 6 Kommentare • 4 x geteilt

Handelsblatt Pr
KOSTENLOS TEST

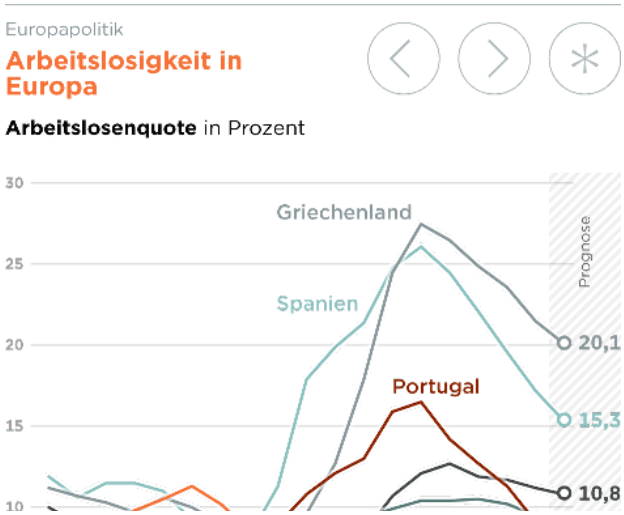
Olaf Scholz

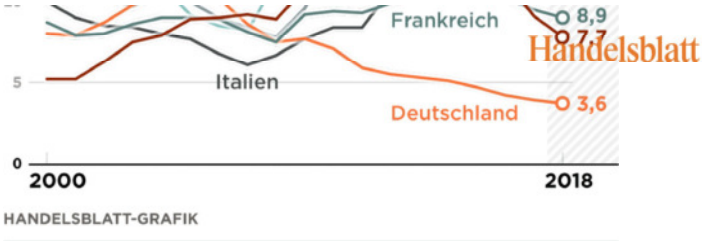
(Foto: picture alliance/dpa)

Berlin. Die Zeit läuft Olaf Scholz davon. Am 3. Dezember trifft sich der Bundesfinanzminister mit seinen europäischen Kollegen in Brüssel. Bis dahin wollen sie ein Reformpaket zur Stärkung der Euro-Zone vorbereiten, das die Staats- und Regierungschefs dann zehn Tage später bei ihrem großem EU-Gipfel beschließen sollen. Dieses Treffen wird vermutlich die vorerst letzte Chance sein, denn im kommenden Jahr wird sich alles auf die Europawahl im Mai konzentrieren.

Im Hintergrund arbeiten Scholz und seine Europaexperten deshalb mit Hochdruck an einem Reformpaket. Herzstück der Überlegungen ist dabei die von Scholz angedachte europaweite Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen. Im Juni hatte er zum ersten Mal diese Idee präsentiert. Konkreteres war zu dem Vorschlag seitdem nicht zu hören. Bis jetzt.

Ein internes Papier des Bundesfinanzministeriums, ein sogenanntes „Non-Paper“, skizziert erstmals, wie ein deutsch-französischer Vorschlag für solch eine Rückversicherung aussehen könnte. So soll aus Beiträgen von Mitgliedstaaten ein Topf aufgebaut werden, der nationalen Arbeitslosenversicherungen in Krisenzeiten mit Krediten aushilft.





Handelsblatt Pr
KOSTENLOS TEST

Damit will Scholz eine Abwärtsspirale verhindern, in der ein Land durch hohe Defizite in der Arbeitslosenversicherung in die Pleite rutscht, und „die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten stärken“, wie es in dem Papier heißt. Doch auch wenn Kredite zurückgezahlt werden und der neue Krisenfonds somit keine neuen Transfers innerhalb Europas vorsieht, provoziert er Widerstand. So hat das CDU-geführte Bundeswirtschaftsministerium Scholz’ Vorschlag nach Handelsblatt-Informationen vorerst abgelehnt.

Aktuelle Club-Events

MONTAG, 03.06.19, 18:30
Berlin: WirtschaftsWoche Club-Gespäch mit Ursula von der Leyen

MEHR ANZEIGEN

Dabei war es die Koalition selbst, die bei Regierungsstart hohe Erwartungen in der Europapolitik geweckt hat. Die Sozialdemokraten hatten während des Bundestagswahlkampfs mutige Schritte für eine Stärkung der Euro-Zone versprochen und diese in den Verhandlungen mit der Union durchgesetzt. Der Koalitionsvertrag trägt nicht umsonst die Überschrift „Ein neuer Aufbruch für Europa“.

Ein paar kleinere Fortschritte gibt es seitdem auch zu verzeichnen: Beim Euro-Rettungsschirm soll ein weiterer Krisentopf für Bankenpleiten angesiedelt werden. Damit verknüpft ist eine Vereinbarung, faule Kredite in den europäischen Bankbilanzen abzubauen.

Das ist alles wichtig – aber auch sehr technisch. Scholz weiß, dass er mit diesen Vereinbarungen nirgendwo Begeisterung auslösen wird, im Gegenteil: Wenn es im Dezember nicht über finanztechnische Details hinausgeht, dürfte die Enttäuschung in der SPD über seine Europapolitik weiterwachsen.

Ein deutsch-französischer Vorstoß

Mit aller Macht versucht er deshalb, seine europäische Arbeitslosenversicherung voranzutreiben. Diese Idee lässt schon eher die Herzen seiner Parteifreunde höherschlagen, auch bekommt Scholz Beifall vonseiten der Gewerkschaften. Seit der Finanzminister bei den deutsch-französischen Regierungskonsultationen in Meseberg Mitte Juni mit seinem Kollegen Bruno Le Maire den Aufbau eines „Europäischen Fonds zur Stabilisierung nationaler Arbeitslosenversicherungen“ vorschlug, gibt es kaum eine Rede, in der er nicht auf dieses Projekt zu sprechen kommt.

Doch die Details in dem Papier zeigen, welche großen wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Fragen mit der Idee verbunden sind. Dem

Handelsblatt Pr
KOSTENLOS TEST

Vorschlag zufolge sollen EU-Staaten mit Beiträgen einen „European Unemployment Stabilization Fund“ (EUSF) speisen. Diese Beiträge könnten sich etwa an der Wirtschaftskraft bemessen. Gerät ein Staat in eine Krise, kann sich dessen nationale Arbeitslosenversicherung Geld vom EUSF leihen. Dies soll verhindern, dass ein Staat auch noch in Zahlungsschwierigkeiten gerät, weil er zu hohe Defizite in der Arbeitslosenversicherung angehäuft hat.

Unterstützung könnten beispielsweise Länder erhalten, deren Arbeitslosenrate um zwei Prozentpunkte steigt, heißt es. Der Fonds leiste damit „einen Beitrag zur Stabilisierung in Krisenzeiten“. Eine Entscheidung über die Auszahlung von Hilfen könnten die EU-Mitgliedstaaten treffen, nachdem die EU-Kommission eine entsprechende Empfehlung abgegeben habe.

INTERVIEW MIT BUNDESFINANZMINISTER

Scholz’ Schuldenwarnung – „Italien kann seine Verantwortung nicht exportieren“

Scholz weiß natürlich, wie brisant sein Vorschlag ist. Die Euro-Rettungsaktionen und der Aufbau des Euro-Rettungsschirms waren in Deutschland heftig umstritten, und mit der Zeit sind Euro-Hilfstöpfe nicht gerade beliebter geworden. Deshalb will Scholz der Solidarität auch klare Grenzen setzen.

Um sich am EUSF zu beteiligen, müssten die Staaten über funktionierende Arbeitslosenversicherungen verfügen und gewisse Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt erfüllen. Vor allem aber müssen Länder ihre Kredite nach spätestens fünf Jahren zurückzahlen, ansonsten droht eine Beitragserhöhung. Durch diese Vorgaben wollen Scholz’ Experten verhindern, dass Staaten sich auf Kosten der Währungsgemeinschaft vor Reformen drücken.

Staaten drohen Milliardenbeiträge

Laut Ökonomen geht der Vorschlag insgesamt in die richtige Richtung. „Eine europäische Rückversicherung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen ist grundsätzlich sinnvoll. Sie kann eine Krise eindämmen und finanzielle Engpässe von Ländern in Krisenzeiten vermeiden“, sagt Andreas Peichl vom Münchener Ifo-Institut. Auch wäre sie aus seiner Sicht ein „wichtiges Symbol der Solidarität für das europäische Projekt“. Peichl räumt aber ein, wie schwierig die Fragen zu lösen sind, die mit Scholz’ Vorschlag einhergehen.

Das geht schon damit los, wie groß der Fonds sein soll. In dem Papier des Finanzministeriums wird der EUSF nicht mit einer Hausnummer versehen. Aber damit er Staaten helfen kann, braucht er ohne jeden Zweifel Milliardenreserven. Der Internationale Währungsfonds hatte bei einem ähnlichen Vorschlag einen Beitrag pro EU-Staat von 0,35 Prozent der Wirtschaftsleistung vorgesehen. Deutschland müsste somit 11,4 Milliarden Euro im Jahr einzahlen.

Ifo-Forscher Peichl hat in Studien ebenfalls durchgespielt, wie hoch die Beiträge für solch einen Topf sein sollten. Ergebnis: Ein Beitrag von 0,3 Prozent ist eher die Untergrenze. Selbst wenn also nur einige Jahre für

den Aufbau des Topfes Beiträge fällig wären, käme doch ein stattliches Sümmchen für Deutschland zusammen.

Handelsblatt
Handelsblatt Pr
KOSTENLOS TEST

Kritiker monieren, anstatt dieses Geld an andere EU-Länder überweisen zu wollen, wäre es besser in der Renovierung der eigenen Schulen aufgehoben. Scholz verweist dagegen darauf, Deutschland zahle ja nicht einseitig in den Topf ein, sondern bekomme im Krisenfall auch Hilfen. Dies belegen Ifo-Studien: Hätte es schon früher solch einen Topf gegeben, hätte die Bundesrepublik zwischen 2000 und 2013 zwar insgesamt mehr Geld eingezahlt als rausbekommen. Anfang der 2000er-Jahre aber wäre Deutschland Empfängerland gewesen und Spanien Zahlerland.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT

Jeder dritte Arbeitslose in Deutschland bezieht Hartz IV

Dennoch bleiben große Zweifel. Schon der Stabilitäts- und Wachstumspakt hat gezeigt, dass manchen Staaten die europäischen Finanzregeln egal sind, Griechenland hat sogar frisierte Haushaltszahlen nach Brüssel geschickt. Auch wurden nach und nach die Regeln aufgeweicht – Flüchtlingsausgaben oder manche Investitionen dürfen etwa aus Haushaltsdefiziten herausgerechnet werden. Ähnliche Probleme könnten bei einer europäischen Arbeitslosenversicherung auftreten.

Das Ende einer Krise zu definieren sei keine leichte Herausforderung, räumen Scholz' Experten im Papier ein. Die Frage ist daher, ob die Rückzahlungsregeln bei der europäischen Arbeitslosenversicherung eingehalten werden – oder ob sie am Ende doch zu dauerhaften Transfers führt.

Gerade in Deutschland sind diese Befürchtungen ausgeprägt. So soll Wirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU) Scholz mitgeteilt haben, den Vorschlag so nicht mittragen zu können, heißt es in Koalitionskreisen. Das Wirtschaftsministerium teilt dagegen auf Anfrage mit, die Vorschläge noch auf Arbeitsebene zu prüfen. Die Meseberg-Aufträge müssten „als Gesamtkonzept bewertet" werden.

Auch in einigen anderen nord- und osteuropäischen Euro-Staaten reagiert man bisher skeptisch. Beim Treffen der EU-Finanzminister Anfang September warb Scholz intern wieder für seinen Plan, zusammen mit seinen Kollegen aus Frankreich, Spanien und der Slowakei. Doch die Stimmung war reserviert. Der österreichische Finanzminister Hartwig Löger, der derzeit den Vorsitz in der Gruppe hat, stellte fest, dass die Ansichten unter den Kollegen auseinandergingen und weitere Diskussionen notwendig seien.

So stellen sich auch schwierige rechtliche Fragen. Aus Sicht von Scholz' Experten macht der Aufbau einer Rückversicherung im europäischen Rahmenwerk eine Änderung der Europäischen Verträge erforderlich. Vertragsänderungen sind derzeit in Europa aber nicht mehrheitsfähig.

Deshalb wird als zweite Option eine zwischenstaatliche Lösung wie beim Aufbau des Euro-Rettungsschirms diskutiert, für die keine Vertragsänderung nötig wäre. Ungewöhnlich wäre das nicht: Genau so wurde schon der Euro-Rettungsschirm aus der Taufe gehoben.

cep

cep**Studie**

Europäische Arbeitslosenversicherung

Ein wirkungsvoller Stabilisator für den Euroraum?

von Matthias Kullas und Klaus-Dieter Sohn

April 2015

© shutterstock

Kernpunkte

- Auf europäischer Ebene wird seit geraumer Zeit diskutiert, inwieweit eine europäische Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator – speziell in der Eurozone – dienen kann. Insbesondere soll sie verhindern, dass kurzfristige asymmetrische Schocks eine langfristig divergierende Entwicklung in den Mitgliedstaaten der Eurozone auslösen. Zudem soll sie konjunkturelle Schwankungen ausgleichen.
- Gegenwärtig werden zwei Ausgestaltungsmöglichkeiten einer europäischen Arbeitslosenversicherung verstärkt diskutiert. Zum einen ist dies die vom ehemaligen EU-Kommissar László Andor geförderte unechte Basisversicherung. Zum anderen wird eine europäische Arbeitslosenversicherung in Form einer Katastrophenversicherung diskutiert. Eine dritte kaum diskutierte Möglichkeit ist eine echte Basisversicherung.
- Die Basisversicherung ist eine europäische Kernversicherung, die bedingungsunabhängig einen Teil der nationalen Arbeitslosenversicherungen ersetzt, und – falls von den Mitgliedstaaten gewünscht – von der nationalen Arbeitslosenversicherung ergänzt wird. Bei der echten Basisversicherung haben die Arbeitslosen eigene Ansprüche unmittelbar gegen die europäische Versicherung. Bei der unechten Basisversicherung erstattet diese den nationalen Arbeitslosenversicherungen deren Leistungen bis zu einer bestimmten EU-weit einheitlichen Grenze. Die Katastrophenversicherung ist eine europäische Arbeitslosenversicherung, die erst aktiviert wird, wenn ein Land von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wird, der „katastrophale" Auswirkungen für das Land hat.
- Die Wirkung einer europäischen Arbeitslosenversicherung hängt davon ab, ob sie tatsächlich konjunkturelle Schwankungen und wirtschaftliche Schocks ausgleicht. In der Praxis ist es allerdings kaum möglich, konjunkturelle von strukturellen Faktoren zu trennen. Um sicherzustellen, dass keine strukturellen Unterschiede zwischen den teilnehmenden Staaten ausgeglichen werden, müsste die Bedingung aufgestellt werden, dass die nationalen Ein- und Auszahlungen gegenüber der europäischen Arbeitslosenversicherung über den Konjunkturzyklus ausgeglichen sein müssen.
- Eine europäische Arbeitslosenversicherung hat in Zeiten, in denen sich ein Mitgliedstaat zu „normalen" Konditionen am Kapitalmarkt refinanzieren kann, keine konjunkturglättende Wirkung. Denn wenn die Arbeitslosigkeit in einem Staat aufgrund einer Rezession ansteigt, macht es für die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage keinen Unterschied, ob die Lohnersatzleistungen teilweise aus einem europäischen Topf finanziert werden oder durch die Gewährung eines öffentlichen Darlehens an die nationale Arbeitslosenversicherung. Anders verhält es sich im Fall eines wirtschaftlichen Schocks, der die öffentlichen Finanzen eines Mitgliedstaates übermäßig stark belastet. In einer solchen Situation kann die Arbeitslosenversicherung unter Umständen effizienzsteigernd wirken. Am ehesten wird dies für eine Katastrophenversicherung gelten.
- Die EU besitzt keine Kompetenz, eine echte Basisversicherung einzuführen. Eine unechte Basisversicherung lässt sich in engen Grenzen auf Art. 352 AEUV stützen: Voraussetzung ist, dass sie in keinem Parameter über die nationalen Arbeitslosenversicherungen hinausgeht und dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eingehalten werden. Die Einführung einer Katastrophenversicherung kann unter engen Voraussetzungen auf Art. 122 AEUV gestützt werden.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte ... 2
1 Einleitende Bemerkungen ... 5
2 Die Bedeutung automatischer Stabilisatoren in der Eurozone ... 6
2.1 Leitzinsen – One size does not fit all ... 6
2.2 Fehlende Abwertungsmöglichkeit ... 8
3 Die europäische Arbeitslosenversicherung in der aktuellen Diskussion ... 9
4 Ausgestaltung einer europäischen Arbeitslosenversicherung ... 12
4.1 Parameter von Arbeitslosenversicherungen ... 12
4.2 Spezifische Parameter einer europäischen Arbeitslosenversicherung ... 15
4.2.1 Finanzierung ... 15
4.2.2 Leistungsfall: „Basisversicherung“ vs. „Katastrophenversicherung“ ... 15
4.2.3 Leistungsempfänger: „Echte“ vs. „unechte Basisversicherung“ ... 16
4.3 Die europäische Arbeitslosenversicherung – Zwei Szenarien ... 16
4.3.1 Unechte Basisversicherung nach Andor ... 16
4.3.2 Katastrophenversicherung nach CEPS ... 18
5 Europäische Arbeitslosenversicherung – ökonomische Würdigung ... 20
5.1 Beschränkbarkeit auf konjunkturelle Arbeitslosigkeit? ... 20
5.1.1 Verweildauer als Problem ... 20
5.1.2 Natürliche Arbeitslosigkeit als Problem ... 22
5.2 Existenz ausreichend ausgeprägter länderspezifischer Konjunkturzyklen? ... 23
5.3 Überforderung der nationalen Versicherungssysteme? ... 23
5.4 Fazit ... 24
6 Europäische Arbeitslosenversicherung – juristische Würdigung ... 26
6.1 EU-Kompetenz für eine echte Basisversicherung? ... 26
6.1.1 Art. 153 Abs. 2 lit. a AEUV? ... 26
6.1.2 Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV? ... 27
6.1.3 Art. 122 Abs. 2 AEUV? ... 27
6.2 EU-Kompetenz für eine unechte Basisversicherung? ... 28
6.2.1 Art. 153 Abs. 2 AEUV? ... 28
6.2.2 Art. 122 Abs. 2 AEUV? ... 28
6.3 EU-Kompetenz für eine Katastrophenversicherung? ... 28
6.3.1 Art. 153 Abs. 2 AEUV? ... 28
6.3.2 Art. 122 Abs. 2 AEUV? ... 28
6.4 Flexibilitätsklausel als Kompetenzgrundlage? ... 30
6.4.1 Voraussetzungen des Art. 352 AEUV ... 30
6.4.2 Vertragsimmanente Schranken für die Flexibilitätsklausel ... 32
6.4.3 Verfassungsrechtliche Schranken für die Flexibilitätsklausel ... 33
6.5 Fazit ... 33
Literaturverzeichnis ... 34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: EZB-Leitzins und Taylor-Zins für ausgewählte Eurostaaten 7
Abbildung 2: Asymmetrische Schocks in den Euro-Ländern 8
Abbildung 3: Europäische Arbeitslosenversicherung und ergänzende nationale Versicherung 17
Abbildung 4: Anteil der Arbeitslosen mit einer Verweildauer von weniger als sechs Monaten 21
Abbildung 5: Natürliche Arbeitslosenquote 2013 22
Abbildung 6: Kompetenznormen für die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung 33

1 Einleitende Bemerkungen

Auf europäischer Ebene wird seit geraumer Zeit diskutiert, inwieweit eine europäische Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator – insbesondere in der Eurozone – dienen kann.

Automatische Stabilisatoren sind konjunkturstabilisierende Maßnahmen, „die ohne zusätzliche gesetzgeberische Maßnahmen von den öffentlichen Haushalten ausgehen."[1] Hierzu zählen neben einem konstanten öffentlichen Konsum und konstanten öffentlichen Investitionen auch die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Denn wenn eine Volkswirtschaft in eine Rezession gerät und die konjunkturelle Arbeitslosigkeit deshalb ansteigt, steigen gleichzeitig die Auszahlungen der Arbeitslosenversicherung. Die Auszahlungen kompensieren den Einnahmeausfall der Arbeitslosen zum Teil. Dies stabilisiert – bei konstanten Beiträgen – die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und mithin die Konjunktur. Die Rezession wird dadurch abgeschwächt. Die dadurch entstehenden Defizite der Arbeitslosenversicherung werden durch Einnahmeüberschüsse in konjunkturell guten Zeiten ausgeglichen, wodurch der Boom gemildert wird. Diese Konjunkturglättung reduziert die Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und somit das Risiko für Investoren und Unternehmer. Auch bei wirtschaftlichen Schocks wie der Finanzkrise oder dem Platzen einer Immobilienblase federn automatische Stabilisatoren die Wucht ab, indem sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren.

Obwohl in der politischen Diskussion über eine „europäische", also EU-weite Arbeitslosenversicherung gesprochen wird, geht es in erster Linie um die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in den Eurostaaten. Man könnte daher auch von einer Euro-Arbeitslosenversicherung sprechen. Dies würde jedoch andere EU-Staaten – insbesondere zukünftige Eurostaaten – von der Versicherung ausschließen. Das ist politisch nicht gewollt. Auch im Folgenden wird daher von einer europäischen Arbeitslosenversicherung gesprochen.

In Kapitel 2 wird erläutert, weshalb automatische Stabilisatoren in der Eurozone von besonderer Bedeutung sind. In Kapitel 3 wird dargestellt, wie weit die Diskussion um eine europäische Arbeitslosenversicherung auf europäischer Ebene bereits fortgeschritten ist. Kapitel 4 stellt dann auf der Basis der Parameter, die nationale Arbeitslosenversicherungen kennzeichnen, und anhand der notwendig festzulegenden Charakteristika einer europäischen Versicherung mögliche Ausgestaltungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung vor und fasst zwei konkrete Vorschläge für eine solche Versicherung zusammen. Im anschließenden Kapitel 5 wird untersucht, inwieweit eine europäische Arbeitslosenversicherung geeignet ist, die Konjunkturzyklen im Euro-Raum zu glätten. In Kapitel 6 wird dargestellt, welche juristischen Hürden für eine europäische Arbeitslosenversicherung bestehen.

[1] Sachverständigenrat (2008), S. 246.

2 Die Bedeutung automatischer Stabilisatoren in der Eurozone

Ein Währungsraum[2] wie die Eurozone, der mehrere Staaten umfasst, hat zahlreiche Vorteile. Hierzu zählen der Wegfall von Wechselkursrisiken und Wechselgebühren, die bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten fällig würden. Ein mehrere Staaten umfassender Währungsraum erleichtert daher den grenzüberschreitenden Handel, grenzüberschreitende Investitionen und grenzüberschreitende Reisen. Insbesondere der grenzüberschreitende Handel erhöht den Wettbewerbsdruck innerhalb des Währungsraums und sorgt so für Effizienz und technischen Fortschritt.

Ein solcher Währungsraum schränkt jedoch die makroökonomische Handlungsfähigkeit der teilnehmenden Staaten ein: Zum einen können Staaten, die Teil einer Währungsunion sind, keine eigene Zinspolitik mehr betreiben. Vielmehr bestimmt die Zentralbank einen Leitzins, der sich am Durchschnitt aller teilnehmenden Staaten orientiert. Zum anderen können die Staaten einer Währungsunion ihre Währung nicht mehr ab- oder aufwerten. Beide Einschränkungen führen dazu, dass die Bedeutung automatischer Stabilisatoren zur Konjunkturglättung und zur Abfederung wirtschaftlicher Schocks zunimmt.

Im Folgenden wird für ausgewählte Eurostaaten dargestellt, wie stark die Leitzinsen der EZB vom optimalen Leitzins abweichen. Zudem wird gezeigt, wie oft die Eurostaaten in den vergangenen Jahren von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wurden.

2.1 Leitzinsen – One size does not fit all

Indem die EZB Leitzinsen erhöht oder reduziert, kann sie die Konjunktur in der Eurozone beeinflussen. Eine Senkung der Leitzinsen führt zu niedrigeren Kreditzinsen, was Investitionen, Baukredite und Konsumkredite verbilligt. Dies stützt die Konjunktur. Eine Erhöhung des Leitzinses bewirkt das Gegenteil, so dass die Konjunktur gebremst wird.

Eine gemeinsame Währung kann die Eindämmung von konjunkturellen Schwankungen und den Ausgleich von wirtschaftlichen Schocks erschweren, wenn sich die teilnehmenden Staaten einem Leitzins gegenüber sehen, der ihre konjunkturelle Situation nur unzureichend berücksichtigt. Da die gemeinsame Zentralbank nur einen einzigen Leitzins setzen kann, der sich – notwendigerweise – am gesamten Währungsraum orientiert, wird dies immer dann der Fall sein, wenn sich die teilnehmenden Staaten in unterschiedlichen Phasen des Konjunkturzyklus befinden. In diesem Fall werden die Staaten eines Währungsraums mit einem Leitzins konfrontiert, der ihrer konjunkturellen Situation nicht optimal gerecht wird und somit die konjunkturellen Schwankungen weniger eindämmt, als dies mit einer eigenen Währung möglich wäre.

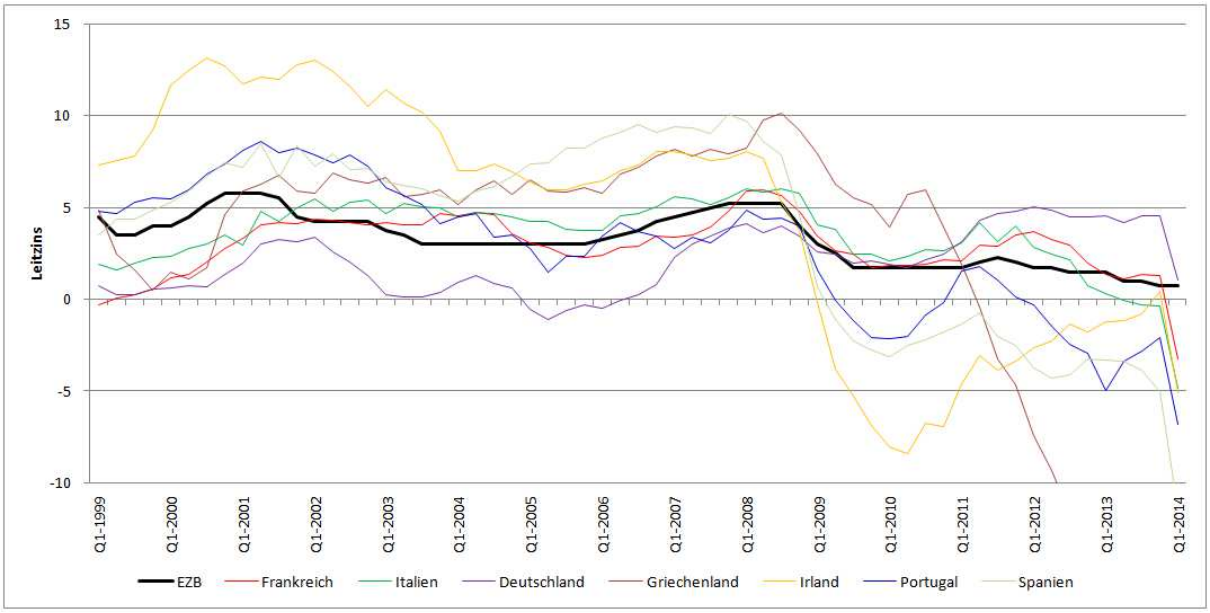
Wie groß die Nachteile eines einheitlichen Leitzinses tatsächlich sind, hängt davon ab, wie stark sich die Wirtschaftsstruktur und der institutionelle Rahmen der teilnehmenden Länder unterscheiden. Wenn die Unterschiede gering sind, so dass die konjunkturelle Entwicklung ähnlich verläuft und wirtschaftliche Schocks die teilnehmenden Länder in ähnlichem Ausmaß treffen, dann sind die Kosten gering. Im Umkehrschluss gilt: Je unterschiedlicher die Wirtschaftsstruktur und der institutionelle Rahmen ist, desto größer sind die Nachteile eines einheitlichen Leitzinses. Ein Beispiel für einen Schock, der die Eurostaaten unterschiedlich trifft, sind die jüngst beschlossenen Sanktionen gegen Russland. Eurostaaten mit engen Handelsbeziehungen zu oder finanziellen Verflechtungen mit Russland treffen diese Sanktionen stärker als andere.

Wie gut der Zinssatz der Europäischen Zentralbank (EZB) für die einzelnen Eurostaaten passt, lässt sich zeigen, indem man ihn für die vergangenen Jahre mit dem Zinssatz vergleicht, der für die ein-

[2] Im Folgenden wird von einem Währungsraum ohne regionalen Finanzausgleich ausgegangen.

zelnen Eurostaaten optimal gewesen wäre. Der optimale Zinssatz für jeden Eurostaat lässt sich anhand der Taylor-Regel bestimmen.[3] Die Taylor-Regel schlägt – unter Berücksichtigung der tatsächlichen Inflationsquote und der Abweichung der Arbeitslosenquote von der natürlichen Arbeitslosenquote[4] – vor, welchen Leitzins eine Notenbank setzen sollte. Durch einen Vergleich des tatsächlichen EZB-Zinssatzes mit dem nach der Taylor-Regel abgeleiteten Wert, lässt sich bestimmen, inwieweit der EZB-Zinssatz vom optimalen Zinssatz eines Eurostaates abweicht.

Abbildung 1: EZB-Leitzins und Taylor-Zins für ausgewählte Eurostaaten



Quelle: Eurostat, Ameco; cep-eigene Darstellung.

Die Abbildung zeigt, dass der EZB-Leitzins am geeignetsten für Frankreich und Italien war und dort entsprechend zur Konjunkturglättung beigetragen hat. Am wenigsten hat er hingegen die konjunkturelle Entwicklung in Irland, Spanien und Griechenland geglättet. Für diese Länder war der EZB-Leitzins in den Boom-Jahren vor der Eurokrise zu gering, seit 2009 ist er hingegen zu hoch. Auch für Deutschland war der EZB-Leitzins lange Zeit zu hoch.

Der Einheitszins hat zum einen die Entstehung der Euro-Krise begünstigt, da er vor der Krise das Überhitzen der Wirtschaft in der Euro-Peripherie nicht ausreichend gebremst hat. Zum anderen erschwert er nun in denselben Staaten die Überwindung der Euro-Krise. So werden in den Krisenstaaten die negativen Effekte des Schuldenabbaus auf die Konjunktur und die Beschäftigung nicht in dem Maß durch den Leitzins abgefedert, wie es in Staaten mit einer eigenen Währung möglich wäre.

Die – aus Sicht der einzelnen Staaten – nicht optimale Geldpolitik des Währungsraumes führt dazu, dass anderen Mechanismen zur Glättung konjunktureller Ausschläge – allen voran automatischen Stabilisatoren – eine größere Bedeutung zur Stabilisierung der Wirtschaft zukommt als in Staaten mit einer eigenen Währung.

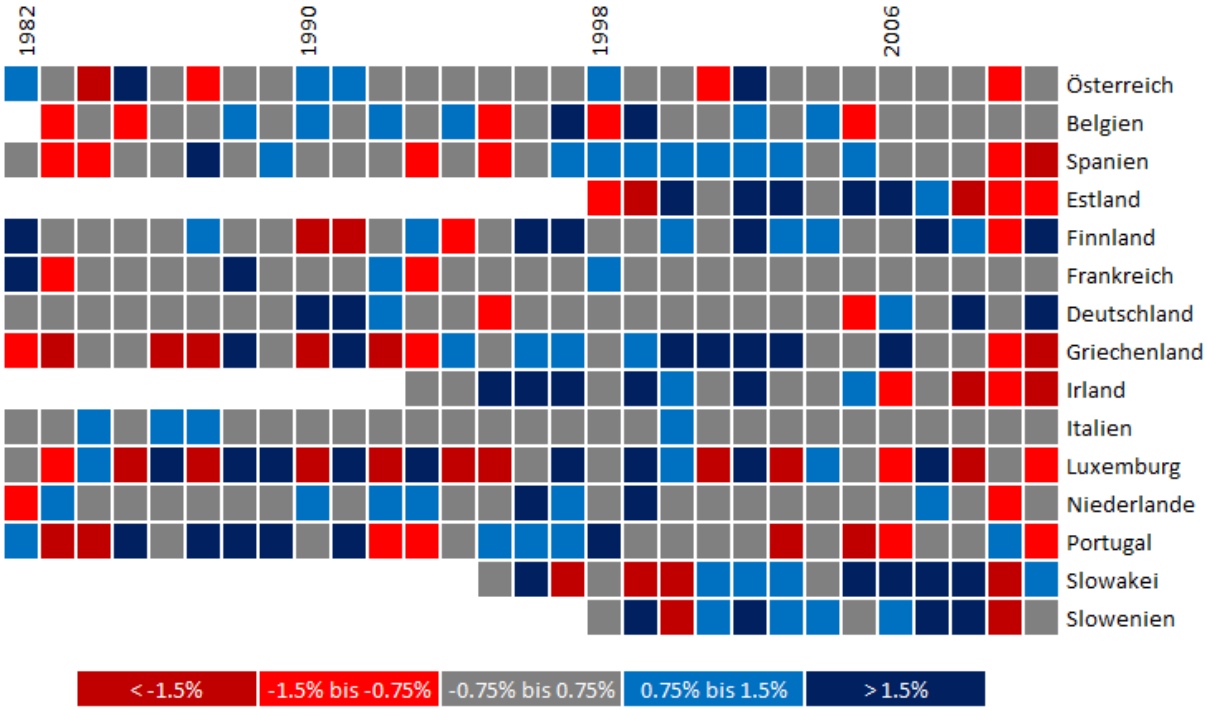
[3] Der Taylor-Zins lässt sich anhand folgender Gleichung berechnen: *Taylor-Zins = 1 + 1,5*Inflation + Beschäftigungslücke.*

[4] Die natürliche Arbeitslosenquote ist die um konjunkturelle Effekte bereinigte Arbeitslosenquote.

2.2 Fehlende Abwertungsmöglichkeit

Staaten in einer Währungsunion können keine eigenständige Wechselkurspolitik mehr betreiben, da sie keine eigene Währung mehr haben. Insbesondere die Möglichkeit zur Abwertung kann aber für den einzelnen Staat bei der Überwindung eines asymmetrischen Schocks – also eines Schocks, der nur ihn oder einen Teil der Währungsunion trifft – hilfreich sein. Ein solcher asymmetrischer Schock kann beispielsweise das Platzen einer Spekulationsblase in einem Land der Währungsunion sein. Staaten werden regelmäßig von solchen Schocks getroffen, wie folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 2: Asymmetrische Schocks in den Euro-Ländern



Die Werte zeigen die Veränderung des BIP, die auf länderspezifische Schocks zurückzuführen ist. Negative Werte zeigen einen Schock an, der sich negativ auf das BIP-Wachstum auswirkt. Positive Werte deuten hingegen auf einen positiven Wachstumsschock hin.

Quelle: Allard et al. (2013), S. 8.

Die Abbildung zeigt, dass die Eurostaaten uneinheitlichen Schocks ausgesetzt sind. Während in einigen Eurostaaten eine Abwertung ihrer Währung zur Konjunkturstabilisierung vorteilhaft wäre, wäre bei anderen eine Aufwertung notwendig. Die fehlende Abwertungsmöglichkeit führt zudem dazu, dass die Eurostaaten strukturelle Schocks in erster Linie über Lohnflexibilisierung und Arbeitnehmermobilität verarbeiten müssen. Beide Mechanismen reagieren jedoch, wenn überhaupt, sehr spät, da in beiden Fällen zahlreiche Arbeitsverträge neu ausgehandelt werden müssen. Dies führt dazu, dass Staaten ohne eigene Währung in der Regel mehr Zeit zur Überwindung eines Schocks benötigen als Staaten mit einer eigenen Währung. Automatische Stabilisatoren müssen in Ländern, die Teil einer Währungsunion sind, daher länger wirken als in Ländern mit eigener Währung. Auch aus diesem Grund ist die Bedeutung automatischer Stabilisatoren in einer Währungsunion größer.

3 Die europäische Arbeitslosenversicherung in der aktuellen Diskussion

Seit einigen Monaten wird verstärkt darüber diskutiert, ob und wie eine europäische Arbeitslosenversicherung zur Glättung der Konjunkturzyklen im Euro-Raum und zur Abfederung wirtschaftlicher Schocks beitragen kann. Einen entscheidenden Schub erhielt die Diskussion durch die Euro-Krise. Da automatische Stabilisatoren in einer Rezession meist das öffentliche Defizit erhöhen, konnten sie in Eurostaaten, deren Kreditwürdigkeit bedroht war oder noch ist, nicht im gewünschten Ausmaß wirken: Diese Staaten mussten parallel ihre Ausgaben kürzen, um kreditwürdig zu bleiben.

Nach wie vor hat die EU-Kommission zur europäischen Arbeitslosenversicherung jedoch weder ein Grünbuch vorgelegt noch eine öffentliche Konsultation eingeleitet. Allerdings taucht die Idee einer europäischen Arbeitslosenversicherung in einigen Dokumenten der Kommission auf, die ihre Erwägungen zu mittel- und langfristigen Entwicklungen der EU und des Euro-Raums enthalten.

Am 5. Dezember 2012 präsentierten die vier Präsidenten Herman Van Rompuy (Präsident des Europäischen Rates), José Manuel Barroso (Präsident der Europäischen Kommission), Jean-Claude Juncker (Präsident der Euro-Gruppe) und Mario Draghi (Präsident der EZB) einen Bericht, in dem sie verschiedene Vorschläge zur Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion vorstellen.[5] In ihm schlagen die vier Präsidenten eine „Fiskalkapazität" – beispielsweise einen Fonds – vor, „um die Anpassung an wirtschaftliche Schocks zu erleichtern". Konkret sollen – nicht näher beschriebene – Ein- und Auszahlungen der „Fiskalkapazität" von der Arbeitsmarktentwicklung abhängen. Die „Fiskalkapazität" soll die nationale Arbeitslosenversicherung „ergänzen", wobei die Zahlungen auf Fälle konjunkturabhängiger Arbeitslosigkeit begrenzt werden, indem sie nur Kurzzeitarbeitslosigkeit abdecken.[6]

Die „Fiskalkapazität" soll zudem vier Anforderungen erfüllen:[7]

- Sie soll nicht zur permanenten Unterstützung einzelner Länder führen. Vielmehr soll jedes Land über seinen Konjunkturzyklus hinweg abwechselnd Empfänger und Zahler sein.
- Sie soll weder die Anreize zu einer soliden Haushaltspolitik noch zu Strukturreformen beeinträchtigen.
- Sie soll nicht Krisen bewältigen, sondern vorbeugend verhindern, dass sich Schocks zu Krisen entwickeln.
- Sie soll transparent ausgestaltet sein, einer „angemessenen demokratischen Kontrolle"[8] unterliegen und keine „größere" Steuerbelastung verursachen.

Zur Begründung einer solchen Fiskalkapazität heißt es in dem Bericht:[9]

„In einem gemeinsamen Währungsraum gehen länderspezifische wirtschaftliche Schocks zu Lasten der Mobilität der Arbeitskräfte und des Kapitals, der Preis- und Kostenflexibilität sowie der Fiskalpolitik. Eine fiskalische Risikoteilung als Schutz gegen negative externe Haushaltseffekte ist vor allem dann wichtig, wenn die wirtschaftlichen Mechanismen zur Anpassung an länderspezifische Schocks nicht vollkommen sind. Dies ist eindeutig der Fall im Euro-Währungsgebiet, in dem die

[5] Vgl. Van Rompuy et al. (2012).
[6] Europäische Kommission (2013b), S. 11, für weitere Details siehe Kapitel 4.2.
[7] Vgl. Van Rompuy et al. (2012), S. 12.
[8] Van Rompuy et al. (2012), S. 12.
[9] Van Rompuy et al. (2012), S. 10.

Mobilität der Arbeitskräfte verhältnismäßig gering ist, die Kapitalströme anfällig für unvermittelte Schwankungen sind, die die Finanzstabilität gefährden können, und strukturelle Verkrustungen Preisanpassungen und die Umverteilung der Ressourcen verzögern oder behindern können. In solchen Fällen können Länder leicht in Schieflage geraten, was sich negativ auf das gesamte Euro-Währungsgebiet auswirken kann."

Zehn Monate nach dem Bericht der vier Präsidenten veröffentlichte die Kommission – am 2. Oktober 2013 – die Mitteilung zur Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion.[10] Darin schreibt sie: „Ein gemeinsames Instrument für die makroökonomische Stabilisierung könnte als Absicherungssystem fungieren, mit dessen Hilfe die Risiken wirtschaftlicher Schocks auf alle Mitgliedstaaten umgelegt werden, so dass die nationalen Einkommensschwankungen abgeschwächt würden."[11] Auch die Kommission weist darauf hin, dass das Instrument so ausgestaltet sein muss, dass kein Land „über einen langen Zeitraum hinweg zum Nettozahler oder -empfänger wird"[12].

Am 11. Oktober 2013 unterstrich der damalige EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, László Andor, in einer Rede die Notwendigkeit einer EU-Arbeitslosenversicherung und seine Absicht, eine solche einzuführen.[13] Es sei keine Frage, ob die Eurozone automatische Stabilisatoren erhält, sondern lediglich, wann dies geschehen werde.[14] Er wies zudem darauf hin, dass die Notwendigkeit fiskalischer Stabilisatoren nochmals zugenommen habe. Andor dämpfte jedoch gleichzeitig die Erwartungen an solche Stabilisatoren: Die gegenwärtigen Probleme in der Eurozone seien auch auf strukturelle Unterschiede zwischen den Eurostaaten zurückzuführen. Die daraus resultierenden Probleme könnten durch automatische Stabilisatoren nicht gelöst werden. Vielmehr würden automatische Stabilisatoren die gegenwärtigen und zukünftigen Probleme nur abschwächen. Automatische Stabilisatoren könnten jedoch verhindern, dass kurzfristige asymmetrische Schocks aufgrund von Hysterese[15] eine langfristig divergierende Entwicklung in der Eurozone auslösen.[16] Zudem bemerkte Andor, dass seit Ausbruch der Schuldenkrise nationale automatische Stabilisatoren in einigen Krisenstaaten nicht mehr wirken könnten. In den Peripheriestaaten der Eurozone hätten die notwendigen Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen die negativen Auswirkungen sogar noch erhöht. Zum Schluss seiner Rede wies Andor darauf hin, dass eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone das nächste große Projekt der EU-Kommission werden könne.

Am 23. Oktober 2013 hat das Europäische Parlament eine Resolution angenommen, in der es die EU-Kommission auffordert, „Legislativvorschläge vorzulegen, um die Wirtschafts- und Währungsunion zu vervollständigen […]."[17] Hintergrund dieser Forderung ist, dass „die automatischen nationalen Stabilisatoren in den Mitgliedstaaten blockiert"[18] seien. Die noch im Resolutionsentwurf enthaltene Forderung nach „einem Mindestarbeitslosengeld für das Euro-Währungsgebiet als automatisches Stabilisierungsinstrument"[19] findet sich in der Resolution jedoch nicht mehr.

[10] KOM (2013) 690.
[11] Europäische Kommission (2013b), S. 14.
[12] Europäische Kommission (2013b), S. 14.
[13] Hierbei handelt es sich um eine Rede auf der „Conference ´Let´s think outside the box. Automatic stabilizers for the Eurozone: Pros and cons of a European Unemployment Benefit Scheme' ", die von der Bertelsmann-Stiftung organisiert wurde.
[14] Vgl. Andor (2013), S. 7–9.
[15] Man spricht von Hysterese, wenn sich der Zustand eines Systems aufgrund eines Schocks ändert und das System nach Abklingen des Schocks nicht wieder in den Ausgangszustand zurückkehrt. Dies ist etwa der Fall, wenn das Platzen einer Immobilienblase zu einem Anstieg der Arbeitslosenquote führt und die Arbeitslosenquote hoch bleibt, nachdem sich der Immobilienmarkt wieder erholt hat.
[16] Vgl. Andor (2013), S. 10.
[17] Europäisches Parlament (2013), Nummer 27.
[18] Europäisches Parlament (2013), Nummer 27.
[19] Europäisches Parlament (2013), Nummer 61.

Auch im Programm der italienischen Ratspräsidentschaft vom Juli 2014 findet sich ein Hinweis zur europäischen Arbeitslosenversicherung.[20] Während der italienischen Ratspräsidentschaft soll automatischen Stabilisatoren und der möglichen Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden, heißt es dort.

Der Europäische Wirtschafts- und Währungsausschuss (EWSA) hat am 29. April 2014 einen Aktionsplan für ein solides und solidarisches Europa verabschiedet. Darin fordert er die „Fortführung der Arbeiten zur Schaffung einer europäischen Arbeitslosenversicherung, um sowohl Währungsdruck abzumildern als auch zu vermeiden, dass die Lohnpolitiken der Mitgliedstaaten die volle Wucht asymmetrischer Schocks auffangen müssen."[21]

Am 20. Juni 2014 bekräftigte EU-Kommissar Andor in einer weiteren Rede seine Forderung nach einer europäischen Arbeitslosenversicherung.[22] Die Eurozone mit ihrer einheitlichen Geldpolitik und ihren einheitlichen Vorgaben für öffentliche Haushalte müsse als makroökonomische Einheit betrachtet werden. Zudem wirke sich „das gegenwärtige institutionelle Design" der Eurozone negativ auf das Wachstum in der Eurozone aus. Schließlich beschrieb Andor, wie eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone aussehen könnte. Im folgenden Kapitel 4 wird sein Modell dargestellt.

Die Generaldirektion Beschäftigung hat am 19. Juli 2014 eine Studie ausgeschrieben, die „Durchführbarkeit und Mehrwert eines europäischen Systems zur Unterstützung von Arbeitslosen"[23] untersuchen soll. In der näheren Auftragsbeschreibung heißt es, dass der Mehrwert eines solchen Systems „möglicherweise in Form eines Mindestbetrags für das Arbeitslosengeld"[24] bestehen kann.

[20] Vgl. Italienische Regierung (2014), S. 45.
[21] Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014), S. 11.
[22] Hierbei handelt es sich um die „Conference on Economic shock absorbers for the euro zone", die von der Bertelsmann-Stiftung organisiert wurde.
[23] Vgl. Europäische Kommission (2014a).
[24] Vgl. Europäische Kommission (2014a).

4 Ausgestaltung einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Im Folgenden werden zunächst in abstracto die wesentlichen Parameter dargestellt, über deren Ausfüllung zu entscheiden ist, wenn eine europäische Arbeitslosenversicherung errichtet wird. Dies umfasst zum einen solche Parameter, die die nationalen Arbeitslosenversicherungen – zum Teil mit national stark divergierenden Regelungen – kennzeichnen (Kapitel 4.1), zum anderen Festlegungen, die die europäischen Arbeitslosenversicherungen unmittelbar charakterisieren (Kapitel 4.2). Anschließend werden zwei konkrete Vorschläge für eine europäische Arbeitslosenversicherung präsentiert (Kapitel 4.3).

4.1 Parameter von Arbeitslosenversicherungen

Arbeitslosenversicherungen sind komplexe Systeme, die sich durch eine Vielzahl von Parametern auszeichnen. Im Folgenden werden die wichtigsten dieser Parameter skizziert und an einigen Beispielen dargestellt, wie unterschiedlich insoweit die nationalen Arbeitslosenversicherungen in der EU ausgestaltet sind. Diese Parameter spielen auch bei der Ausgestaltung einer europäischen Arbeitslosenversicherung eine Rolle.

(1) Kreis der Pflichtversicherten und Kreis der freiwillig Versicherten

Der Kreis der Versicherten legt fest, wer sich versichern muss und wer sich freiwillig versichern kann.

In Deutschland sind versicherungspflichtig:

- Arbeitnehmer – ausgenommen Minijobber –,
- Wehrdienstleistende und
- Bezieher diverser Entgeltersatzleistungen, wie Bezieher von Mutterschaftsgeld oder Verletztengeld.

Für Selbstständige besteht die Möglichkeit, sich freiwillig zu versichern. Die Voraussetzungen sind jedoch recht restriktiv, so dass einem Großteil der Selbstständigen der Zutritt zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung verwehrt ist.

In anderen Mitgliedstaaten ist dies anders geregelt. In Frankreich beispielsweise ist Selbstständigen der Zugang zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung generell verwehrt[25], in Finnland besteht für Selbstständige eine Versicherungspflicht.[26]

(2) Anspruchsvoraussetzungen

Die Anspruchsvoraussetzungen legen fest, wann ein Versicherter im Fall von Arbeitslosigkeit Versicherungsleistungen erhält.

Um in Deutschland Arbeitslosengeld I zu erhalten, muss ein Versicherter arbeitslos sein. D.h. er

- darf maximal eine Beschäftigung in Höhe von 14 Stunden und 59 Minuten pro Woche ausüben,
- muss sich aktiv um einen neuen Job bewerben,
- muss für Vermittlungsbemühungen zur Verfügung stehen und

[25] Vgl. Französische Botschaft in Deutschland (2012).
[26] Vgl. Techniker Krankenkasse.

– muss in den vergangenen 24 Monaten (sog. Rahmenfrist) mindestens zwölf Monate (sog. Anwartschaftszeit) versichert gewesen sein.[27]

Dabei sind jedoch einige Besonderheiten zu beachten.[28] So kann ein Beschäftigungsverhältnis ohne Entgeltzahlung von bis zu einem Monat als Anwartschaftszeit hinzugerechnet werden. Auch Zeiten mit Bezug von Kurzarbeitergeld oder Winterausfallgeld werden berücksichtigt. Zudem kann die Frist von zwei Jahren unter bestimmten Voraussetzungen auf bis zu fünf Jahre ausgedehnt werden, wodurch auch länger zurückliegende Beschäftigungsverhältnisse mit berücksichtigt werden. Schließlich kann die Anwartschaftszeit insbesondere auch durch den Bezug einer vollen Erwerbsminderungsrente oder die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, erfüllt werden. In beiden Fällen ist jedoch Voraussetzung, dass zuvor eine Versicherungspflicht bestand.

Auch dieser Parameter ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet. So beträgt die Regelanwartschaftszeit in Griechenland entweder 125 Arbeitstage in den letzten 14 Monaten oder 200 Arbeitstage in den letzten zwei Jahren. Die letzten beiden Monate werden in beiden Fällen nicht berücksichtigt.[29] Für Versicherte, die erstmalig Leistungen beziehen, gelten zusätzliche Voraussetzungen.

In Frankreich muss ein Versicherter hingegen 122 Tage während der vergangenen 28 Monate beschäftigt gewesen sein, um bei Arbeitslosigkeit Leistungen zu erhalten.[30] Für Versicherte, die 50 Jahre und älter sind, beträgt der Zeitraum 36 Monate.

(3) Karenztage

In Deutschland wird das Arbeitslosengeld bereits ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit gezahlt. In anderen Eurostaaten ist dies nicht der Fall. So beträgt die Karenzfrist in Frankreich und Finnland sieben Tage.[31] In Italien sind es acht Tage.

(4) Lohnersatzquote und Bezugswert

Die Lohnersatzquote und der Bezugswert bestimmen die Höhe der Versicherungsleistung. Als Bezugswert wird in Deutschland das sozialversicherungspflichtige Netto-Einkommen der letzten zwölf Monate herangezogen. In Italien und Frankreich wird als Bezugswert hingegen das Bruttoeinkommen der vergangenen zwei Jahre bzw. des letzten Jahres verwendet.[32]

Die Höhe der Versicherungsleistung wird berechnet, indem der Bezugswert mit der Lohnersatzquote multipliziert wird. In Deutschland beträgt die Lohnersatzquote für einen Arbeitslosen ohne Kinder 60%. Bei einem Arbeitslosen mit mindestens einem Kind steigt die Quote auf 67%.

In Frankreich wird der Bezugswert mit 40,4% multipliziert, um die Höhe des variablen Anteils des Arbeitslosengeldes zu berechnen. Zusätzlich zu dem variablen Anteil erhält jeder Arbeitslose 11,64 Euro pro Tag. Dabei darf das Arbeitslosengeld insgesamt nicht unter 28,38 Euro pro Tag liegen.

Auch in Finnland setzt sich die Versicherungsleistung aus einem festen und einem einkommensabhängigen Teil zusammen. Das Basis-Arbeitslosengeld ist ein fester wöchentlicher Betrag. Das

[27] Die Regeln für die kurze Anwartschaftszeit werden nicht dargestellt, da diese Ende 2014 auslaufen und mithin für die Europäische Arbeitslosenversicherung nicht von Bedeutung sind.
[28] Vgl. Arbeitsagentur (2013): Anwartschaftszeit.
[29] Vgl. Dolls et al. (2014).
[30] Vgl. Dolls et al. (2014), S. 45.
[31] Vgl. Bundeszentrale für Politische Bildung (2013).
[32] Vgl. Europäische Kommission (2014b).

einkommensbezogene Arbeitslosengeld schließt die verbleibende Lücke zum letzten Einkommen zu 45%.[33]

(5) Bezugsdauer

Die Bezugsdauer gibt an, wie lange ein Arbeitsloser Versicherungsleistungen beziehen kann.

In Deutschland hängt die Bezugsdauer zum einen von der Beitragszeit und zum andern vom Alter ab. Erfüllt ein Versicherter nur die minimalen Anspruchsvoraussetzungen, erhält er für sechs Monate Arbeitslosengeld I. Hat der Versicherte in den letzten zwei Jahren hingegen 24 Monate Beiträge geleistet, erhält er für zwölf Monate Lohnersatzleistungen. Die maximale Bezugsdauer beträgt 24 Monate. Sie gilt für Versichtere, die mindesten 48 Monate Beiträge geleistet haben und zudem über 58 Jahre alt sind.

In Frankreich hängt die Bezugsdauer ebenfalls von der Versicherungszeit und dem Alter des Versicherten ab. Die Bezugszeit beträgt zwischen 4 und 36 Monate.[34]

(6) Sperrzeiten

Sperrzeiten können von der Versicherung verhängt werden, z.B. wenn ein Versicherter gekündigt hat oder ihm verhaltensbedingt gekündigt wurde. Während der Sperrzeit erhält der Versicherte keine Lohnersatzleistungen. Zudem verkürzt sich dadurch die Bezugsdauer.

In Deutschland beträgt die Sperrzeit bis zu zwölf Wochen. Außer in den beschriebenen Fällen kann eine Sperrzeit verhängt werden, wenn ein Versicherter eine zumutbare Beschäftigung ablehnt oder zu wenig Eigeninitiative bei der Arbeitsplatzsuche aufweist. Auch für Meldeversäumnisse kann in Deutschland eine Sperrzeit verhängt werden.

In Irland kann Arbeitslosen die Lohnersatzleistung gekürzt werden, wenn sie sich weigern, an einer Trainingsmaßnahme teilzunehmen.

(7) Besonderes Arbeitslosengeld

In vielen EU-Ländern gibt es neben dem regulären Arbeitslosengeld noch Unterstützungen für bestimmte Berufsgruppen, die von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. In Deutschland zählen hierzu das Saison- und das Transfer-Kurzarbeitergeld, wovon insbesondere Angestellte in der Bauwirtschaft profitieren. Ähnliches gibt es beispielsweise in Italien und Frankreich.

(8) Beitragspflicht und -höhe

In Deutschland werden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung eines Pflichtversicherten in der Regel hälftig vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber getragen. Der Versicherungsbeitrag eines versicherungspflichtigen Arbeitnehmers beträgt in Deutschland 3% des beitragspflichtigen Bruttoentgelts.

Auch in Frankreich finanzieren Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Arbeitslosenversicherung gemeinsam. Allerdings ist dort der Beitrag der Arbeitgeber höher als der Beitrag der Arbeitnehmer. Zudem erhält die Arbeitslosenversicherung einen staatlichen Zuschuss.

In Italien werden die Beiträge vollständig von den Arbeitgebern geleistet. Diese sind für befristete Arbeitnehmer höher als für unbefristet angestellte Arbeitnehmer. Zudem muss bei einer Entlassung eine Pauschalzahlung geleistet werden. Neben den Beiträgen der Arbeitgeber gibt es einen jährlichen Zuschuss des Staates zur Arbeitslosenversicherung.

In Finnland kommen zu den Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern staatliche Zuschüsse. Der Arbeitgeber muss dabei einen Versicherungsbeitrag in Höhe von 0,75% des Bruttoentgelts

[33] Vgl. Europäische Kommission (2013a), S. 30.
[34] Vgl. Techniker Krankenkasse.

leisten, bis das von ihm für alle Arbeitnehmer gezahlte Bruttoentgelt in dem Kalenderjahr die Grenze von 1 990 500 Euro erreicht hat.[35] Für die darüber hinaus gehenden Entgelte wird dann ein Beitrag in Höhe von 2,95% fällig. Der Arbeitnehmer zahlt 0,5% seines Lohnes.

(9) Beitragsbemessungsgrenze

Die Beitragsbemessungsgrenze definiert eine Einkommensgrenze, ab der zusätzliches Einkommen nicht mehr versicherungspflichtig ist. Gleichzeitig wird damit auch die Höhe möglicher Versicherungsleistungen begrenzt. In Deutschland ist die Beitragsbemessungsgrenze 2015 in den alten Bundesländern erreicht, wenn das durchschnittliche monatliche Bruttoeinkommen 6050 Euro beträgt. In den neuen Bundesländern sind es 5200 Euro.

In Frankreich liegt die Beitragsbemessungsgrenze hingegen bei 12.124 Euro. In Italien gibt es keine Beitragsbemessungsgrenze, gleichwohl ist die Versicherungsleistung in der Höhe begrenzt.

(10) Finanzierung von Defiziten der Arbeitslosenversicherung

Arbeitslosenversicherungen sind in der Regel so ausgestaltet, dass sich Überschüsse und Defizite über den Konjunkturzyklus ausgleichen. Steigt die Arbeitslosigkeit aufgrund eines konjunkturellen Abschwungs an, so dass die Ausgaben der Versicherung die Einnahmen übersteigen, greift die Versicherung auf Rücklagen zurück. Sollten diese nicht ausreichen, erhält sie Mittel vom Staat. In Deutschland erhält die Bundesagentur für Arbeit in diesem Fall ein zinsloses Darlehen des Bundes.

In Österreich hingegen handelt die Arbeitslosenversicherung im Namen und auf Rechnung des Bundes. Sie darf mit Zustimmung des zuständigen Ministers Kredite aufnehmen, wenn dies notwendig ist. Der Bund muss der Arbeitslosenversicherung die daraus entstehenden Lasten ersetzen.

4.2 Spezifische Parameter einer europäischen Arbeitslosenversicherung

Quer zu den soeben beschriebenen Parametern, die die nationalen Arbeitslosenversicherungen kennzeichnen und diese zum Teil überlagern, sind für eine europäische Arbeitslosenversicherung in jedem Fall die folgenden drei Aspekte festzulegen:

4.2.1 Finanzierung

Die Leistungen der europäischen Arbeitslosenversicherung müssen finanziert werden. Möglich sind hier zum einen direkte Beiträge der Wirtschaftssubjekte – insbesondere Arbeitnehmer und Arbeitgeber –, zum anderen Beiträge der nationalen an die europäische Arbeitslosenversicherung. Auf den ersten Punkt wird im Folgenden nicht näher eingegangen, weil die erste Möglichkeit in der aktuellen Diskussion keine Rolle spielt.

4.2.2 Leistungsfall: „Basisversicherung“ vs. „Katastrophenversicherung“

Zum einen kann eine europäische Arbeitslosenversicherung dauerhaft – also bedingungsunabhängig, insbesondere ohne die Voraussetzung eines wirtschaftlichen Schocks – Gelder von Staaten mit niedriger Kurzzeitarbeitslosigkeit in Staaten mit hoher Kurzzeitarbeitslosigkeit umleiten. Diese Ausgestaltungsmöglichkeit wird im Folgenden, in Anlehnung an Sebastian Dullien[36], als „Basisversicherung“ bezeichnet.

Zum anderen kann eine europäische Arbeitslosenversicherung so ausgestaltet werden, dass sie erst dann Leistungen auszahlt, wenn ein Land von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wird,

[35] Vgl. Finish Centre for Pensions (2014).
[36] Vgl. Dullien (2008) sowie Dullien (2012).

der „katastrophale“ Auswirkungen für das Land hat.[37] Sie wird im Folgenden als „Katastrophenversicherung“ bezeichnet.

4.2.3 Leistungsempfänger: „Echte“ vs. „unechte Basisversicherung“

Bei den nationalen Arbeitslosenversicherungen sind die Arbeitslosen formal Empfänger der Lohnersatzleistung. Auch eine europäische Arbeitslosenversicherung kann so ausgestaltet werden. In diesem Fall sind die nationalen Arbeitslosenversicherungen Koordinationsstellen für die Auszahlungen europäischer Leistungen. Im Folgenden wird dafür der Begriff der „echten Basisversicherung“ verwendet.

Eine europäische Arbeitslosenversicherung kann allerdings auch so ausgestaltet werden, dass die nationale Arbeitslosenversicherung formal Leistungsempfänger der europäischen Arbeitslosenversicherung ist. In diesem Fall hat ein Arbeitsloser keinen Anspruch gegenüber der europäischen Arbeitslosenversicherung, sondern – wie bisher – nur gegenüber der nationalen Versicherung. Die nationale Versicherung ihrerseits hat einen Anspruch auf eine (teilweise) Erstattung der geleisteten Zahlungen durch die europäische Arbeitslosenversicherung. Im Folgenden wird hierfür der Begriff der „unechten Basisversicherung“ verwendet.[38]

Für die Katastrophenversicherung spielt die beschriebene Unterscheidung keine Rolle, da sie schon aufgrund ihrer Zweckbestimmung, eine Katastrophe zu bekämpfen, keinen individuellen Anspruch Arbeitsloser auf Unterstützung vermittelt, sondern stets Transfers auf staatlicher Ebene zum Gegenstand haben wird.

4.3 Die europäische Arbeitslosenversicherung – Zwei Szenarien

Im Folgenden werden zwei konkrete Ausgestaltungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung dargestellt. Die erste Ausgestaltungsmöglichkeit (Kapitel 4.3.1) ist eine unechte Basisversicherung, die dauerhaft – also bedingungsunabhängig, insbesondere ohne die Voraussetzung eines wirtschaftlichen Schocks – Gelder von Staaten mit niedriger Kurzzeitarbeitslosigkeit zu Staaten mit hoher Kurzzeitarbeitslosigkeit umleitet. Sie wird vom ehemaligen EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, László Andor, propagiert.[39] Andor stützt sich dabei insbesondere auf die Arbeiten von Sebastian Dullien.[40] Die zweite Ausgestaltungsmöglichkeit (Kapitel 4.3.2) ist eine Katastrophenversicherung. Sie wird unter anderem vom Centre for European Policy Studies (CEPS) propagiert.[41]

4.3.1 Unechte Basisversicherung nach Andor

László Andor hat im Juni 2014 einen Ausblick gegeben, wie er sich eine europäische Arbeitslosenversicherung vorstellt:[42] als europäische Kernversicherung, die die nationalen Arbeitslosenversicherungen ganz oder zum Teil ersetzt. Falls die bisherigen Versicherungsleistungen, die eine nationale Arbeitslosenversicherung gewährt, die Leistungen der europäischen Arbeitslosenversicherung übersteigen – was in nahezu allen Mitgliedstaaten der Fall sein wird –, wird die europäische Basisversicherung durch die nationale Arbeitslosenversicherung ergänzt.

---

[37] Vgl. Europäisches Parlament (2014), S. 43ff sowie Beblavý/Gros/Maselli (2015).
[38] Zu diesen beiden Möglichkeiten äußert sich Andor nicht.
[39] Hierbei handelt es sich um eine Rede auf der „Conference on Economic shock absorbers for the euro zone”, die von der Bertelsmann-Stiftung organisiert wurde.
[40] Vgl. Dullien (2008).
[41] Vgl. Beblavý/Gros/Maselli (2015), S. 3.
[42] Hierbei handelt es sich um eine Rede auf der „Conference on Economic shock absorbers for the euro zone”, die von der Bertelsmann-Stiftung organisiert wurde. Sie trägt den Titel: European Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion Basic European unemployment insurance as an automatic fiscal stabiliser for an ‘EMU 2.0’.

Im Modell Andors sollen die nationalen Versicherungen die Beiträge zur europäischen Arbeitslosenversicherung monatlich an einen europäischen Arbeitslosenversicherungsfonds überweisen. Von diesem erhalten sie auch monatlich die Leistungen, die sie dann an die Arbeitslosen auszahlen müssen. Laut Andor kann das System jedoch auch so ausgestaltet werden, dass nur die Nettoströme zwischen dem europäischen Arbeitslosenversicherungsfonds und den nationalen Arbeitslosenversicherungen fließen.

Auch zu einzelnen Parametern macht Andor konkrete Angaben: So schlägt er vor, in den Kreis der Versicherten (Parameter 1) auch Teilzeitbeschäftigte und Beschäftigte mit befristeten Arbeitsverträgen einzubeziehen.

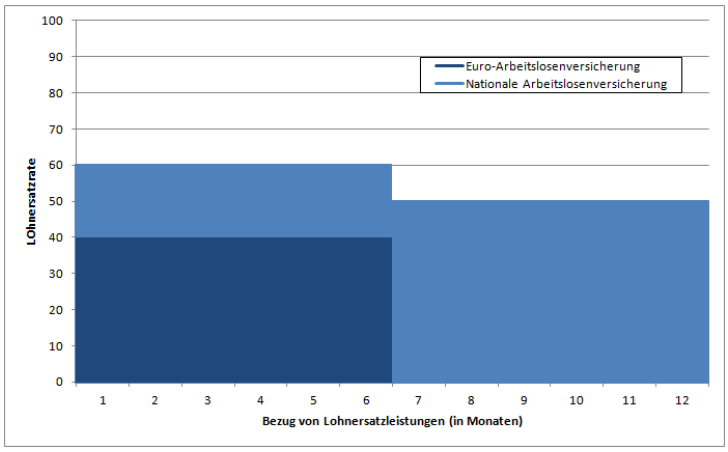
Die Anspruchsvoraussetzungen (Parameter 2) will er so ausgestalten, dass Leistungen nur gewährt werden, wenn Arbeitslose ausreichende Such- und Schulungsanstrengungen unternehmen. Eine konkrete Anwartschaftszeit nennt Andor nicht. Dullien (2008), auf den sich Andor bei seinen Ausführungen im Wesentlichen stützt, schlägt eine Anwartschaftszeit von zwölf Monaten vor.[43]

Als Lohnersatzquote der europäischen Arbeitslosenversicherung (Parameter 4) nennt Andor 40% des vorherigen (Referenz-)Einkommens. Als Bezugsdauer (Parameter 5) schlägt er sechs Monate vor.

Folgende Abbildung zeigt die von Andor skizzierte europäische Arbeitslosenversicherung unter Einbeziehung einer ergänzenden nationalen Arbeitslosenversicherung. In dem von Andor erdachten Fall erhält ein Versicherter im Fall von Arbeitslosigkeit in den ersten sechs Monaten 60% des vorherigen Einkommens. Für die Monate sieben bis zwölf werden noch 50% des letzten Einkommens ersetzt. In den ersten sechs Monaten finanziert die europäische Arbeitslosenversicherung zwei Drittel der Leistungen. Das restliche Drittel finanziert die nationale Arbeitslosenversicherung. In den Monaten sieben bis zwölf werden die Leistungen vollständig aus der nationalen Arbeitslosenversicherung finanziert.

Andor weist darauf hin, dass die von ihm genannten Parameter einer europäischen Arbeitslosenversicherung nur Vorschläge sind, die noch diskutiert werden müssen. Die konkrete Ausgestaltung hängt nicht zuletzt vom gewünschten makroökonomischen Stabilisierungseffekt der europäischen Arbeitslosenversicherung ab.

Abbildung 3: Europäische Arbeitslosenversicherung und ergänzende nationale Versicherung



Quelle: cep-eigene Darstellung in Anlehnung an Andor (2014)

Eine Anwartschaftszeit der europäischen Arbeitslosenversicherung, die länger ist als die der nationalen Versicherung, muss nicht dazu führen, dass ein Arbeitsloser weniger Ersatzleistungen be-

[43] Vgl. Dullien (2008).

zieht. Denn wenn ein Arbeitsloser die Anwartschaftszeit der nationalen Arbeitslosenversicherung erfüllt, nicht aber die der europäischen Arbeitslosenversicherung, kann die nationale Arbeitslosenversicherung die komplette Versicherungsleistung finanzieren. Geht man beispielsweise davon aus, dass die europäische Arbeitslosenversicherung eine Anwartschaftszeit von zwölf Monaten vorsieht, während die nationale Arbeitslosenversicherung bereits Leistungen nach sechs Monaten Beitragszeit gewährt, könnte ein Arbeitsloser, der nur die nationale Anwartschaftszeit erfüllt, trotzdem Versicherungsleistungen in Höhe von 60% des letzten Nettoeinkommens erhalten. Diese Leistungen müssten dann aber allein durch die nationale Arbeitslosenversicherung finanziert werden.

Keine Angaben macht Andor zu möglichen Karenztagen (Parameter 3), zu Sperrzeiten (Parameter 6), zum besonderen Arbeitslosengeld (Parameter 7), zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze (Parameter 9) und zur Finanzierung von vorübergehenden Defiziten der Arbeitslosenversicherung (Parameter 10).

Zumindest zur Finanzierung einer europäischen Arbeitslosenversicherung (Parameter 8) gibt es zahlreiche Vorschläge. So schlägt Dullien vor, dass die europäische Arbeitslosenversicherung über die Lohnnebenkosten finanziert wird.[44] Die Lohnnebenkosten würden dadurch insgesamt nicht beeinflusst, da die Beiträge zur nationalen Arbeitslosenversicherung im Gegenzug sinken würden. Andere schlagen eine Finanzierung über die Finanztransaktionssteuer, die Vermögenssteuer oder Umweltsteuern vor.[45]

Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen, Auszahlung der Leistungen und Vermittlung der Arbeitslosen wird laut Andor nach wie vor von den nationalen Behörden oder Agenturen vorgenommen. Konkret bedeutet dies, dass die nationalen Fallbearbeiter zwei Prüfungen und Berechnungen durchführen: Im ersten Schritt wird – wie bisher – geprüft, ob ein Versicherter Leistungen aus der nationalen Versicherung erhält. Anschließend wird im zweiten Schritt ermittelt, ob der nationalen Versicherung ein Teil der Zahlungen an den Arbeitslosen von der europäischen Arbeitslosenversicherung erstattet werden muss. Die zweite Prüfung hat, wenn die europäische Arbeitslosenversicherung die Leistungen der nationalen Arbeitslosenversicherung nicht überschreitet, auf die Leistungsgewährung keine Auswirkung. Der Versicherte erfährt von der zweiten Prüfung nichts.

Zudem muss die nationale Arbeitslosenversicherung die Beiträge berechnen, die sie an den europäischen Arbeitslosenversicherungsfonds leisten muss. Diese werden gegebenenfalls mit den Erstattungen saldiert, so dass die nationale Versicherung nur den Nettobetrag an den europäischen Arbeitslosenversicherungsfonds überweist bzw. eine Erstattung von diesem erhält.

Andor schätzt das Gesamtvolumen einer so ausgestalteten europäischen Arbeitslosenversicherung auf ein Prozent des Euro-Raum-BIP. Zum Vergleich: Die Ausgaben der deutschen Arbeitslosenversicherung beliefen sich 2013 auf 1,16% des deutschen BIP. Der Großteil davon entfiel auf Versicherungsleistungen (0,548% des BIP). [46]

4.3.2 Katastrophenversicherung nach CEPS

Neben der von Andor beschriebenen Basisversicherung wird vom Centre for European Policy Studies (CEPS) eine zweite Ausgestaltungsmöglichkeit einer europäischen Arbeitslosenversicherung diskutiert.[47] Sie unterscheidet sich von der Basisversicherung insbesondere dadurch, dass die nationale Arbeitslosenversicherung erst dann Leistungen von der europäischen Arbeitslosenversiche-

[44] Vgl. Dullien (2008), S. 18.
[45] Vgl. Europäische Kommission (2013c), S. 13.
[46] Die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit setzen sich zusammen aus dem gezahlten Arbeitslosengeld, den Ausgaben für aktive Arbeitsförderung, den Personalausgaben und sonstigen Ausgaben.
[47] Im Einzelnen s. Beblavý/Gros/Maselli (2015).

rung erhält, wenn bestimmte Indikatoren anzeigen, dass das Land von einem wirtschaftlichen Schock – mit potentiell katastrophalen Folgen – getroffen wurde.

Als Indikator der anzeigt, dass ein Land von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wurde, schlägt das CEPS die Abweichung der Kurzzeitarbeitslosenquote[48] von ihrem zehnjährigen Durchschnitt vor. Die Autoren diskutieren verschiedene starke Abweichungen als Auslöser für die Versicherungsleistungen, legen sich aber nicht auf einen konkreten Wert fest. Vielmehr beschreiben sie eine Spanne, wonach die Kurzzeitarbeitslosenquote ihren zehnjährigen Durchschnitt um das ein- bis zweifache ihrer Standardabweichung übertreffen sollte, damit die Versicherung ausgelöst wird.

Ein weiterer in der Literatur diskutierter Indikator ist die Abweichung von der natürlichen Arbeitslosenquote.[49] Die natürliche Arbeitslosenquote ist die Arbeitslosenquote, die auf strukturelle Ursachen zurückzuführen ist. Konkret wird vorgeschlagen, dass Zahlungen ausgelöst werden, wenn die Arbeitslosenquote die natürliche Arbeitslosenquote um zwei Prozentpunkte übersteigt. Ein dritter diskutierter Indikator, der einen wirtschaftlichen Schock anzeigen könnte, ist die Produktionslücke. Die Produktionslücke gibt an, ob und ggf. wie stark das BIP eines Landes unter dem potentiell erreichbaren Wert liegt.

Einen wirtschaftlichen Schock über die Veränderung der – Kurzzeit- oder natürlichen – Arbeitslosenquote zu definieren, hat gegenüber der Produktionslücke den Vorteil, dass die entsprechenden Daten sehr schnell vorliegen und wenig revisionsanfällig sind. Beide Arbeitslosenquoten haben allerdings den Nachteil, dass sie nachlaufende Konjunkturindikatoren sind.[50] Die Produktionslücke weist hingegen das Problem auf, dass sie nicht direkt messbar ist und daher geschätzt werden muss. Zudem muss sie häufig rückwirkend stark korrigiert werden.[51]

Welcher Indikator auch immer verwendet wird, die Idee der Katastrophenversicherung ist, dass der Indikator und die Schwelle so gewählt werden, dass Zahlungen an die nationale Arbeitslosenversicherung nur dann ausgelöst werden, wenn ein Schock die öffentlichen Finanzen des betroffenen Staates übermäßig belastet.[52]

Wenn die Schwelle überschritten wird, die europäische Arbeitslosenversicherung also ausgelöst wird, soll diese der nationalen Arbeitslosenversicherung einen Teil ihrer Ausgaben erstatten. Laut CEPS soll die Erstattung den Versicherungsleistungen entsprechen, die anfallen, wenn 80% der Kurzeitarbeitslosen 40% ihres vorherigen Einkommens für zwölf Monate ersetzt bekommen. Dass die Erstattung nur 80% der Kurzzeitarbeitslosen erfasst, wird damit begründet, dass nicht jeder Kurzzeitarbeitslose einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat. Zusätzlich schlägt das CEPS vor, einen nationalen Selbstbehalt einzuführen, der sich an den durchschnittlichen langfristigen Ausgaben der nationalen Arbeitslosenversicherung für Kurzzeitarbeitslose orientiert. Dabei soll gelten: Je höher die Ausgaben der nationalen Arbeitslosenversicherung für Kurzzeitarbeitslose im Vergleich zum EU-Durchschnitt sind, desto höher der Selbstbehalt.

Für die Finanzierung der Katastrophenversicherung schlägt das CEPS vor, dass jeder teilnehmende Staat jährliche 0,1% seines BIP an die europäische Arbeitslosenversicherung zahlt, bis diese über Kapital in Höhe von 0,5% des EU-BIP verfügt. Wenn das Kapital der europäischen Arbeitslosenversicherung darunter fällt, müssen weitere Zahlungen geleistet werden. Staaten, die in einem Zehnjahreszeitraum mehr Geld von der europäischen Arbeitslosenversicherung erhalten, als sie eingezahlt haben, sollen höhere Beiträge leisten.

[48] Die Kurzzeitarbeitslosenquote ist definiert als der Anteil der Arbeitslosen, die weniger als 12 Monate arbeitslos sind, an allen Erwerbspersonen zwischen 15 und 64 Jahren.
[49] Vgl. Europäisches Parlament (2014), S. 44.
[50] Vgl. Bontout/Lejeune (2013), S. 7f.
[51] Vgl. Bontout/Lejeune (2013), S. 8.
[52] Vgl. Europäisches Parlament (2014), S. 24ff.

5 Europäische Arbeitslosenversicherung – ökonomische Würdigung

Im Folgenden wird beurteilt, inwieweit eine europäische Arbeitslosenversicherung geeignet ist, konjunkturelle Schwankungen zu glätten und wirtschaftliche Schocks auszugleichen. Hier stellen sich vor allem drei Fragen:

(1) Ist eine europäische Arbeitslosenversicherung auf konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit, der allein sie gelten soll, beschränkbar, oder lassen sich konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit nicht trennen? (Kapitel 5.1)

(2) Gibt es ausreichend ausgeprägte länderspezifische Konjunkturzyklen in der EU, die eine europäische Arbeitslosenversicherung rechtfertigen könnten, oder ist der Konjunkturverlauf in der EU mehr oder weniger gleichförmig? (Kapitel 5.2)

(3) Lässt sich eine europäische Arbeitslosenversicherung damit rechtfertigen, dass die nationalen Versicherungssysteme auf sich allein gestellt überfordert würden? (Kapitel 5.3)

5.1 Beschränkbarkeit auf konjunkturelle Arbeitslosigkeit?

Eine europäische Arbeitslosenversicherung soll – wie im Bericht der vier EU-Präsidenten beschrieben – nur konjunkturelle Schwankungen und wirtschaftliche Schocks ausgleichen.[53] Sie soll keine strukturellen Unterschiede zwischen den teilnehmenden Staaten ausgleichen, denn dies kann zu einer dauerhaften Umverteilung zu Gunsten einzelner Staaten führen und den Anreiz zu strukturellen Reformen mindern.

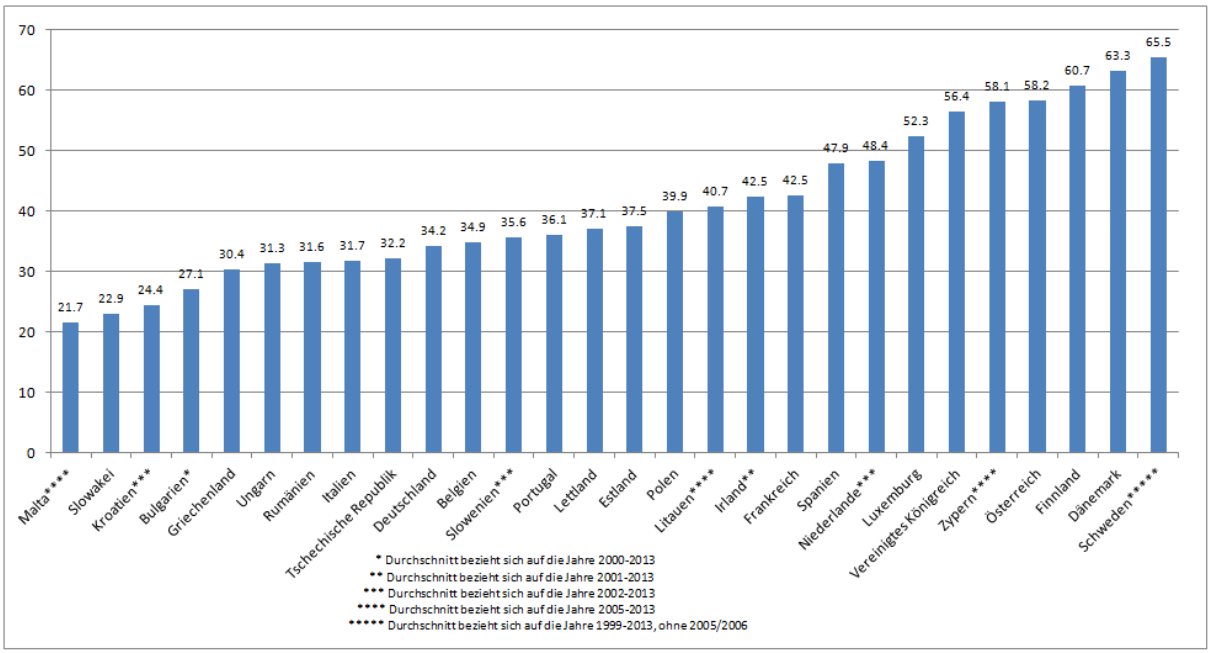
In den folgenden beiden Unterkapiteln wird gezeigt, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung – sowohl in Form der von Andor skizzierten Basisversicherung als auch in Form der Katastrophenversicherung – der Anforderung, nur konjunkturelle Unterschiede und wirtschaftliche Schocks auszugleichen, nicht gerecht wird. Vielmehr gleicht sie auch strukturelle Unterschiede zwischen den teilnehmenden Staaten aus.

5.1.1 Verweildauer als Problem

Ein Problem der europäischen Arbeitslosenversicherung besteht darin, dass die Mitgliedstaaten im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2013 große Unterschiede bei der Verweildauer der Arbeitslosen aufweisen. Die Verweildauer gibt an, wie lange ein Arbeitsloser beim Verlassen der Arbeitslosigkeit durchschnittlich arbeitslos war. Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der Arbeitslosen, die beim Verlassen der Arbeitslosigkeit weniger als sechs Monate arbeitslos waren.

[53] Zum Bericht der vier EU-Präsidenten siehe Kapitel 3.

Abbildung 4: Anteil der Arbeitslosen mit einer Verweildauer von weniger als sechs Monaten (Durchschnitt 1999 – 2013)[54]



Quelle: Eigene Berechnungen, OECD und Eurostat.

Diese Unterschiede in der Verweildauer können – bei einheitlichen Beitragssätzen zur europäischen Arbeitslosenversicherung – dazu führen, dass Länder mit einer Verweildauer von unter sechs Monaten mehr Geld von der europäischen Arbeitslosenversicherung erhalten als Länder mit einer Verweildauer von über sechs Monaten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die europäische Arbeitslosenversicherung nur für die ersten sechs Monate Leistungen gewähren soll. Geht man beispielsweise von zwei identischen Ländern aus, bei denen sich nur die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer, nicht jedoch die Arbeitslosenquote, unterscheidet, kann das Land mit der kürzeren Verweildauer dauerhaft von der gemeinsamen Arbeitslosenversicherung profitieren.[55] Die in Abbildung 4 dargestellten Unterschiede in der Verweildauer sind jedoch nicht durch konjunkturelle Faktoren zu erklären. Vielmehr kann aufgrund der Durchschnittsbildung über einen langen Zeitraum von 15 Jahren mit großer Sicherheit gesagt werden, dass die Unterschiede auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sind. Diese sollen jedoch von der europäischen Arbeitslosenversicherung nicht ausgeglichen werden.[56]

Ein wichtiger struktureller Faktor, der zu Unterschieden bei der Verweildauer führen kann, ist die Wirtschaftsstruktur eines Landes. So weisen Länder mit viel Landwirtschaft, Tourismus oder Baugewerbe in der Regel einen hohen Anteil an Kurzzeitarbeitslosen auf. Ein weiterer struktureller Faktor ist der institutionelle Rahmen eines Landes. Hierzu zählen die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen oder die Zahlung von Kurzzeitarbeitergeld und Schlechtwettergeld. Aber auch Maßnahmen, die sich auf die Suchzeit auswirken – wie die Vermittlungsbemühungen –, beeinflussen die Dauer von Arbeitslosigkeit.

Den Unterschieden bei der durchschnittlichen Verweildauer der Arbeitslosen muss eine europäische Arbeitslosenversicherung also Rechnung tragen, wenn sie tatsächlich nur konjunkturelle Unterschiede oder wirtschaftliche Schocks ausgleichen soll. Dullien (2008) will den Ausgleich struktu-

[54] Daten zur Verweildauer von weniger als sieben Monaten sind nicht verfügbar.
[55] Deutlich wird dies, wenn man davon ausgeht, dass die Verweildauer in einem Land exakt sechs Monate beträgt, während sie in dem anderen Land darüber liegt.
[56] Vgl. Van Rompuy et al. (2012), S. 12.

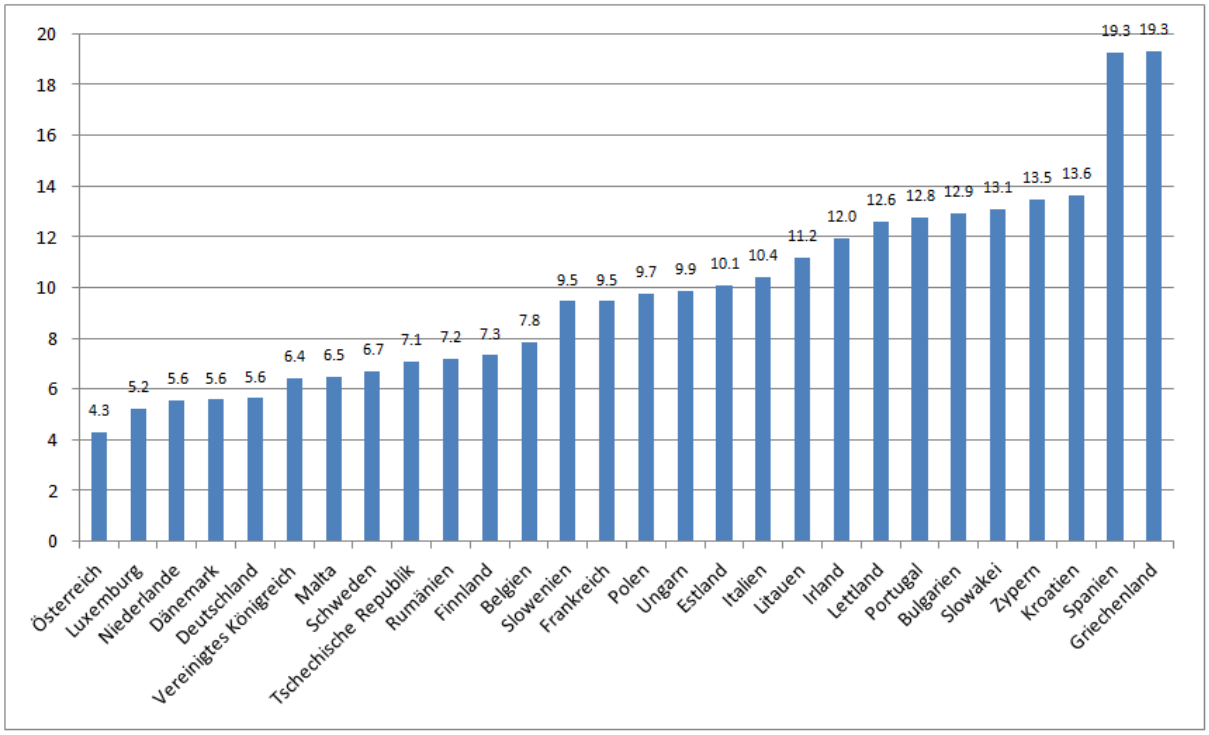
reller Faktoren durch die Anspruchsvoraussetzungen ausschließen. Konkret schlägt er vor, dass die minimale Anwartschaftszeit zwölf Monate betragen muss. Denkbar wären jedoch auch differenzierte Beitragssätze zur europäischen Arbeitslosenversicherung – wie im CEPS-Modell einer Katastrophenversicherung vorgesehen – , was politisch jedoch schwer durchsetzbar sein dürfte.

5.1.2 Natürliche Arbeitslosigkeit als Problem

Auch Unterschiede bei der Höhe der natürlichen Arbeitslosigkeit[57] können dazu führen, dass die europäische Arbeitslosenversicherung strukturelle Unterschiede ausgleicht. In der folgenden Abbildung ist die natürliche Arbeitslosenquote für die EU-Staaten im Jahr 2013 dargestellt (siehe Abbildung 5).

Geht man abermals von zwei identischen Ländern aus, bei denen sich nur die Quote der natürlichen Arbeitslosigkeit unterscheidet, erhält das Land mit der höheren natürlichen Arbeitslosigkeit – unter der Annahme, dass in beiden Ländern die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit des einzelnen Arbeitnehmers gleich ist – höhere Zahlungen aus der europäischen Arbeitslosenversicherung als das Land mit der niedrigeren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Land mit der höheren natürlichen Arbeitslosigkeit mehr neue Arbeitslose hat, die in den ersten Monaten Leistungen aus der europäischen Arbeitslosenversicherung erhalten. Zur Verdeutlichung dieses Zusammenhangs stelle man sich zwei Länder A und B mit je 1000 Erwerbsfähigen vor. Land A hat eine natürliche Arbeitslosenquote von 10% (d.h. 100 Arbeitslose), Land B von 20% (d.h. 200 Arbeitslose). Geht man ferner davon aus, dass die Quoten im Zeitablauf konstant sind und jeder Arbeitslose zudem exakt ein Jahr arbeitslos ist, bevor er eine neue Stelle findet, ergeben sich daraus folgende Zahlungen aus der Basisversicherung: Land A erhält pro Jahr für 100 Arbeitslose Zuschüsse aus der europäischen Arbeitslosenversicherung, Land B für 200 Arbeitslose. Dieser Unterschied ist jedoch nicht auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen, sondern auf strukturelle Unterschiede, wie unterschiedlich flexible Arbeitsmärkte.

Abbildung 5: Natürliche Arbeitslosenquote 2013



Quelle: Ameco.

[57] Zur Definition der natürlichen Arbeitslosigkeit siehe Kap. 2.1.

Bereits diese Beispiele zeigen, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung nahezu zwangsläufig auch strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern ausgleichen wird. Dies ist jedoch nicht Zweck der europäischen Arbeitslosenversicherung.

Modellhaft könnte ein Ausweg darin bestehen, dass die Mitgliedstaaten entsprechend den strukturellen Divergenzen unterschiedliche Beiträge an die europäische Arbeitslosenversicherung zahlen. Doch auch bei differenzierten Beiträgen wird es schwer, einen Ausgleich struktureller Unterschiede zu vermeiden. Denn die durchschnittliche Verweildauer und die strukturelle Arbeitslosenquote verändern sich durch politische Entscheidungen, wie eine Verbesserung der Arbeitsvermittlung, laufend. Es wird daher kaum möglich sein, die Beiträge, die die teilnehmenden Staaten an eine europäische Arbeitslosenversicherung abführen müssen, so festzulegen, dass strukturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten die Auszahlungen der europäischen Arbeitslosenversicherung nicht beeinflussen.

Eine Möglichkeit, eine Umverteilung zwischen den teilnehmenden Staaten aufgrund struktureller Unterschiede zu verhindern, bestünde in einer Verpflichtung, Defizite, die ein Mitgliedstaat gegenüber der europäischen Arbeitslosenversicherung aufweist, später auszugleichen. So wird beispielsweise diskutiert, dass Zahlungen von der europäischen Arbeitslosenversicherung, die die Beiträge des Mitgliedstaates übersteigen, als Darlehen gewährt werden sollten, die die nationale Arbeitslosenversicherung innerhalb eines bestimmten Zeitraums zurückzahlen muss.[58]

Eine andere Möglichkeit wäre es – wie im CEPS-Modell einer Katastrophenversicherung vorgesehen –, die Beiträge zur europäischen Arbeitslosenversicherung anzuheben, wenn eine nationale Versicherung über einen längeren Zeitraum mehr Geld aus der europäischen Arbeitslosenversicherung erhalten als eingezahlt hat.

5.2 Existenz ausreichend ausgeprägter länderspezifischer Konjunkturzyklen?

Die nachfrage- und mithin konjunkturstabilisierende Wirkung einer europäischen Arbeitslosenversicherung hängt davon ab, ob Konjunktureinbrüche und Schocks im Regelfall nur einzelne Euro-Länder treffen oder die Eurozone insgesamt. Im letzteren Fall würde eine europäische Arbeitslosenversicherung keine zusätzliche Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erreichen.

Im Zuge der Euro-Einführung gab es zahlreiche Untersuchungen zu der Frage, ob die Konjunkturzyklen der Eurostaaten synchron verlaufen. Für die Zeit vor der 2008 ausgebrochenen Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte sich zwar, dass die Konjunkturzyklen vieler Eurostaaten nicht synchron verliefen.[59] Dies könnte sich in den vergangenen Jahren jedoch geändert haben, da die gemeinsame Geldpolitik eine Angleichung der Konjunkturzyklen bewirkt.[60] Eine der aktuellsten Untersuchungen zum Verlauf der Konjunkturzyklen in der Eurozone stammt von der Österreichischen Nationalbank.[61] Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Konjunkturzyklen der Eurostaaten seit der Euro-Einführung angeglichen haben. Für die europäische Arbeitslosenversicherung bedeutet dies, dass der potentielle Wirkungsgrad einer europäischen Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator seit der Euro-Einführung abgenommen hat.

5.3 Überforderung der nationalen Versicherungssysteme?

Eine europäische Arbeitslosenversicherung hat in Zeiten, in denen sich ein Mitgliedstaat zu „normalen“ Konditionen am Kapitalmarkt refinanzieren kann, keine substantielle effizienzsteigernde

[58] Vgl. Europäische Kommission (2013c), S. 46.
[59] Für eine Übersicht siehe: De Haan/ Inklaar/Jong-A-Pin (2008), S. 266.
[60] Vgl. Gächter/Riedl (2013).
[61] Vgl. Gächter/Riedl (2013).

Wirkung. Denn wenn die Arbeitslosigkeit in einem Staat aufgrund einer Rezession ansteigt, macht es für die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kaum einen Unterschied, ob die Lohnersatzleistungen aus einem europäischen Topf (mit-)finanziert werden oder durch den Rückgriff auf Rücklagen oder die Gewährung eines Darlehens an die nationale Arbeitslosenversicherung.

Anders verhält es sich im Fall eines wirtschaftlichen Schocks oder einer Rezession, die die öffentlichen Finanzen eines Mitgliedstaates stark belasten, ihn unter Umständen sogar an die Grenze der fiskalischen Belastbarkeit bringen. In einer solchen Situation kann die europäische Arbeitslosenversicherung – sowohl als Basisversicherung wie auch als Katastrophenversicherung – unter Umständen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage besser stabilisieren als eine rein nationale Arbeitslosenversicherung.[62] Diese Möglichkeit besteht dann, wenn der betroffene Staat Lohnersatzleistungen (oder andere automatische Stabilisatoren) reduzieren muss, da diese – auch durch öffentliche Defizite – nicht mehr finanzierbar sind. Aus diesem Grund sollte eine europäische Arbeitslosenversicherung auf solche Fälle begrenzt werden.

Ein Beispiel für einen wirtschaftlichen Schock ist das Platzen der Immobilienblasen in Irland und Spanien. Dieser Schock hat beide Staaten an die Grenze der fiskalischen Belastbarkeit geführt, obwohl der Schuldenstand vor dem Platzen der Blase unterhalb der im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerten, als unkritisch geltenden Grenze von 60% des BIP lag.

Wie groß der stabilisierende Effekt der europäischen Arbeitslosenversicherung ist, hängt in diesem Fall auch davon ab, ob die Zahlungen als Darlehen gewährt werden oder ob die Mitgliedstaaten nicht zur Rückzahlung verpflichtet sind. Im ersten Fall erhöhen sie den Schuldenstand des Staates, so dass die entlastende Wirkung von der Höhe des Zinses abhängt. Müssen die Zahlungen der europäischen Arbeitslosenversicherung hingegen nicht zurückgezahlt werden, sind größere Effizienzwirkungen möglich.

5.4 Fazit

Aufgrund dieser Überlegungen lassen sich die drei Fragen, die am Beginn von Kapitel 5 gestellt wurden, wie folgt beantworten:

(1) Die Effizienz der europäischen Arbeitslosenversicherung wird dadurch eingeschränkt, dass sie nicht nur konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit ausgleicht, sondern – zumindest teilweise – auch strukturelle Unterschiede. Um eine dauerhafte Umverteilung aufgrund struktureller Unterschiede zu vermeiden, sollte daher die Bedingung aufgestellt werden, dass die nationalen Ein- und Auszahlungen gegenüber der europäischen Arbeitslosenversicherung über einen längeren Zeitraum ausgeglichen sein müssen.

(2) Die Wirkung einer europäischen Arbeitslosenversicherung, die Unterschiede in der konjunkturellen Arbeitslosigkeit ausgleicht, ist dann besonders groß, wenn die Konjunkturzyklen der Eurostaaten unterschiedlich verlaufen. Es zeigt sich jedoch, dass sich die Konjunkturzyklen der Eurostaaten seit der Euro-Einführung angeglichen haben. Der potentielle Wirkungsgrad einer europäischen Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator hätte in den vergangenen Jahren somit abgenommen.

(3) Unter normalen Umständen, insbesondere bei funktionsfähigen nationalen Versicherungssystemen, hätte eine europäische Arbeitslosenversicherung keine effizienzsteigernde Wirkung. Denn wenn die Arbeitslosigkeit in einem Staat aufgrund einer Rezession ansteigt, macht es für die Stabi-

[62] Um zu einem endgültigen Urteil zu kommen, müssen alle Faktoren der Arbeitslosenversicherung bekannt sein, so dass auch Anreizwirkungen, die von einer Europäischen Arbeitslosenversicherung ausgehen, analysiert werden können.

lisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage keinen Unterschied, ob die Lohnersatzleistungen teilweise aus einem europäischen Topf finanziert werden oder durch einen (national-)staatlichen Transfer an die nationale Arbeitslosenversicherung. Sind jedoch die öffentlichen Finanzen eines Mitgliedstaates bereits übermäßig stark belastet und dadurch auch die nationalen Versicherungssysteme überfordert, kann die europäische Arbeitslosenversicherung unter Umständen effizienzsteigernd wirken. Am ehesten wird dies für eine Katastrophenversicherung gelten.

6 Europäische Arbeitslosenversicherung – juristische Würdigung

Die derzeitige Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion sieht eine dezentrale nationale Finanzpolitik vor, die sich im Rahmen gemeinsamer Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts bewegen muss. Ebenso fällt die Sozialpolitik, zu der die klassische Arbeitslosenversicherung zählt, weitgehend in die nationale Zuständigkeit. Die EU hat lediglich dafür Sorge zu tragen, dass die nationalen Sozialschutzsysteme die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht behindern und Angehörige anderer Mitgliedstaaten nicht diskriminieren. Im Folgenden wird geprüft, auf welche Kompetenzgrundlage die oben beschriebenen Versicherungen – echte und unechte Basisversicherung[63] sowie Katastrophenversicherung[64] – gestützt werden können. In Frage kommen

(1) die sozialpolitische Kompetenz nach Art. 153 Abs. 2 AEUV,

(2) die Kompetenz in Katastrophenfällen nach Art. 122 Abs. 2 AEUV und

(3) die Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV.

Welche Kompetenzgrundlage in Betracht kommt, hängt davon ab, welchem Politikbereich eine Regelung zugeordnet wird. Insoweit ist zwischen den drei Varianten einer europäischen Arbeitslosenversicherung – echte und unechte Basisversicherung sowie Katastrophenversicherung – zu differenzieren.

6.1 EU-Kompetenz für eine echte Basisversicherung?

Mit der echten Basisversicherung soll eine einheitliche Arbeitslosenversicherung geschaffen werden, die permanent Geld von Staaten mit niedriger Kurzzeitarbeitslosigkeit an Arbeitslose in Staaten mit hoher Kurzzeitarbeitslosigkeit lenkt. Für ihre Einführung kommt die mit dem Vertrag von Amsterdam begründete „genuin sozialpolitische Kompetenz der EG“[65] in Betracht, die sich heute in Titel X AEUV „Sozialpolitik“ (Art. 151 – 161 AEUV) findet. Denn bei der echten Basisversicherung handelt es sich tatsächlich um eine sozialpolitische Maßnahme.

Nach Art. 153 Abs. 1 lit. c AEUV “unterstützt und ergänzt“ die EU die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter anderem auf den Gebieten der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer. Die einschlägigen Kompetenzübertragungen dazu finden sich in Art. 153 Abs. 2 lit. a und lit. b AEUV.

6.1.1 Art. 153 Abs. 2 lit. a AEUV?

Nach Art. 153 Abs. 2 lit. a AEUV kann die EU „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung“ Maßnahmen erlassen, „die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben.“

Das Harmonisierungsverbot impliziert, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung allenfalls dann eingeführt werden kann, wenn sie ohne eine (auch noch so geringe) Harmonisierung der nationalen Versicherungsvorschriften auskommt.

[63] Siehe 4.2.1.
[64] Siehe 4.2.2.
[65] Langenfeld/Benecke (2014), Art. 151 AEUV Rn. 10.

Eine solche Harmonisierung würde erstens bereits vorliegen, wenn die Leistungen, die sie gewährt, bei nur einem der oben beschriebenen Parameter (Kapitel 4.1) über den bisherigen nationalen Standard in irgendeinem Mitgliedstaat hinausginge. Eine Basisversicherung müsste daher so ausgestaltet werden, dass sie in allen Parametern auf den kleinsten gemeinsamen Nenner aller Mitgliedstaaten beschränkt wird. Nur in diesem Fall müssten in keinem Mitgliedstaat die nationalen Vorschriften angepasst werden bzw. würden diese in keinem Mitgliedstaat durch EU-Recht verdrängt.

Zweitens würde eine Harmonisierung auch dann vorliegen, wenn die europäische Arbeitslosenversicherung im Umfang der von ihr gewährten Leistungen die nationalen Versicherungen ersetzte. Denn dies käme einem EU-weiten Verbot für die nationalen Versicherungen gleich, Versicherungsleistungen in der bisherigen vollständigen Höhe zu gewähren; sie dürften nur noch Leistungen gewähren, die über die EU-weit geregelten hinausgehen. Diese Verdrängung nationaler durch europäische („Kern-")Leistungen ist nun aber konstituierendes Merkmal der echten Basisversicherung, bei der Arbeitslose einen Teil der Leistungen, die sie bisher von ihrer nationalen Versicherung erhielten, nun direkt von der europäischen erhalten. Hieraus folgt, dass die echte Basisversicherung mit dem Harmonisierungsverbot unvereinbar ist und damit nicht auf Art. 153 Abs. 2 lit. 1 AEUV gestützt werden kann.

Außerdem ist die echte Basisversicherung nicht dazu bestimmt, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Denn sie gewährt jedem Arbeitnehmer eigene Ansprüche auf Arbeitslosengeld unmittelbar aus der europäischen Arbeitslosenversicherung und tritt so in ihrem Umfang an die Stelle der nationalen Arbeitslosenversicherungen. Damit liegt sie außerhalb der Zweckbestimmung des Art. 153 Abs. 2 lit. a AEUV und kann folglich auch nicht auf ihn gestützt werden.

6.1.2 Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV?

Nach Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV kann die EU „unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind."

Auch diese Kompetenzübertragung ist nicht geeignet zur Einführung einer echten Basisversicherung. Denn die Berufung auf Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV steht im Widerspruch zum inneren Zusammenhang zwischen Absatz 1 und Absatz 2: Auch Mindestvorschriften nach Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV müssen das Ziel des Art. 153 Abs. 1 AEUV verfolgen, „die unterstützende und ergänzende Tätigkeit der Union zu fördern".[66] Davon kann bei der partiellen Ersetzung der nationalen Arbeitslosenversicherungen durch eine echte Basisversicherung keine Rede sein: Die echte Basisversicherung stellt nicht, wie gefordert, eine „ergänzende Tätigkeit" zu den nationalen Versicherungen dar, sondern reduziert gerade umgekehrt die nationalen Versicherungen auf eine ergänzende Funktion, die nur noch so weit zum Tragen kommt, wie die europäische Versicherung als Kernelement der Unterstützung für Arbeitslose hinter bisherigen nationalen Unterstützungsleistungen zurückbleibt.

6.1.3 Art. 122 Abs. 2 AEUV?

Nach Art. 122 Abs. 2 AEUV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, einem Mitgliedstaat „unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren". Anlass für den Beistand müssen „Naturkatastrophen" oder andere „außergewöhnliche Ereignisse" sein, die sich der nationalen Kontrolle entziehen.

[66] Krebber (2011), Art. 153 AEUV Rn. 6.

Art. 122 Abs. 2 AEUV scheidet von vornherein als Kompetenzgrundlage für die Einführung einer echten Basisversicherung aus. Denn die echte Basisversicherung soll als permanentes System der Unterstützung, also als Regelfall, ausgestaltet werden und gerade nicht als Maßnahme in „außergewöhnlichen" Fällen. Aus dem gleichen Grund wurde von den Eurostaaten der am 2. Februar 2012 geschlossene „Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus" gerade nicht auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt. Vielmehr wurde damals von den Staats- und Regierungschefs anerkannt, dass es für die Errichtung solcher auf Dauer angelegter Unterstützungssysteme einer neuen primärrechtlichen Grundlage bedarf, die erst noch – im Wege einer Vertragsänderung – geschaffen werden muss.[67]

6.2 EU-Kompetenz für eine unechte Basisversicherung?

6.2.1 Art. 153 Abs. 2 AEUV?

Eine unechte Basisversicherung, die lediglich die nationalen Haushalte entlastet, indem sie den nationalen Arbeitslosenversicherungen die von ihnen an die Arbeitslosen erbrachten Leistungen (teilweise) erstattet, ist jedenfalls nicht als sozialpolitische Maßnahme anzusehen. Denn ihr Zweck ist nicht die Unterstützung Hilfebedürftiger. Vielmehr strebt sie eine nachfrage- und konjunkturstabilisierende Wirkung an, die nach Einschätzung ihrer Befürworter von den nationalen Arbeitslosenversicherungen allein – etwa wegen Überstrapazierung der nationalen Haushaltslage – so nicht mehr erreichbar ist. Sie ist daher als fiskal-oder wirtschaftspolitische Maßnahme einzustufen, so dass eine Berufung auf die sozialpolitische Kompetenz ausscheidet.[68]

6.2.2 Art. 122 Abs. 2 AEUV?

Aus den für die echte Basisversicherung dargelegten Gründen scheidet die Kompetenz für Maßnahmen in Katastrophenfällen auch für die unechte Basisversicherung aus.

6.3 EU-Kompetenz für eine Katastrophenversicherung?

6.3.1 Art. 153 Abs. 2 AEUV?

Die sozialpolitische Kompetenz scheidet aus den für die unechte Basisversicherung genannten Gründen aus.

6.3.2 Art. 122 Abs. 2 AEUV?

Im Unterschied zur echten und unechten Basisversicherung soll die Katastrophenversicherung nicht permanent zum Tragen kommen, sondern nur dann, wenn ein Land von einem wirtschaftlichen Schock – mit potentiell katastrophalen Folgen – getroffen wird. Für solche Systeme der solidarischen Unterstützung kommt Art. 122 Abs. 2 AEUV als Kompetenzgrundlage in Betracht, nach dem ein Land bei Naturkatastrophen und anderen außergewöhnlichen Ereignissen finanzielle Hilfe von der EU erhalten kann: „Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziel-

[67] Vgl. Hattenberger (2012), Art. 122 AEUV Rn. 11.

[68] Dieses Argument ließe sich auch für die echte Basisversicherung diskutieren, bei der sich ebenfalls die Frage stellt, ob sie nicht, statt der Unterstützung Hilfebedürftiger, letztlich eine Konjunkturstabilisierung bezweckt. Wie gezeigt, scheidet die sozialpolitische Kompetenz jedoch bereits aus anderen Gründen aus.

len Beistand der Union zu gewähren." Finanzhilfen sind somit an folgende Voraussetzungen gebunden:

Erstens muss als Voraussetzung für den finanziellen Beistand ein „außergewöhnliches Ereignis" vorliegen. Davon kann nur dann die Rede sein, wenn sich das Entstehen nicht bereits im Vorfeld durch eine laufende Bewertung anhand konkreter Indikatoren beobachten lässt und ab Erreichen im Voraus bestimmter Schwellenwerte quasi automatisch als gegeben unterstellt wird. Denn der Begriff „Ereignis" legt nahe, dass es sich um eine „punktuelle Begebenheit"[69] handeln muss.

Zweitens muss das Eintreten des Ereignisses der nationalen Kontrolle entzogen sein. Die Kriterien für die Entscheidung, ob ein wirtschaftlicher Schock vorliegt, müssen also auch die nationale Wirtschafts- und Haushaltspolitik als mögliche (Mit-)Ursachen des Schocks einbeziehen und dabei insbesondere berücksichtigen, ob der betroffene Mitgliedstaat den Schock – etwa durch eine exzessive Verschuldungspolitik – (mit) verursacht hat und welche konkreten Maßnahmen er ergriffen hat, um den Eintritt des Ereignisses zu verhindern.[70] Nur wenn er erfolglos versucht hat, durch eine angepasste Wirtschafts- und Haushaltspolitik den wirtschaftlichen Schock abzuwenden, darf eine Katastrophenversicherung eingreifen. Insbesondere eine unsolide Haushaltsführung im Vorfeld des wirtschaftlichen Schocks muss die Anwendbarkeit der Katastrophenversicherung zwingend ausschließen. Als Kriterium für die solide Haushaltsführung könnten die Konvergenzkriterien dienen. Dieses Element ist in der derzeit diskutierten[71] Katastrophenversicherung aber nicht enthalten.

Die Beurteilung, ob die eigene Wirtschafts- und Haushaltspolitik (mit) ursächlich war, muss im Übrigen sehr restriktiv gehandhabt werden. Denn der finanzielle Beistand nach Art. 122 Abs. 2 AEUV steht in Wechselwirkung mit dem in Art. 125 Abs. 1 AEUV verankerten Haftungsausschluss (sog. No-bail-out-Klausel). Danach muss jeder Mitgliedstaat für die Folgen seiner Finanzpolitik selbst haften. Weder die anderen Mitgliedstaaten noch die EU sollen in die Haftung genommen werden können. Auf diese Weise soll ein Anreiz zu solider Wirtschafts- und Haushaltspolitik geschaffen werden. Die Glaubwürdigkeit des Haftungsausschlusses nach Art. 125 Abs. 1 AEUV würde in dem Maße untergraben, in dem ein finanzieller Beistand nach Art. 122 Abs. 2 AEUV auch dann gewährt würde, wenn der betreffende Mitgliedstaat das außergewöhnliche Ereignis (mit) verursacht hat.

Drittens verlangt Art. 122 Abs. 2 AEUV, dass die Unterstützung an „bestimmte Bedingungen" geknüpft ist. Die Bewilligung ungebundener Finanztransfers ist folglich nicht möglich.[72] Unter diese denkbar weit gefasste Voraussetzung lässt sich nicht nur die Vorgabe subsumieren, die Mittel für die Bekämpfung der Katastrophe zu verwenden. Darüber hinaus sind auch Vorgaben denkbar, mit denen eine verfehlte Wirtschaftspolitik korrigiert werden soll.[73] Angesichts des Zwecks der Kompetenznorm erscheint es außerdem geboten, dass die Unterstützung nur für einen begrenzten Zeitraum erfolgt. Denn die Unterstützung soll der Überwindung eines außergewöhnlichen Ereignisses, hier eines wirtschaftlichen Schocks, dienen. Es geht also nicht um dauerhaften Beistand, sondern um die Unterstützung bei der Überwindung eines vorübergehenden Problems.

Viertens muss berücksichtigt werden, dass es sich um einen finanziellen Beistand der EU handelt. Der Beistand muss also aus dem Haushalt der EU und darf nicht von den anderen Mitgliedstaaten erbracht werden.[74]

[69] Hentschelmann (2011), S. 282 und 297.
[70] Vgl. Hattenberger (2012), Art. 122 AEUV, Rn. 6.
[71] Vgl. Kap. 3.
[72] Vgl. Häde (2011), Art. 122 AEUV, Rn. 14.
[73] Vgl. Häde (2011), Art. 122 AEUV, Rn. 13; Kempen (2012): Art. 122 AEUV, Rn. 11 sowie Bandilla (2014), Art. 122 AEUV, Rn. 21.
[74] Vgl. Häde (2011), Art. 122 AEUV, Rn. 10.

Art. 122 AEUV kommt als Kompetenzgrundlage für die Errichtung einer europäischen Katastrophenversicherung somit in engen Grenzen, nämlich unter den genannten Voraussetzungen, in Betracht.

6.4 Flexibilitätsklausel als Kompetenzgrundlage?

6.4.1 Voraussetzungen des Art. 352 AEUV

Als weitere Kompetenzgrundlage neben Art. 153 Abs. 2 AEUV und Art. 122 Abs. 2 AEUV kommt schließlich noch Art. 352 AEUV, die sogenannte Flexibilitätsklausel[75], für die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung in Betracht. Nach dessen Abs. 1 kann die EU in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren auf Vorschlag der Kommission einen Rechtsakt erlassen, wenn folgende Voraussetzungen vorliegen: Der Rechtsakt erscheint erstens zur Erreichung eines der Ziele der Verträge erforderlich. Er bewegt sich zweitens innerhalb eines der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche. Die für den Rechtsakt erforderliche Kompetenz ist drittens im Vertrag nicht vorgesehen.

Darüber hinaus enthält Art. 352 Abs. 3 AEUV viertens die Einschränkung, dass auf ihn gestützte Maßnahmen „keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Fällen beinhalten, in denen die Verträge eine solche Harmonisierung ausschließen."

(1) Vertragsziel

Eine konkrete Bestimmung darüber, welche Ziele gemeint sind, enthält Art. 352 AEUV nicht. Sie findet sich aber in der Erklärung Nr. 41 zum AEUV. Danach soll sich die Bezugnahme auf die in Art. 3 Abs. 2 und 3 EUV genannten Ziele erstrecken. Während Art. 3 Abs. 2 EUV auf die Personenfreizügigkeit abstellt, formuliert Art. 3 Abs. 3 EUV insbesondere:

> „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.
>
> Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.
>
> Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten."[76]

Aus dem Zielkatalog des Art. 3 Abs. 3. EUV kommen vier Ziele in Betracht: erstens die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielende, in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, zweitens die Förderung des sozialen Schutzes, drittens die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts sowie viertens die Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Erstens kann die europäische Arbeitslosenversicherung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage besser stabilisieren als eine rein nationale Arbeitslosenversicherung, falls der betroffene Staat durch einen wirtschaftlichen Schock oder eine Rezession finanziell stark belastet wird, unter Umständen

[75] Winkler (2014), Art. 352 AEUV Rn. 1.
[76] Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV.

sogar die Grenze der fiskalischen Belastbarkeit überschreitet.[77] Denn die Gefahr, dass der betroffene Staat Lohnersatzleistungen (oder andere automatische Stabilisatoren) reduzieren muss, weil diese – auch durch öffentliche Defizite – nicht mehr finanzierbar sind, wird verringert. Diese Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führt dazu, dass die Wirtschaft eines Landes weniger stark einbricht. Dadurch verringert sich die Gefahr von Fehlinvestitionen oder Abschreibungen, was die Wettbewerbsfähigkeit verbessert.

Zudem kann eine europäische Arbeitslosenversicherung einem Mitgliedstaat in einer solchen Situation helfen, strukturelle Reformen durchzuführen. Reformen können kurzfristig negative konjunkturelle Auswirkungen haben. Dies ist beispielweise der Fall, wenn ein Mitgliedstaat vor einer solchen Reform zurückschreckt, da er die negative konjunkturelle Auswirkung nicht abfedern kann, weil er bereits an die Grenze der fiskalischen Belastbarkeit ist. In einer solchen Situation kann die konjunkturstabilisierende Wirkung der europäischen Arbeitslosenversicherung helfen, diese Reform dennoch durchzuführen.

Zweitens kann eine europäische Arbeitslosenversicherung den sozialen Schutz verbessern, wenn mit ihr die Gefahr verringert wird, dass der Staat Lohnersatzleistungen reduzieren muss. Dies wird jedoch nur im Ausnahmefall so sein.

Drittens ergibt sich die Förderung des wirtschaftlichen Zusammenhalts letztlich bereits aus der Verfolgung der ersten beiden Ziele. Denn die Stabilisierung der Wirtschaft konjunkturell angeschlagener Mitgliedstaaten hilft, eventuelle Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten, die starke Handelsbeziehungen mit ersteren haben, zu begrenzen. Auch diese Stärkung des wirtschaftlichen Zusammenhalts ergibt sich wiederum nur dann, wenn der betroffene Mitgliedstaat an der Grenzen der fiskalischen Belastbarkeit agiert und selbst nicht mehr in der Lage ist, die Konjunktur ohne die europäische Arbeitslosenversicherung zu stabilisieren.

Das vierte Ziel, die Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, lässt sich hingegen nur erreichen, wenn die europäische Arbeitslosenversicherung auch eine solidarische Komponente enthält. Dies ist der Fall, wenn sich die Beitragszahlungen nicht am Risiko orientieren. Sie müssen also trotz strukturbedingt unterschiedlich hoher Wahrscheinlichkeit des Eintritts und der Auswirkungen einer konjunkturellen Schwäche für alle Mitgliedstaaten gleich sein.

(2) Politikbereich des AEUV

Mit der Europäischen Arbeitslosenversicherung soll, in der Gestalt der echten Basisversicherung, Sozialpolitik betrieben werden. Mit der unechten Basisversicherung und der Katastrophenversicherung sollen der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt werden. Beide Bereiche sind vom Kompetenzkatalog des AEUV umfasst.

(3) Keine sonstige Kompetenz

Neben der Zielbestimmung darf der EU die für den Rechtsakt erforderliche Kompetenz nicht bereits an anderer Stelle übertragen worden sein. Diese Voraussetzung zur Inanspruchnahme der Flexibilitätsklausel ist für die Einführung sowohl einer echten als auch einer unechten Basisversicherung erfüllt. Denn beide Arten von Basisversicherung lassen sich weder auf Art. 153 Abs. 2 AEUV noch auf Art. 122 Abs. 2 AEUV stützen.

Die Katastrophenversicherung hingegen kann, wenngleich unter strengen Voraussetzungen, auf Art. 122 Abs. 2 AEUV gestützt werden. Damit bleibt kein Raum für die Anwendung der Flexibilitätsklausel.

[77] Vgl. Kap. 5.3. Um zu einem endgültigen Urteil zu kommen, müssen alle Faktoren der Arbeitslosenversicherung bekannt sein, so dass auch Anreizwirkungen, die von einer Europäischen Arbeitslosenversicherung ausgehen, analysiert werden können.

(4) Vertragliches Harmonisierungsverbot

Nach Art. 153 Abs. 2 AEUV sind Maßnahmen untersagt, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in der Sozialpolitik hinauslaufen.[78] Die echte Basisversicherung kann schon wegen dieser Einschränkung nicht auf Art. 352 AEUV gestützt werden. Denn sie erfordert eine erhebliche Harmonisierung der nationalen Arbeitslosenversicherungen.[79] Dagegen bleibt für die unechte Basisversicherung Raum, wenn und soweit sie in keinem Parameter über die nationalen Parameter hinausgeht.

6.4.2 Vertragsimmanente Schranken für die Flexibilitätsklausel

Auf Art. 352 AEUV stützbare Maßnahmen – vorliegend also allein die unechte Basisversicherung – dürfen nicht dazu führen, dass in den Verträgen an anderer Stelle ausgesprochene Verbote umgangen werden.[80] In Frage stehen hier insbesondere das Verbot, an den Grundprinzipien der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zu rühren (Art. 153 Abs. 4 AEUV), und das Bail-out-Verbot (Art. 125 AEUV).

(1) Art. 153 Abs. 4 AEUV

So sieht Art. 153 Abs. 4 AEUV ein Verbot zum Erlass von Maßnahmen vor, die die Befugnis der Mitgliedstaaten beschränken, die Grundprinzipien ihrer Systeme der sozialen Sicherheit selbst zu bestimmen, oder die das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme erheblich beeinträchtigen. Dieses Verbot darf durch den Rückgriff auf Art. 352 AEUV nicht umgangen werden. Unklar ist dabei allerdings, ob dieses Verbot nur dann zum Tragen kommt, wenn es sich um eine sozialpolitische Maßnahmen handelt[81], oder ob Art. 153 Abs. 4 AEUV ein generelles Umgehungsverbot vorgibt. Da es sich bei der unechten Basisversicherung um keine sozialpolitische Maßnahme handelt, kommt das Umgehungsverbot nur dann zum Tragen, wenn man von einem generellen Umgehungsverbot ausgeht. Für ein generelles Umgehungsverbot spricht die Bedeutung, die dem Vorbehalt der nationalen Gestaltung der Grundprinzipien der Systeme der sozialen Sicherheit zukommt. Denn durch den Vorbehalt wird ein Teil der nationalen Souveränität geschützt. Diesen Schutz zu durchbrechen käme einer wesentlichen Änderung des vertraglichen Gefüges im Sinne einer Vertragsänderung gleich, die der Entscheidung der nationalen Parlamente vorbehalten bleiben muss.[82] Daher muss gewährleistet sein, dass die unechte Basisversicherung so ausgestaltet ist, dass die Gestaltungshoheit über die Grundprinzipien der sozialen Sicherungssysteme bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Faktisch folgt daraus, dass die unechte Basisversicherung in keinem Parameter über die nationalen Arbeitslosenversicherungen hinausgehen und auch künftigen Änderungen nationaler Parameter nicht im Wege stehen darf. Zudem darf das finanzielle Gleichgewicht der nationalen Arbeitslosenversicherungen nicht mehr als nur unerheblich berührt werden.

(2) Art. 125 AEUV

Weiter stellt der Haftungsausschluss des Art. 125 AEUV (sog. No-bail-out-Klausel) eine vertragsimmanente Beschränkung von EU-Handeln dar. Danach dürfen weder die EU noch die Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten der anderen Mitgliedstaaten, deren Gebietskörperschaften, deren sonstigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts und deren öffentlichen Unternehmen haften oder eintreten. Dabei ist zu bedenken, dass Art. 125 AEUV nur dann seine volle Wirkung entfalten kann, wenn er nicht nur die Pflicht zum Einstehen für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten untersagt, sondern auch das freiwillige Einstehen. Zudem ist nicht nur das Eintreten in eine fremde

[78] Rossi (2011), Art. 352 AEUV, Rn. 89.
[79] Vgl. Kap. 6.1.1.
[80] Winkler (2014), Art. 352 AEUV Rn. 61.
[81] So Rossi (2011), Art. 352 AEUV, Rn. 41.
[82] So auch Winkler (2014), Art. 352 AEUV Rn. 63.

Schuldbeziehung erfasst, sondern auch die Vergabe von Krediten, die Übernahme von Garantien und – im vorliegenden Fall von Bedeutung – andere Maßnahmen ähnlicher Wirkung.[83]

Damit die Schranke des Bail-out-Verbots zum Tragen kommt, muss ein Bail-out überhaupt erst vorliegen. Die unechte Basisversicherung soll ein permanentes Umverteilungssystem sein, das einem Mitgliedstaat gegenüber auch dann Leistungen erbringt, wenn er Probleme mit der Schuldentragfähigkeit hat. In diesem Fall würden Leistungen aus der Versicherung an den betreffenden Staat dazu führen, dass seine Schuldentragfähigkeit verbessert wird. Wegen dieser Wirkung könnten diese Leistungen, zumindest im Fall der drohenden Überschuldung, möglicherweise als Maßnahmen ähnlicher Wirkung verstanden werden. Diese unterlägen der Schranke des Bail-out-Verbots und wären folglich nicht zulässig. Ein solches Verständnis übersieht jedoch, dass die unechte Basisversicherung als permanentes und vor allem von der Verschuldungssituation unabhängiges – also auch nicht an die Schuldentragfähigkeit geknüpftes – Umverteilungssystem eingerichtet wird, dem gegenseitige Leistungsverpflichtungen zugrunde liegen: Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zur Beitragsleistung und die Versicherung verpflichtet sich zur (Teil-)Erstattung der Leistungen, die die nationalen Arbeitslosenversicherungen an ihre Arbeitslosen erbracht haben. Damit erfüllt eine unechte Basisversicherung auch in Zeiten von Schuldentragfähigkeitsproblemen lediglich eine eigene Verbindlichkeit. Eine solche Leistung kann nicht als Maßnahme ähnlicher Wirkung verstanden werden.

6.4.3 Verfassungsrechtliche Schranken für die Flexibilitätsklausel

Schließlich muss berücksichtigt werden, ob, und wenn ja, welche Einschränkungen sich aus dem mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht, insbesondere dem deutschen, ergeben. So hat das deutsche Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat sind.[84] Weiter hat das Gericht festgestellt, dass der Bundestag „seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen" abgeben darf.[85] Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die EU im Wege des Sekundärrechts Deutschland Beiträge für eine unechte Arbeitslosenversicherung vorschreiben darf.

6.5 Fazit

Die europäischen Verträge enthalten keine Kompetenzgrundlage für die Einführung einer echten Basisversicherung. Die Einführung einer unechten Basisversicherung lässt sich in engen Grenzen auf Art. 352 AEUV stützen: Voraussetzung ist, dass sie in keinem Parameter über die nationalen Arbeitslosenversicherungen hinausgeht und dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eingehalten werden. Die Einführung einer Katastrophenversicherung kann unter engen Voraussetzungen auf Art. 122 AEUV gestützt werden.

Abbildung 6: Kompetenznormen für die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung

	Echte Basisversicherung	Unechte Basisversicherung	Katastrophen-versicherung
Art. 153 Abs. 2 lit a	–	–	–
Art. 153 Abs. 2 lit b	–	–	–
Art. 122 Abs. 2	–	–	(√)
Art. 352	–	(√)	–

[83] Vgl. Häde (2011), Art. 125 AEUV, Rn. 3.
[84] Vgl. BVerfG „Lissabon", Rs. 2 BvE 2/08 u. a., Tz. 252, BVerfG „Euro-Rettung", Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 122.
[85] BVerfG „Euro-Rettung", Rs. 2 BvR 987/10 u. a., Tz. 125.

Literaturverzeichnis

Allard/Brooks/ Bluedorn/ Bornhorst/Christopherson/Ohnsorge/Poghosyan (2013), Toward a Fiscal Union for the Euro Area, IMF Staff Discussion note 13/09.

Andor (2013), Automatic fiscal stabilisers for the EMU: The long term needs to be prepared today, online unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-485_en.htm.

Andor (2014): Social dimension of the Economic and Monetary Union: what lessons to draw from the European elections, Lecture at Hertie School of Governance.

Arbeitsagentur (2013), Anwartschaftszeit, online unter: http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI485658.

Bandilla (2014), Art. 122 AEUV, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL. 54 September 2014.

Beblavý/Gros/Maselli (2015), Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes, online unter: http://www.ceps.eu/system/files/wd401.pdf.

Bontout/Lejeune (2013), Paper on Automatic Stabilisers.

Bruegel (2014), Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance, S. 3, online unter: http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/847-benefits-and-drawbacks-of-european-unemployment-insurance/.

Bundeszentrale für Politische Bildung (2013), Arbeitslosenversicherung, online unter: http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155254/arbeitslosenversicherung?p=all.

Calliess/Ruffert (2011), EUV/AEUV Kommentar, verschiedene Bearbeiter.

De Haan/Inklaar/Jong-A-Pin (2008), Will Business Cycles in the Euro Area Converge? A critical survey of empirical Research, in: Journal of Economic Surveys, Vol. 22 (2), S. 234–273.

Dolls/Fuest/Neumann/Peichl (2014), An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area, in: ZEW Discussion Paper No. 14-095.

Dullien (2008), Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone, online unter: http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/arbeitslosenversicherung_fuer_die_eurozone.html.

Dullien (2012), A European Unemployment Insurance as a stabilization device – Selected issues, online unter: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10437&langId=en.

Europäische Kommission (2013a), Ihre Rechte der sozialen Sicherheit in Finnland, online unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=858.

Europäische Kommission (2013b), Mitteilung zur Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion [KOM (2013) 690].

Europäische Kommission (2013c), Paper on automatic Stabilizers, online unter: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10964&langId=en.

Europäische Kommission (2014a), Durchführbarkeit und Mehrwert eines europäischen Systems zur Unterstützung von Arbeitslosen, online unter: http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:245136-2014:TEXT:DE:HTML.

Europäische Kommission (2014b), Italien - Leistungen bei Arbeitslosigkeit: ASpI und Mini-ASpI, online unter http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1116&langId=de&intPageId=3095.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2014), Ein Aktionsplan für Europa.

Europäisches Parlament (2013), Entschließung des Europäischen Parlaments über das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Umsetzung der Prioritäten für 2013, Nummer 27.

Europäisches Parlament (2014), Cost of non-Europe of the Absence of Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area.

Finish Centre for Pensions (2014), Gesetzliche Sozialversicherungsbeiträge in Finnland 2014, online unter: www.etk.fi.

Französische Botschaft in Deutschland (2012), Arbeitslosenversicherung in Frankreich, online unter: http://www.ambafrance-de.org/Arbeitslosenversicherung-in.

Gächter/Riedl (2013), One Money, One Cycle? The EMU Experience, Working Paper 186 der Österreichischen Nationalbank.

Häde (2011), Art. 122 AEUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl.

Hattenberger (2012), Art. 122 AEUV, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl.

Hentschelmann (2011), Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, in: Europarecht Heft 2/2011.

Italienische Regierung (2014), Europe a fresh start – Programme of the Italian Presidency of the Council of the European Union.

Kempen (2012), Art. 122 AEUV, in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl.

Krebber (2011), Art. 153 AEUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl.

Langenfeld/Benecke (2014), Art. 151 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL. 54 September 2014.

Rossi (2011), Art. 352 AEUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl.

Sachverständigenrat (2008), Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken.

Techniker Krankenkasse (ohne Jahr), online unter: http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/tk_sec.cgi?chosenIndex=UAN_nv_1005&xid=229451.

Van Rompuy/Barroso/Juncker/Draghi (2012), Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion.

Winkler (2014), Art. 352 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL. 54 September 2014.

Die Autoren:

Dr. Matthias Kullas leitet den Fachbereich Wirtschafts- und Fiskalpolitik am Centrum für Europäische Politik.

Klaus-Dieter Sohn leitet den Fachbereich Arbeit & Soziales am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik
Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.

Dataset: Net Replacement Rates in unemployment

	Family type	Single person without children
	Unemployment duration (months)	2
	Previous in-work earnings	Average Wage
	Include housing benefits	No
	Year	2018
Country		
Luxembourg		86
Latvia		84
Lithuania		81
Non-OECD Economies	Bulgaria	77
Portugal		75
Non-OECD Economies	Croatia	75
Netherlands		74
France		68
Slovak Republic		66
Belgium		65
Czech Republic		65
Italy		65
Slovenia		62
Germany		59
Non-OECD Economies	Cyprus	59
Denmark		58
Estonia		57
Spain		56
Austria		55
Finland		54
Sweden		50
Hungary		46
Non-OECD Economies	Malta	33
	Romania	33
Greece		28
Ireland		28
Poland		27
United Kingdom		13

Data extracted on 23 May 2019 10:43 UTC (GMT) from OECD.Stat