

November 2009

WISO

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Finanzkrise und Arbeitslosenversicherung: Wie weit soll und darf sozialer Schutz gehen?

Gesprächskreis
Arbeit und Qualifizierung



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

Finanzkrise und Arbeitslosenversicherung: Wie weit soll und darf sozialer Schutz gehen?

Ulrich Walwei

Inhalt

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
1. Einleitung	5
2. Auswirkungen der Finanzkrise auf den Arbeitsmarkt	6
3. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in Krisenzeiten	10
4. Funktionen und Elemente der Arbeitslosenversicherung	15
5. Zum weitergehenden Reformbedarf und dazu vorliegenden Vorschlägen	17
Literatur	20
Der Autor	25

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

In der gravierendsten Finanz- und Wirtschaftskrise der deutschen Nachkriegszeit sehen führende Wirtschaftsforschungsinstitute die deutsche Wirtschaft im Herbst 2009 wieder auf einem leichten Wachstumskurs. Arbeitsmarktexpertinnen und Arbeitsmarktexperten befürchten allerdings, dass ein Einbruch am Arbeitsmarkt und ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen 2010 noch bevorstehen. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit schlägt sich nicht allein in höheren Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung nieder. Sie hat auch Konsequenzen für die anderen Bereiche der sozialen Sicherung, insbesondere für die Gesundheits- und Rentenversicherung. Bricht die Beschäftigung ein, dann sinken in der Folge hier die Einnahmen und die Systeme geraten unter Finanzierungsdruck. Angesichts der angespannten öffentlichen Haushaltslage wirft dies die Frage auf, wie Mittel zu ihrer Stabilisierung zur Verfügung gestellt werden können.

Der Arbeitslosenversicherung wird attestiert, dass sie im bisherigen Verlauf der Krise ihre Bedeutung als automatischer Stabilisator der Wirtschaft unter Beweis gestellt hat. Allerdings hat die Krise inzwischen den gesetzlichen Sozialversicherungen, vor allem der Arbeitslosenversicherung, ein hohes Defizit beschert: Allein in der Kasse der Bundesagentur für Arbeit fehlten bereits im ersten Halbjahr 10 Milliarden Euro. Dies lag einerseits am deutlichen Rückgang der Einnahmen; sie lagen im ersten Halbjahr 2009 um 30,6% unter dem Vorjahresniveau. Ein Grund dafür ist die Senkung des Beitragssatzes. Auf der anderen Seite stiegen die Ausgaben. Dies resultiert insbesonde-

re aus der erheblichen Steigerung der Leistungen bei konjunktureller Kurzarbeit und aus den Aufwendungen für das Arbeitslosengeld.

Neben der Herausforderung, das bestehende Defizit auszugleichen, drängt sich die Frage auf, wie krisenfest und zukunftssicher die Arbeitslosenversicherung ist und ob sie sich als robust genug erweist, um nicht nur die gegenwärtige Krise und ihre Folgen, sondern auch die zukünftigen Herausforderungen und veränderten Anforderungen der Arbeitswelt zu meistern.

Der Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung hat im Jahr 2008 einen konzeptionellen Vorschlag zur Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung vorgelegt.¹ Die hier von Prof. Dr. Ulrich Walwei vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg erstellte Expertise setzt die Diskussion zur Zukunft der Arbeitslosenversicherung fort und reflektiert die Leistungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung und den Veränderungsbedarf vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise. Wir bedanken uns bei dem Autor für die Erstellung der Expertise und wünschen uns, dass die Analyse und die aufgezeigten Lösungsvorschläge Anregungen und Impulse für die weitere Diskussion um die Bedeutung und die Zukunft der Arbeitslosenversicherung bieten.

Ruth Brandherm

Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung

1 Günther Schmid, 2008, Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik.

Zusammenfassung

Vom Frühjahr 2005 bis zum Herbst 2008 gab es fast ausschließlich positive Nachrichten vom hiesigen Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenzahl sank stetig und zum Ende dieser Periode erstmals seit langem wieder unter drei Millionen. Fast zeitgleich löste der Zusammenbruch der US-amerikanischen Investment Bank Lehmann Brothers eine Weltwirtschaftskrise aus, die das Exportland Deutschland besonders stark in Mitleidenschaft zog. Die Finanzkrise sorgte in Deutschland für einen schweren Einbruch der Volkswirtschaft. Angesichts des starken Rückgangs des realen Bruttoinlandsprodukts zeigt sich der Arbeitsmarkt jedoch selbst am aktuellen Rand vor allem aufgrund eines beträchtlichen, im Niveau bisher nicht bekannten Hortens von Arbeitskräften als noch vergleichsweise robust. Da eine schnelle und kräftige Erholung der Volkswirtschaft aus heutiger Sicht unwahrscheinlich ist, wird die Finanzkrise den Arbeitsmarkt noch härter treffen als dies bereits heute erkennbar ist. Die bis 2008 erzielten Fortschritte am Arbeitsmarkt werden durch den in der Dimension einzigartigen wirtschaftlichen Abschwung aller Voraussicht nach in nennenswertem Umfang zunichte gemacht. Verbesserungen am Arbeitsmarkt werden nach dem so gut wie sicheren weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit in 2010 einige Zeit in Anspruch nehmen, weil selbst bei einer wirtschaftlichen Erholung zunächst eine Phase mit einem „jobless growth“ zu erwarten ist.

In der schweren Krise erweist sich die Arbeitslosenversicherung als einer der wichtigen automatischen Stabilisatoren. Durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld werden Beschäftigungsverhältnisse gehalten und die Zahlung von Arbeitslosengeld an freigesetzte Personen verhindert weitere Nachfrageausfälle. Je mehr die Arbeitslosenversicherung – nicht zuletzt auch durch eine Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – zur Stabilisierung von Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt beiträgt, desto stärker ist aber unter sonst gleichen Bedingungen ihr Mittelbedarf. Sie wird ihre in guten Zeiten aufgebaute

Rücklage bereits Ende dieses Jahres weitgehend aufgebraucht haben, weil die Krise bisher nicht gekannte Ausmaße annahm und der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung erst vor kurzem auf ein nicht nachhaltiges Niveau abgesenkt wurde. Die Folge ist nicht nur ein kurzfristiges Defizit, sondern darüber hinaus eine sich unter Status-quo-Bedingungen langfristig abzeichnende Unterfinanzierung der Arbeitslosenversicherung. Mit Blick auf die möglichen Alternativen zur Deckung des Defizits und zur dauerhaften Stabilisierung der Finanzen der Arbeitslosenversicherung gibt es keine einfache Lösung. In Frage kommt jedoch ein Mix aus einer moderaten Anhebung des Beitragssatzes, einer überwiegend nicht rückzahlbaren Krisenhilfe und einer längerfristig noch stärkeren Steuerfinanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben der Arbeitslosenversicherung.

Mögliche Reformen der Arbeitslosenversicherung müssen ihre beiden wesentlichen Funktionen im Auge behalten. Zum einen hat sie eine verteilungspolitische Dimension, denn sie trägt temporär zur Einkommenssicherung von Personen bei, die ihren Arbeitsplatz verloren haben. Zum anderen soll sie eine effiziente Suche ermöglichen und damit die Allokation am Arbeitsmarkt unterstützen. Beide Funktionen können sich widersprechen, weil ein relativ hoher Lohnersatz zwar den materiellen Status des Arbeitslosen weitgehend wahrt, aber den Suchprozess und damit Arbeitslosigkeit verlängern kann. Die deutsche Arbeitslosenversicherung hat sich sowohl im letzten Aufschwung als auch in der aktuellen Krise bewährt, weil sie nach den umfassenden Arbeitsmarktreformen beiden Funktionen auf wirksame Weise gerecht wird. Unabhängig davon ist dem Aspekt der Prävention von Beschäftigungsrisiken größere Bedeutung beizumessen. Darauf zielende Maßnahmen, die schon im Bildungssystem ansetzen müssen, könnten sich als ein wesentliches Element zur längerfristigen Stützung der vollzogenen Arbeitsmarktreformen erweisen.

1. Einleitung

Die durch die amerikanische Finanzmarktkrise ausgelöste Weltrezession hat vielfältige Auswirkungen. Sie schwächt die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt und beeinträchtigt die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte sowie der sozialen Sicherungssysteme. Eine Sparte der sozialen Sicherung, von der noch in 2008 gute Nachrichten kamen und die zuletzt Rücklagen für schlechte Zeiten bilden konnte, wurde durch die Krise unmittelbar und hart getroffen. Es handelt sich um die Arbeitslosenversicherung. Die zu erwartende weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktlage in 2010 wird aufgrund der rückläufigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und geringeren Lohnsteigerungen zu niedrigeren Beitragseinnahmen führen. Mehr Menschen ohne Arbeit bedeuten höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie der Kurzarbeit. Jedoch trägt die starke finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung durch die Krise zur Stützung der Volkswirtschaft bei, weil andernfalls mit noch stärkeren Nachfrageausfällen zu rechnen wäre.

Der nachfolgende Beitrag zu den Konsequenzen der Finanzkrise für die Arbeitslosenversicherung geht schrittweise vor. Zunächst werden auf der Basis der vorliegenden Erkenntnisse die Folgen der schweren Rezession für den Arbeitsmarkt dargelegt und damit die sich abzeichnende Herausforderung für die Arbeitslosenversicherung näher beschrieben. Danach geht es um die unverkennbaren Finanzierungsprobleme für diesen wichtigen Zweig der sozialen Sicherungssysteme. In einem Exkurs werden die Möglichkeiten und Grenzen einer der in Frage kommenden Finanzierungsquellen, nämlich einer stärkeren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme im Allgemeinen und der Arbeitslosenversicherung im Besonderen, diskutiert. Schließlich wird erörtert, wie gut die Arbeitslosenversicherung auf die Krise vorbereitet ist und welche Reformvorschläge sich kurz- und mittelfristig als sinnvoll erweisen. Dabei geht es um nicht mehr und nicht weniger als die Frage, wie weit sozialer Schutz auch in Krisenzeiten gehen soll und gehen darf.

2. Auswirkungen der Finanzkrise auf den Arbeitsmarkt

Eine Schrumpfung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in einer Größenordnung von minus fünf bis sechs Prozent hat es in der 60-jährigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nicht gegeben. Als stark exportabhängiges Land ist Deutschland besonders stark vom Ausfall der Nachfrage auf den Weltmärkten betroffen. Nach Japan hat die hiesige Volkswirtschaft von allen großen OECD-Ländern den stärksten Rückgang des realen BIP zu verkraften. Dabei traf der schwere Einbruch der Volkswirtschaft nach der Pleite der Investmentbank Lehmann Brothers auf einen Arbeitsmarkt, der sich bis zum letzten Herbst noch positiv entwickelte. So sank im Bundesgebiet im Oktober und November 2008 die Arbeitslosenzahl erstmals seit langem wieder unter drei Millionen. Die deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktlage seit 2005 wurde zuallererst von dem nachfolgenden wirtschaftlichen Aufschwung getragen. Verstärkt wurde die positive Entwicklung durch zwei weitere Faktoren: Zum einen nahm die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte, also das sog. „Erwerbspersonenpotenzial“, durch den demographischen Wandel ab. Zum anderen trugen die Arbeitsmarktreformen zum Beschäftigungsaufbau bei. Dadurch erhöhte sich die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen und das Matching von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage verbesserte sich. Die Reformen gingen jedoch mit einer wachsenden Ungleichheit in der Beschäftigung einher, denn der Niedriglohnsektor legte weiter zu und atypische Erwerbsformen gewannen weiter an Bedeutung. Nichtsdestoweniger konnte mit den Veränderungen der vormals verfestigten Arbeitslosigkeit entgegengewirkt werden.

Der massive Rückgang des realen BIP schlug zunächst noch nicht mit voller Wucht auf die Beschäftigung nieder. Der Arbeitsmarkt reagiert ge-

nerell mit zeitlicher Verzögerung auf die wirtschaftliche Entwicklung – im Abschwung wie im Aufschwung. Noch wichtiger war aber das in diesem Ausmaß bisher nicht gekannte Horten von Arbeitskräften. Es kann zum einen durch eine Reduktion der Arbeitszeiten geschehen, wie z.B. durch Überstundenabbau, eine Rückführung von Salden auf Arbeitszeitkonten sowie der Nutzung von Kurzarbeit. Zum anderen können die Unternehmen die Arbeitsdichte in der verbliebenen Arbeitszeit verringern. Dies schlägt sich dann in einem Rückgang des Outputs pro Arbeitsstunde und damit der Stundenproduktivität nieder.

Ein Grund für das beträchtliche Horten von Arbeitskräften in der aktuellen Rezession könnte darin liegen, dass der massive Einbruch sehr überraschend und Anpassungen der Belegschaften wegen institutioneller Regelungen wie dem Kündigungsschutz nicht von heute auf morgen umsetzbar waren. Entscheidender dürfte aber sein, dass die Unternehmen eine höchst rationale Entscheidung getroffen haben. Gut eingearbeitete Stammbeslegschaften mit wertvollen betriebsspezifischen Kenntnissen sind für die Unternehmen ein ganz wichtiges Kapital. Viele der Unternehmen haben noch die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Fachkräften zum Ende des letzten Aufschwungs deutlich vor Augen. Zugleich wird ihnen auch immer klarer, dass aufgrund der demographischen Entwicklung die Nachwuchsjahrgänge die Kohorte der ausscheidenden älteren Arbeitnehmer nicht ohne weiteres ersetzen können. Schließlich traf die Krise zunächst vor allem exportabhängige Betriebe des verarbeitenden Gewerbes in den wirtschaftlich prosperierenden Regionen. In der Regel handelt es sich dabei um stark technologieorientierte Betriebe, die während des Aufschwungs gut verdient haben und deren Produktpalette durchaus zukunftsfähig ist.

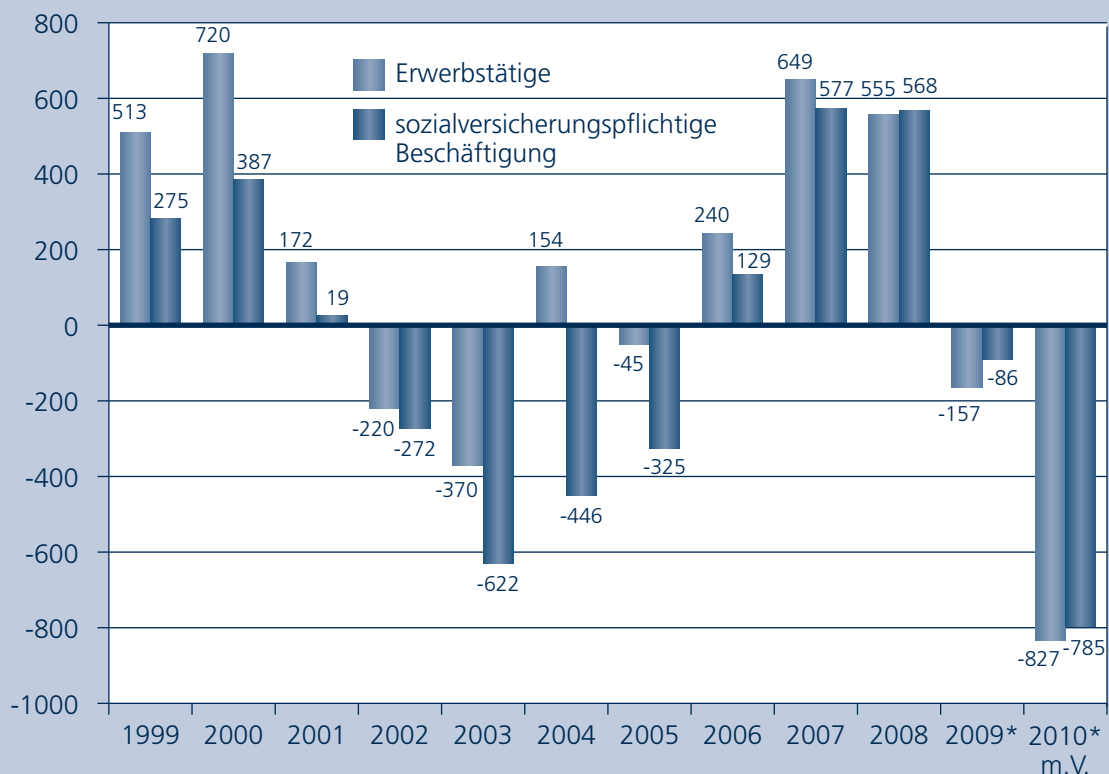
Dass es in einer solchen Situation Sinn macht, die Kernbelegschaften bei einem vorübergehenden Arbeitsausfall zu halten, ist nachvollziehbar.

Das Horten von Arbeitskräften wurde und wird erheblich von Seiten der Arbeitsmarktpolitik unterstützt. Betriebe können von den erheblich erweiterten Möglichkeiten der Kurzarbeit, insbesondere der verlängerten Bezugsdauer und der Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge Gebrauch machen und haben dies auch getan. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) schätzt in seiner Projektion, dass die Zahl der Empfänger von Kurzarbeitergeld im Jahresdurchschnitt 2009 bei 1,1 Mio. und auch im Jahresdurchschnitt 2010 bei noch 0,6 Mio. liegen wird.

Viele Forschungsinstitute gehen angesichts des beträchtlichen Hortens von Arbeitskräften in 2009 noch von einem moderaten Rückgang der Erwerbstätigkeit aus. So erwartet auch das IAB in seinen aktuellen Modellrechnungen, dass die Erwerbstätigkeit nur um -0,4 % oder 160 Tsd. zurückgehen wird (Bach 2009 et al.). Der Rückgang wird sich jedoch aller Voraussicht nach weitgehend aus einer Abnahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Höhe von 90 Tsd. Personen speisen (vgl. Abbildung 1). Eine Komponentenerlegung macht deutlich, dass über 5 Prozentpunkte des zu erwartenden Rückgangs des BIP für 2009 durch verschiedene Formen des Hortens von Arbeitskräften (durchschnittliche Jahresarbeitszeit: -3,0%; Stundenproduktivität: -2,2%)

Abbildung 1:

Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 1999–2010* – Veränderung gegenüber Vorjahr, in Tsd.



Quelle: Bach et al. 2009b * jeweils Projektionswerte (reales BIP 2009: -5,5% und 2010: +0,5%)

aufgefangen werden könnten. Die Abbildung 2 zeigt die Komponenten der BIP-Entwicklung im Zeitverlauf.

Eine sich verringernde Erwerbstätigkeit muss aber nicht zwangsläufig mit einem gleich hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit einhergehen. Zusätzlich zu berücksichtigen sind einerseits die bereits erwähnte Entwicklung der besonders durch demographische Faktoren bestimmten Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte, sowie andererseits die „verdeckten“ Arbeitslosen in der sog. „Stillen Reserve“. Dabei handelt es sich um Personen, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden und deswegen nicht immer als Arbeitslose gezählt werden oder die sich „entmutigt“ vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Schon allein weil nach Schätzungen des IAB das Erwerbspersonenpotenzial in 2009 um 140.000 Personen abnehmen wird, wird die Arbeitslosigkeit nicht so stark zurückgehen wie dies die sinkende Erwerbstätigkeit nahelegen würde. Bei der Stillen Reserve zeigt sich nach den Modellrechnungen der auch in früheren Abschwungphasen beobachtbare Anstieg.

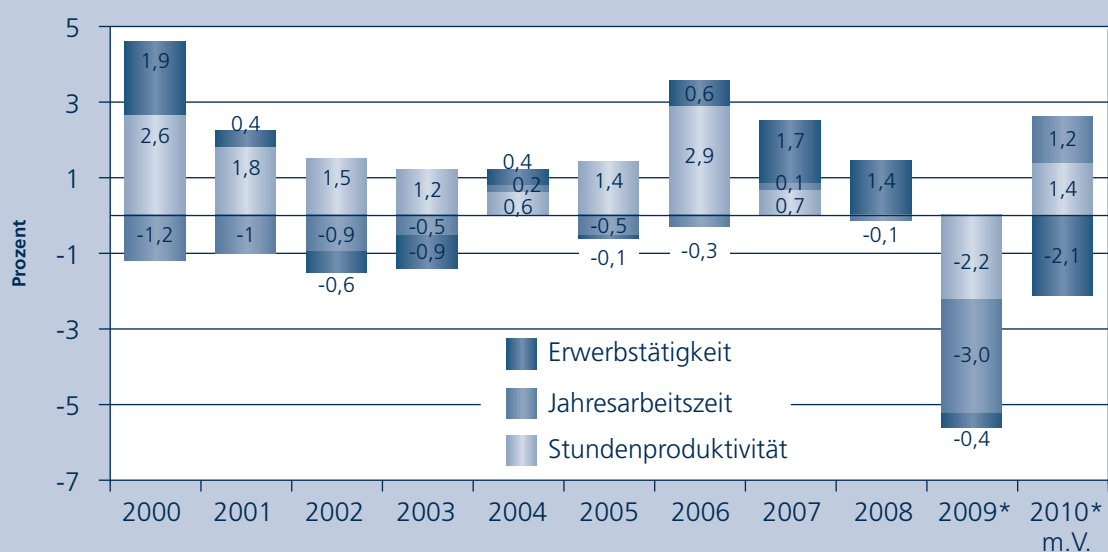
Die ersten Erfahrungen mit der Krise legen weiter nahe, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit

zumindest zunächst stärker den Rechtskreis SGB III und damit die Arbeitslosenversicherung betreffen wird. Jedoch ist im weiteren Verlauf des Abschwungs am Arbeitsmarkt und in dessen Nachgang davon auszugehen, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen wieder zunehmen wird und dann immer mehr die Grundsicherung tangiert. Ein wesentlicher Grund hierfür besteht darin, dass bei einer schlechter werdenden Arbeitsmarktlage die betrieblichen Einstellungen abnehmen und damit vor allem für wettbewerbsschwächere Arbeitslose weniger Ausstiegsoptionen bestehen. Zudem werden deshalb mehr Personen vom Arbeitslosengeldbezug in die Grundsicherung übergehen (vgl. Rothe 2009).

Generell unterzeichnet die bloße Betrachtung von Jahresdurchschnitten die Folgen der schweren Wirtschaftskrise für den Verlauf von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der nahen Zukunft. Hintergrund hierfür ist, dass das Horten von Arbeitskräften nicht kostenlos zu haben ist. Es kommt solange zum Einsatz, wie die erwarteten Suchkosten durch eine Stellenbesetzung im nächsten Aufschwung größer ausfallen als die Kosten bei unterausgelasteter Beschäftigung. Halten Unternehmen an ihren Arbeitskräften fest,

Abbildung 2:

Komponenten der BIP-Entwicklung



Quelle: Destatis, BA, Berechnungen des IAB

* mittlere Variante mit einem Wachstum des realen BIP um 0,5%

steigen aufgrund der niedrigeren Stundenproduktivität deren Lohnstückkosten. Ändert sich dies nicht, leiden in der Folge Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit. Ähnliches gilt auch für den Einsatz der Kurzarbeit. Für den Arbeitsausfall fallen zwar keine direkten Lohnkosten an. Verschiedene Lohnzusatzkosten, die sog. „Remanenzkosten“, sind aber von betrieblicher Seite zu tragen (vgl. Bach/Spitznagel 2009; Crimmann/Wießner 2009).

Da der Anstieg der Lohnstückkosten in wirtschaftlichen Schwächephasen nicht auf die Preise überwältigt werden kann, steigt mit zunehmender Dauer der Krise der finanzielle Druck für die Unternehmen. Auch wenn sich die Anzeichen mehren, dass eine Bodenbildung erreicht wird und es offenbar zu einer Trendwende mit Hoffnung auf Besserung gekommen ist, spricht für eine dem Tempo und der Stärke der Rezession entsprechende Aufwärtsdynamik bisher wenig. Daher erscheint es unwahrscheinlich, dass das Horten von Arbeitskräften im genannten Umfang durchgehalten wird. Um die Erwerbstätigenproduktivität wieder den Normalwerten anzunähern, werden die Unternehmen, deren Absatzchancen sich nicht in absehbarer Zeit wieder erholen, zunehmend die Beschäftigung nach unten anpassen.

Wie schwer die Konsequenzen der Finanzkrise für den Arbeitsmarkt in 2010 und den Folgejahren tatsächlich sein werden, ist nicht alleine davon abhängig, wie tief das reale BIP in 2009 tatsächlich fallen wird. Entscheidend ist vielmehr, wie lange der Erholungsprozess dauert und mit welchen strukturellen Verwerfungen er verbunden sein wird. Dabei könnte sich die hohe Wettbewerbsfähigkeit und die starke Marktstellung der deutschen Exportwirtschaft vor der Krise als Vorteil erweisen, wenn sich im Zuge der Erholung das Produktportfolio der deutschen Industrie weltweit wieder großer Beliebtheit erfreuen würde. Mittel- und längerfristig erscheint es durchaus plausibel, dass der durch den Modernisierungsbedarf aufstrebender Volkswirtschaften ausgelöste Hunger nach Kapitalgütern Schlüsselbereiche der Exportwirtschaft wie den Maschinen- und Anlagenbau wieder auf Touren bringt. Andere Bereiche, die wie der Kraftfahrzeugbau

unter Überkapazitäten leiden, stehen aber noch vor schwierigen Anpassungsprozessen.

Von daher ist es wahrscheinlich, dass die zwischen 2005 und 2008 erzielten Fortschritte am Arbeitsmarkt durch die Krise in nennenswertem Umfang zunichte gemacht werden. Somit trifft die Weltrezession den deutschen Arbeitsmarkt zwar zeitverzögert, aber dennoch hart. Die zurzeit vorliegenden Projektionen gehen wieder von einem leichten Wirtschaftswachstum für 2010 aus. Einige Banken sind sogar noch optimistischer. Dennoch: Durch die zu erwartende Normalisierung von Produktivität und Arbeitszeit ist im nächsten Jahr bei einem Wirtschaftswachstum von 0,5% mit einem Rückgang der Erwerbstätigkeit von um die 2,1% oder 830 Tsd. Personen zu rechnen. Absehbar für die nahe Zukunft ist darüber hinaus, dass sich selbst bei einer – im Moment noch keinesfalls als sicher zu bezeichnenden – wirtschaftlichen Erholung in den Folgejahren erst langsam Fortschritte beim Beschäftigungsaufbau einstellen werden. Es ist davon auszugehen, dass nach dem schweren Wirtschaftseinbruch eine Phase von „Jobless Growth“ folgen wird, in der zunächst weiter der von den Unternehmen geschaffene Produktivitäts- und Arbeitszeitpuffer abgebaut wird. Das aber bedeutet: Nur wenn nach 2010 einige Jahre mit einer soliden wirtschaftlichen Entwicklung folgen, ist eine durchgreifende Verbesserung der Arbeitsmarktlage realistisch.

Eine gewisse Entspannung ergibt sich allerdings aus den Konsequenzen des demographischen Wandels. Durch den Rückgang verfügbarer Arbeitskräfte in den nächsten Jahren wird selbst eine stagnierende Beschäftigungsentwicklung erträglicher. Doch im demographischen Wandel stecken auch Risiken. Ohne vermehrte bildungspolitische Anstrengungen aller Beteiligten drohen akute Engpässe bei der Rekrutierung von Fachkräften, die die Grundlagen künftigen Wachstums massiv gefährden können.

Als Zwischenfazit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass die sich abzeichnende Entwicklung in der nahen Zukunft die Arbeitslosenversicherung stark belasten wird.

3. Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in Krisenzeiten

Die zu erwartende weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktlage bis 2010 und die danach vermutlich nur zögerliche Erholung werfen einen großen Schatten auf die Finanzen der Arbeitslosenversicherung. Das ist bereits heute unübersehbar. Weniger sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und geringere Lohnsteigerungen aufgrund der Krise haben geringere Beitragseinnahmen zur Folge und mehr Menschen ohne oder mit weniger Arbeit führen zu höheren Ausgaben für Arbeitslosengeld und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie z.B. der Kurzarbeit. Jedoch trägt die starke finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung in Krisenzeiten zur Stützung der Volkswirtschaft bei, weil anderenfalls mit noch stärkeren Nachfrageausfällen zu rechnen wäre. Die Wirkung der Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator ist zweifellos eine Stärke des deutschen Sozialversicherungssystems, die auch international Beachtung findet.

Es ist aber nicht nur die Krise, die die Arbeitslosenversicherung belastet. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ist in den letzten Jahren in mehreren Schritten verringert worden. Bis 2006 betrug er für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen noch 6,5% und ist dann von 4,2% in 2007, auf 3,3% in 2008 und schließlich 2,8% bis Mitte 2010 (danach: geplant 3,0%) gesenkt worden. Begünstigt wurde die Entwicklung des Beitragssatzes durch den letzten Arbeitsmarktaufschwung von 2005 bis 2008, eine effektivere Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie zusätzlichen Bundesmitteln für die Arbeitslosenversicherung aus der letzten Mehrwertsteuererhöhung. Im Ergebnis resultierte daraus eine starke Entlastung der Beitragszahler, die über den gesamten Zeitraum im zweistelligen Milliardenbereich liegen dürfte.

Trotz des gesunkenen Beitragssatzes und verschiedener ausgabenwirksamer Entscheidungen der Bundesregierung (wie z.B. der Anfang 2008 vollzogenen Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere) gelang es der für die Arbeitslosenversicherung verantwortlichen BA, in den letzten Jahren eine Rücklage zu bilden. Ende 2008 betrug sie nach ihren Angaben knapp 17 Mrd. EUR. Die schwere Wirtschaftskrise wird jedoch aller Voraussicht nach dafür sorgen, dass die Rücklage aufgrund geringerer Beitragseinnahmen und höherer Ausgaben (insbesondere auch für Kurzarbeitergeld) bereits Ende 2009 weitgehend aufgebraucht sein könnte. Aufgrund der sich weiter verschlechternden Arbeitsmarktlage könnte sich bereits bis zum Ende des nächsten Jahres ein Defizit im zweistelligen Milliardenbereich aufgebaut haben. Weil sich auch in den Folgejahren die Arbeitsmarktlage vermutlich nicht schnell und deutlich verbessern wird, erweist sich der auf 2,8% bzw. 3,0% abgesenkte Beitragssatz als in keiner Weise nachhaltig. Der Arbeitslosenversicherung droht also in Folge der Wirtschaftskrise nicht nur ein erhebliches kurzfristiges Finanzierungsdefizit, sondern ohne Gegensteuern ein langfristiges Problem der strukturellen Unterfinanzierung.

Um das schnell wachsende Defizit auszugleichen, kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Weil jede der Optionen mit gewissen Problemen verbunden ist, gibt es keine „first-best-Alternative“. Ein erster, nahe liegender Weg bestünde darin, den Beitragssatz wieder deutlich anzuheben. Dies würde jedoch den Einsatz des Faktors Arbeit zum ungünstigsten Zeitpunkt belasten, denn dann müssten in einer Phase mit wachsender Arbeitslosigkeit die Arbeitskosten steigen und die Nettolöhne sinken. Der zweite Weg wären Ausgabenkürzungen und damit das

Streichen von Pflicht- und Ermessensleistungen der Arbeitsmarktpolitik. Angesichts der aus heutiger Sicht wohl länger anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit erscheint diese Variante nicht vertretbar, weil in schlechten Zeiten weitgehend auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verzichtet und/oder das Arbeitslosengeld verringert werden müsste. Als dritter Weg käme ein Darlehen des Bundes zur Absicherung des Defizits in Frage. Das Problem besteht hier darin, dass der Bund aufgrund des zu erwartenden längerfristigen Finanzierungsdefizits vermutlich über längere Zeit Kredite gewähren müsste und es nicht klar ist, ob und wann das wohl sehr umfangreiche, zunächst wachsende Darlehen von der BA überhaupt zurückgezahlt werden könnte.

Schließlich verbleibt als vierter Weg ein höherer Bundeszuschuss. Wenig bewährt haben sich die vor den Arbeitsmarktreformen noch üblichen, in der Regel jährlich schwankenden und an der jeweiligen Finanzlage der BA ausgerichteten Bundeszuschüsse. Die Jahre der Arbeitsmarktreform haben gezeigt, dass eine auch in finanzieller Hinsicht stärkere Autonomie und Eigenverantwortung der BA zu einer effektiveren Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und damit auch zu einem besseren Finanzergebnis beiträgt. Um dies nicht zu gefährden, müssen mögliche Zuschüsse einerseits aus einer einmaligen Konjunkturlilfe be-

stehen, z.B. im Rahmen des Tilgungsfonds des Bundes. Zusätzlich dürfte zukünftig eine noch stärkere und den aktuellen Beitragssatz stabilisierende Steuerfinanzierung erforderlich sein, welche allerdings aus den in Folge der Krise immer knapper werdenden öffentlichen Einnahmen zu finanzieren wäre (vgl. hierzu ausführlich den Kasten „Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme“).

Da es für die unübersehbaren Finanzierungsprobleme der Arbeitslosenversicherung keine „Zauberlösung“ gibt, erscheint ein Mix aus verschiedenen Elementen als der einzig gangbare Weg. So könnte ein Paket aus einer moderaten Anhebung des Beitragssatzes, einer überwiegend nicht rückzahlbaren Krisenhilfe und einer längerfristig noch stärkeren Steuerfinanzierung der von der Arbeitslosenversicherung wahrgenommenen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben (wie z.B. der Abschaffung des Eingliederungsbeitrags beim Übergang von Arbeitslosen aus der Versicherung in die Grundsicherung) zur längerfristigen Stabilisierung der Arbeitslosenversicherung beitragen. Der Beitragssatz sollte künftig so bemessen sein, dass die Arbeitslosenversicherung künftig in guten Zeiten Rücklagen für schlechtere Zeiten bilden kann.

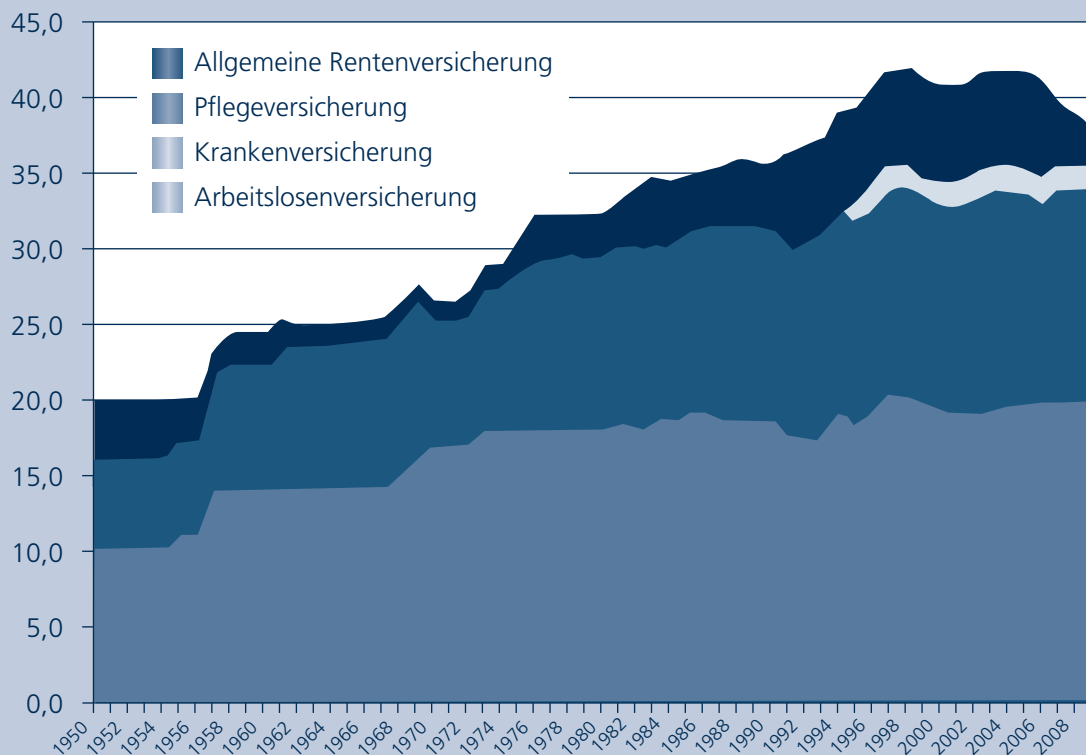
Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme

Die Sozialversicherungsbeiträge sind in Deutschland in mehreren Etappen gestiegen (vgl. Abbildung 3). Nachdem der Beitragssatz in den 50er Jahren noch bei 20% lag, wurde nach 25% in den 60er Jahren Mitte der 70er Jahre die 30%-Schwelle erreicht. Mitte der 80er Jahre waren es

dann 35%, ehe er Mitte der 90er Jahre die 40%-Schwelle hinter sich ließ. Am aktuellen Rand liegt der Beitragssatz dank der Arbeitslosenversicherung knapp unter 40%, ist aber insgesamt noch immer auf einem hohen Niveau.

Abbildung 3:

Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge (in Prozent des Bruttolohns 1950 bis 2009)



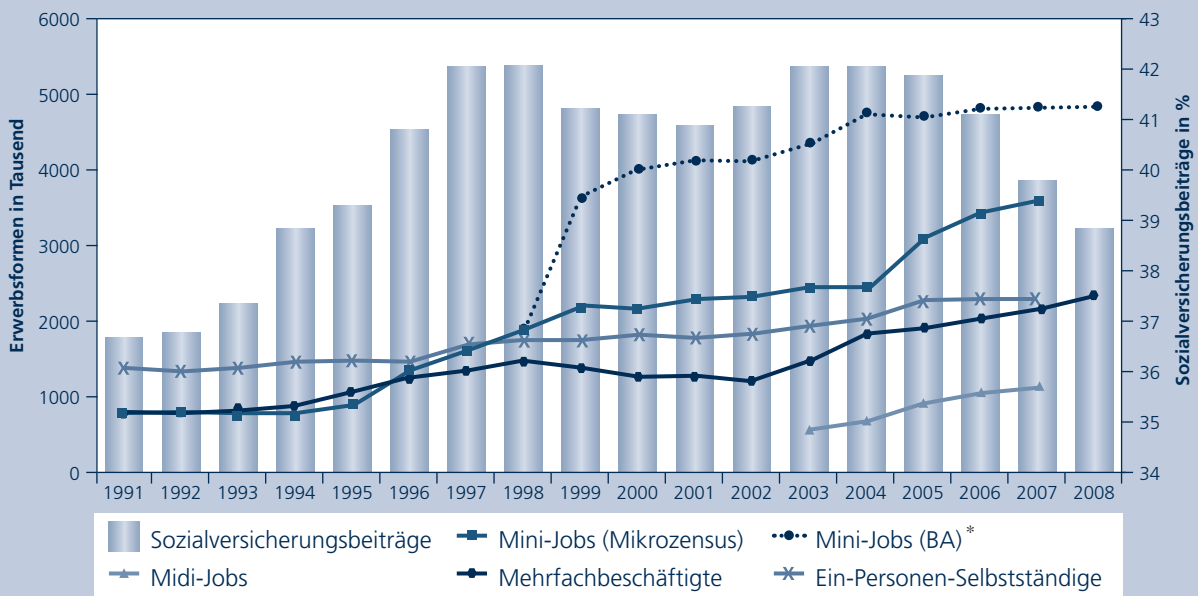
Quelle: BMAS

Hohe und wachsende Sozialversicherungsbeiträge sind wissenschaftlichen Befunden zufolge eine Ursache für Probleme am Arbeitsmarkt (Bassanini/Duval 2006; Layard et al. 1991). Auf der Seite der Arbeitgeber belasten hohe Sozialversicherungsbeiträge *ceteris paribus* – d.h. falls sie weder auf die Arbeitnehmer noch auf die Konsumenten überwältigt werden können – den

Einsatz des Faktors Arbeit und bremsen dadurch die Arbeitsnachfrage. Steigende Sozialversicherungsbeiträge vergrößern auch den Abgabenkeil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn. Dies ist vor allem dann ein Problem, wenn der mit den Beiträgen verbundene „Soziallohn“ nicht mehr uneingeschränkt den Präferenzen der „Sozialversicherten“ entspricht.

Abbildung 4:

Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge und ausgewählter Erwerbsformen 1991 bis 2007



Quelle: BA, IAB, Mikrozensus

* ausschließlich geringfügig Beschäftigte

Von hohen und steigenden Sozialversicherungsbeiträgen gehen außerdem strukturelle Wirkungen am Arbeitsmarkt aus. Sie können zu Ausweichreaktionen führen, z.B. in Richtung schattenwirtschaftlicher Aktivitäten sowie Beschäftigungsformen, die wie Mini- und Midi-Jobs oder selbstständige Tätigkeiten nicht in gleichem Umfang durch Sozialabgaben belastet werden (vgl. Abbildung 4). Zudem leisten hohe Sozialabgaben einen Beitrag zu den offenkundigen Beschäftigungsproblemen wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer. Vor allem im Niedriglohnbereich machen sie den größten Anteil am Abgabenkeil aus (OECD 2009). Auf der betrieblichen Seite sorgen hohe Sozialabgaben dafür, dass einfache Tätigkeiten verschwinden bzw. erst gar nicht entstehen. Auf der Seite der Arbeitnehmer verringert sich durch hohe Sozialabgaben der Abstand zu den Transferleistungen. Somit können sich hohe Sozialabgaben für Personen mit geringer tatsächlicher oder erwarteter Produktivität als Einstiegsbarriere in den Arbeitsmarkt erweisen.

Welche Forschungsbefunde liegen zu den Beschäftigungseffekten einer Senkung der Sozialabgaben vor? Bei empirischen Untersuchungen ist zwischen partialanalytischen und makroökonomischen Ansätzen zu unterscheiden. Partialanalytische Angebots- und Nachfrageanalysen haben gezeigt, dass durch eine Senkung der Sozialabgaben ceteris paribus zusätzliche Arbeitskräfte zu einer Beschäftigungsaufnahme motiviert werden und Unternehmen bereit wären, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Angebotsanalysen ergaben, dass der größte Teil des zusätzlichen Angebotes auf Frauen mit Partner entfiel. Auf der Nachfrageseite kommt es zu einem überproportionalen Zuwachs an Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen (Kaltenborn et al. 2003).

Makroökonomische Ansätze berücksichtigen außerdem die Finanzierungsseite und Interdependenzen auf den verschiedenen Teilmärkten. Die Analysen basieren hier gewöhnlicherweise auf makroökonomischen Modellen oder auf





Gleichgewichtsmodellen (Feil/Zika 2005). Die Modellrechnungen zeigen unisono, dass eine Senkung der Sozialabgaben unter bestimmten Umständen einen Beitrag zu mehr Beschäftigung leisten kann. Entscheidend sind dabei die Form der Gegenfinanzierung und das unterstellte Lohnverhalten. Wird zur Finanzierung der Einnahmenverluste beispielsweise die Mehrwertsteuer angehoben, sind von Anfang an Beschäftigungsgewinne möglich. So wird die Exportwirtschaft durch die Abgabensenkung entlastet, durch die Mehrwertsteueranhebung aber nicht belastet. Dagegen können bei einer Gegenfinanzierung durch eine Ausgabensenkung und den damit verbundenen sofortigen Entzugseffekten anfängliche Beschäftigungsverluste nicht ausgeschlossen werden. Sie werden aber den vorliegenden Simulationsrechnungen zufolge später nicht nur wieder ausgeglichen, sondern überkompensiert. Generell fallen die Beschäftigungsgewinne umso höher aus, je mehr die Abgabensenkung mit einer moderaten Tarifpolitik verknüpft wird und je weniger die Gegenfinanzierung dazu führt, dass im Nachgang höhere Löhne als im Referenzszenario vereinbart werden.

Die Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten einer Senkung der Sozialabgaben zeigen weiter, dass sich durch eine stärkere Reduzierung im unteren Lohnbereich – also einer asymmetrischen im Vergleich zu einer linearen Senkung – höhere Arbeitsmarkteffekte erzielen ließen. Hiervon würden vor allem arbeitsintensive Betriebe, Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen und niedriger Entlohnung profitieren. Dabei treten jedoch vielfältige Ausgestaltungsprobleme auf, denn je nach Ausgestaltung könnten dadurch besonders Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse gefördert werden oder die niedrigeren Abgaben kämen nicht den Personen und Haushalten zugute, deren Arbeitsanreiz und Beschäftigung unbedingt zu fördern ist. Diese Kritik trifft auch die aktuelle Ausgestaltung der Mini- und Midi-Jobs. Ihre

Existenz trägt dazu bei, dass es für wettbewerbschwächere Arbeitnehmer schwer ist, eine Existenz sichernde Beschäftigung zu finden. Simulationsrechnungen zeigen, dass durch die Abschaffung der Mini-Jobs erhebliche Zusatzeinnahmen für die Sozialversicherungssysteme und die öffentlichen Haushalte generiert werden könnten, ohne dass dadurch die Erwerbsanreize in nennenswertem Maße tangiert würden (Blos et al. 2007; Bofinger et al. 2007). Von Ansätzen, die zu einer Stärkung Existenz sichernder Einkommen durch intelligente Kombilöhne und moderate gesetzliche Lohnuntergrenzen führen, würde gerade auch das Sozialversicherungssystem profitieren (Bofinger et al. 2006).

Insgesamt kann eine asymmetrische Senkung der Sozialabgaben mit dem Schwerpunkt Niedriglohnbereich aber bestenfalls als ein Einstieg in eine umfassende Reform des Steuer- und Abgabensystems betrachtet werden. Eine solche Reform ist aber nötig, weil angesichts der in Folge der demographischen Entwicklung absehbaren Ausgabensteigerungen in der Renten- und Krankenversicherung partielle Veränderungen kaum weiterhelfen werden. Vielmehr muss die Finanzierung der Sozialversicherungen in der längeren Frist auf eine neue, breitere Grundlage gestellt werden. Eine Finanzierung, die zum überwiegenden Teil an den Faktor Arbeit gekoppelt ist, wird diesen in zunehmendem Maße überfordern. Als Orientierungshilfe können dabei skandinavische Länder dienen, deren Sozialstaat auf eine Grundsicherung mit ergänzender Eigenvorsorge zielt und überwiegend steuerfinanziert ist. Eine solche Reform darf jedoch nicht mit der Erwartung überfrachtet werden, dass sich dadurch die Arbeitslosigkeit umfassend senken ließe. Nichtsdestoweniger würde ein Umbau der Sozialversicherung in Richtung einer deutlich stärkeren Steuerfinanzierung in Kombination mit einer stärkeren Förderung der Eigenvorsorge die Rahmenbedingungen für Beschäftigung in Deutschland nachhaltig verbessern.

4. Funktionen und Elemente der Arbeitslosenversicherung

Durch Leistungen der Arbeitslosenversicherung können zwar die Folgen der Weltwirtschaftskrise abgemildert werden, sie können Anpassungsprozesse im Zuge des sektoralen Strukturwandels begleiten und die Anreize für die Arbeitsmarktakteure richtig setzen. Jedoch kann mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten allein ein eklatantes Missverhältnis zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitskräften nicht beseitigt werden. Anders als die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik hält sie nicht den entscheidenden Schlüssel für die Lösung schwerwiegender Arbeitsmarktprobleme in der Hand.

Eine ausreichende Finanzierung der Arbeitslosenversicherung muss zweierlei sicherstellen. Zum einen trägt sie temporär zur Einkommenssicherung von Personen bei, die ihren Arbeitsplatz verloren haben. Damit hat sie eine verteilungspolitische Dimension, der in wirtschaftlichen Schwächephasen auch ein Beitrag zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zugemessen werden kann. Zum anderen soll die Arbeitslosenversicherung eine effiziente Suche ermöglichen und damit die Allokation am Arbeitsmarkt unterstützen. Dabei stehen die Anreizeffekte der Lohnersatzleistung im Vordergrund (vgl. Franz 2003). Beide Funktionen können sich widersprechen, weil ein relativ hoher Lohnersatz zwar den materiellen Status des Arbeitslosen weitgehend wahrt, aber den Suchprozess und damit Arbeitslosigkeit verlängern kann. Dies gilt insbesondere bei einer langen Bezugsdauer des Arbeitslosengelds (vgl. Lalive et al. 2006). Wenn somit beiden Funktionen der Arbeitslosenversicherung eine Berechtigung zukommt, sie sich aber auch widersprechen können, ist danach zu fragen, wie großzügig die Arbeitslosenversicherung sein sollte und sein darf.

Die Arbeitslosenversicherung hat gerade in schlechten Zeiten besonders wichtige Aufgaben. Zu nennen ist hier zuallererst die eingangs er-

wähnte Einkommenssicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung, die zumindest potenziell den sozialen Frieden stärkt. Ohne eine solche Absicherung wäre der mit einem Prozess der kreativen Zerstörung einhergehende strukturelle Wandel der Volkswirtschaft nur schwer zu bewältigen, denn die davon betroffenen Arbeitnehmer hätten bei einem Arbeitsplatzverlust viel zu verlieren und würden deshalb unter Umständen mit allen Mitteln um den Erhalt ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten kämpfen. Eng verbunden mit der Einkommenssicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung ist die volkswirtschaftliche Bedeutung des Arbeitslosengelds als Nachfragekomponente. Die Lohnersatzleistung ist in diesem Zusammenhang als ein automatischer Stabilisator zu sehen, der bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und insbesondere in Krisenzeiten auf der Mikro- und Makroebene Nachfrageausfällen entgegenwirkt und damit die Konjunktur stützt.

Dem Arbeitslosengeld kommt im Suchprozess eine spezifische Rolle zu. Der Einkommensstrom aus der Versicherungsleistung beeinflusst das Suchverhalten, denn je höher sie ausfällt, desto niedriger sind die Suchkosten für die Arbeitslosen. Damit sinkt bei einer großzügigen im Vergleich zu einer weniger großzügigen Arbeitslosenunterstützung aus suchtheoretischer Perspektive die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert sich tendenziell. Allerdings unterstützt ein „angemessenes“, und damit am vorherigen Status orientiertes, befristetes Arbeitslosengeld das Matching zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage und damit die Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Denn durch eine solche Suchsubvention sehen sich Arbeitslose nicht veranlasst, schnell das erstbeste Angebot anzunehmen zu müssen.

Die Ausgestaltung des Arbeitslosengelds beeinflusst auch die Akteure des Arbeitsmarkts. So

können großzügige Transferleistungen die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften stärken und damit die Lohnsetzung beeinflussen. Werden Löhne durchgesetzt, die oberhalb des Wertschöpfungsbeitrags der Arbeitskraft liegen, kommt es zu Arbeitsplatzverlusten. Allerdings ist der Zusammenhang nicht eindeutig, weil es nicht nur eine positive Beziehung zwischen gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht und Arbeitslosigkeit gibt, sondern auch einen negativen Zusammenhang zwischen Lohnniveau und vorheriger Arbeitslosigkeit. Dabei ist zu beachten, dass das Gewerkschaftsverhalten von der Arbeitslosenquote beeinflusst wird (Lutz 2009).

Die Arbeitgeber können das Arbeitslosengeld nutzen, indem sie die Kosten zeitweiliger Unterauslastung zumindest teilweise auf die Arbeitslosenversicherung überwälzen. So können Teile der Belegschaft vorübergehend freigestellt und dann im Sinne eines „Recalls“ wieder eingestellt werden. Diese Praxis konnte für die USA nachgewiesen werden (vgl. Feldstein 1978; Topel 1983), ist aber in Deutschland aufgrund der weiterreichenden Kündigungsschutzregelungen nicht so leicht praktikierbar (vgl. Schneider et al. 2004).

Darüber hinaus muss das Niveau der Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit immer auch finanziert werden oder finanzierbar sein. Entwe-

der geht es dabei um zusätzliche Steuermittel oder materielle Ressourcen der Arbeitslosenversicherung. Im Falle Deutschlands bedeutet eine großzügigere Arbeitslosenunterstützung, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zumindest längerfristig höher ausfallen müsste, was dauerhaft Wachstum und Arbeitsplätze kostet.

Generell wird die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung für die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt oft unterschätzt. Sie ist ein wirksames und mit Blick auf die Ausgestaltung bestimmter Elemente vergleichsweise kostengünstiges Instrument zur Beeinflussung des Suchverhaltens. Die jüngsten Arbeitsmarktreformen haben in dieser Hinsicht eine ganze Reihe von systemimmanenten Änderungen mit sich gebracht: frühzeitige Meldepflichten, verbindliche Eingliederungsvereinbarungen, striktere Kriterien für zumutbare Beschäftigung, die Einführung des Arbeitslosengelds II sowie die Verkürzung der Bezugsdauer. Die Maßnahmen erhöhten die Arbeitsanreize und leisteten einen Beitrag, der Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Gleichzeitig wurden die Arbeitnehmer jedoch stärker in die Verantwortung genommen und tragen seither einen noch größeren Teil des Beschäftigungsrisikos.

5. Zum weitergehenden Reformbedarf und dazu vorliegenden Vorschlägen

Zur Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung sind in der jüngeren Vergangenheit eine Reihe von Reformvorschlägen zur Diskussion gestellt worden, die von eher marginalen, systemimmanenten Veränderungen bis hin zu einem fundamentalen Systemwechsel reichen. Nachfolgend sollen ein unmittelbar an den Folgen der Finanzkrise ansetzender Vorschlag sowie drei weitergehende und grundlegend verschiedene Reformtypen in ihren Grundzügen kurz erläutert werden und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile gegenüber dem bestehenden System geprüft werden.

Temporäre Ausweitung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Im Zuge der sich immer deutlicher abzeichnenden Folgen der Finanzkrise für den Arbeitsmarkt wird zuletzt häufiger gefordert, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach US-amerikanischen Vorbild zumindest temporär auszuweiten. Begründet wird dies damit, dass Arbeitslose in schlechten Zeiten länger brauchen, bis sie einen Arbeitsplatz finden und damit ein zusätzlicher Beitrag zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage geleistet würde. Außerdem könnte man so vielen Arbeitslosen einen schnellen „Absturz“ in die bedürftigkeitsabhängige Grundsicherung ersparen.

Auch wenn ein solcher Vorschlag angesichts der Konsequenzen der Krise nachvollziehbar erscheint, wirft er doch eine Reihe von Problemen oder zumindest Fragen auf. Das fängt schon damit an, dass die USA hier nur bedingt als Referenz fungieren können. Denn dort ist die Höhe der Lohnersatzleistung weit niedriger als hierzulande und die Regelbezugsdauer mit 26 Wochen deutlich kürzer. Dazu kommt, dass nur eine Minder-

heit der US-amerikanischen Bundesstaaten ein wesentliches Element der hiesigen Beschäftigungssicherung, nämlich die Kurzarbeit, allerdings mit weit schlechteren Konditionen zum Einsatz bringt. Eine temporäre Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ginge unter sonst gleichen Bedingungen zwangsläufig mit höheren Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung einher. Um diese gegenzufinanzieren, müssten entweder Steuern herangezogen werden oder in besseren Zeiten Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung realisiert werden, z.B. durch eine dann gegenüber dem Status Quo verkürzte Bezugsdauer. Beides erscheint aus heutiger Sicht als problematisch: Ersteres wegen der schwierigen Finanzsituation von BA und öffentlicher Hand und Letzteres vor allem aus Gründen der sozialen Verträglichkeit. Nicht zu unterschätzen sind zudem mögliche Antizipationseffekte einer solchen Regelung auf Seiten von Arbeitnehmer und Betrieben. Wenn Arbeitslosigkeit durch eine längere Bezugsdauer stärker abgefedert würde, könnten Anstrengungen in Richtung betriebsinterner Flexibilität zurückgefahren werden. So könnte es wegen der dann geringeren Folgen für die Betroffenen häufiger zu Freisetzungen kommen und bei Älteren die Arbeitslosigkeit wieder stärker als Brücke in die Rente genutzt werden. Zudem ergeben sich schwierige Umsetzungsfragen und unerwünschte Ausstrahleffekte. So ist danach zu fragen, was die Verlängerung bzw. später die Verkürzung genau auslösen soll und wie beides politisch durchgesetzt werden kann. Zudem ist die Frage, ob dann nicht auch andere Gruppen, wie z.B. Grundsicherungsempfänger, Verbesserungen für sich fordern könnten. Generell ist eine solche Maßnahme selbst aus verteilungspolitischer Sicht nicht ohne Haken und Ösen. Denn es profitieren davon in erster Linie Arbeitslose mit einer län-

geren Erwerbsbiographie und höherem Lohn Einkommen vor Arbeitslosigkeit. Niedrigeinkommensbezieher und Personen mit un stetiger Erwerbsbiographie hätten dagegen so gut wie gar nichts davon. Zu prüfen ist schließlich auch, ob nicht andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geeigneter wären, um die gewünschten antizyklischen Impulse auszulösen. Z.B. könnte man wie in Dänemark das Budget für Eingliederungsleistungen an die Höhe der Arbeitslosenquote binden. Das hätte den Vorteil, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht verändert werden müssten und in guten wie in schlechten Zeiten eine verlässliche Größe für alle Akteure darstellen.

Experience Rating

Um zu vermeiden, dass Arbeitgeber Beschäftigungsrisiken über Gebühr auf die Arbeitslosenversicherung verlagern, wird häufig das aus den USA bekannte sog. „experience rating“ ins Spiel gebracht (vgl. Holz/Hauser 2000). So könnte der Arbeitgeberbeitrag wie in der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung in Schadensklassen eingeteilt werden und damit davon abhängig gemacht werden, wie oft der Schadensfall eintritt und damit eine Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung erfolgt. Die Vorteile des Ansatzes liegen in einer stärkeren Internalisierung der Risiken. Dem stehen jedoch gravierende Nachteile gegenüber. Zusätzliche Belastungen durch höhere Versicherungsbeiträge nach Freisetzung können Unternehmenskrisen weiter verstärken. Dazu kommt, dass innovative, stärker auf Risiko setzende Unternehmen stärker betroffen sein dürften. Bestehende Strukturen würden somit tendenziell konserviert. Zwar mag die durch den Ansatz bewirkte höhere Beschäftigungsstabilität den Stammebeschäftigten zugute kommen, sie senkt aber die Eintrittschancen für Arbeitslose. Darüber hinaus dürften die üblichen, zum Teil zyklischen Schwankungen der Produktnachfrage auf Unternehmensebene in einem Regime mit „experience rating“ den Anreiz verstärken, Stammebeschäftigten zu reduzieren.

Kontenmodelle

Eine Abkehr vom Versicherungssystem und damit ein besonders radikaler Systemwechsel ginge mit dem Vorschlag der sog. „Kontenmodelle“ einher (Schäfer 2003; Glismann/Schrader 2005). Kerngedanke ist eine Selbstversicherung des Arbeitnehmers in Form obligatorischer Sparverträge. Etwaige Guthaben würden am Ende des Arbeitslebens gutgeschrieben. Sind die Sparkonten durch Arbeitslosigkeitsepisoden erschöpft, erhalten freigesetzte Personen die Grundsicherung. Der Vorteil des Ansatzes besteht darin, dass dem der Arbeitslosenversicherung innewohnende „moral hazard“ entgegengewirkt wird. Durch das Sparkonto würde das Arbeitslosigkeitsrisiko stärker internalisiert und damit ein Anreiz zur Arbeitslosigkeitsvermeidung geschaffen. Dagegen sprechen mehrere Gründe. So sind soziale Härten zu erwarten: Zum einen zu Beginn des Erwerbslebens, weil die Konten der Betroffenen dann noch nicht gefüllt sind. Zum anderen können Probleme bei Personen auftreten, deren Konten nach längerer Arbeitslosigkeit überzogen sind. Sie würden bei neuerlicher Arbeitslosigkeit mit einem schnellen Absturz in die Grundsicherung hohen sozialen Risiken ausgesetzt. Aus allokativer Sicht ist bedenklich, dass durch das „Zwangssparen“ Kapital in hohem Maße gebunden ist und nicht für andere Zwecke zur Verfügung stehen kann. Bei Personen, deren Konten ausgeschöpft sind, könnte zudem der hohe Arbeitsangebotsdruck ein ineffizientes Matching zur Folge haben. Schließlich würde die Arbeitslosenversicherung ihre konjunkturstabilisierende Funktion weitgehend verlieren.

Beschäftigungsversicherung

In eine ganz andere Richtung geht der letzte hier dargestellte Ansatz, nämlich die Arbeitslosenversicherung in eine *Beschäftigungs(fähigkeits)versicherung* zu überführen. Hierzu liegt ein umfassender Vorschlag von Günther Schmid in einem Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung vor (Schmid 2008). Die Leitidee besteht darin, die Arbeitsmarktpolitik und auch andere Institutionen

stärker an die aktuell erkennbar und zukünftig absehbaren Risiken und Erfordernisse von Erwerbs- und Lebensverläufen anzupassen. Er schlägt in seinem Gutachten ein ganzes Bündel von Maßnahmen vor: die konsequente Unterstützung von Bildung und lebenslangem Lernen, die Förderung der Erwerbsrückkehr nach Familienphasen, die stärkere Akzeptanz und Absicherung flexibler Arbeitsverhältnisse durch sog. „Flexicurity-Institutionen“, die Flankierung von Berufs- und Wohnortwechseln durch entsprechende Anreize, Arbeitsmarktdienstleistungen zur Beratung, Betreuung und zum betrieblichen „Change Management“ sowie den teilweisen Umbau der Arbeitslosenversicherung in Richtung der Förderung von Übergangsbeschäftigungen, lohnergänzenden Leistungen sowie Entwicklungskonten. Die Stärke des Ansatzes besteht in der Entwicklung eines ganzen Sets an präventiven Elementen. Die Menschen würden dadurch im Vergleich zum status quo in viel stärkerem Maße zur notwendigen Flexibilität befähigt. Viele der Vorschläge implizieren jedoch eine starke staatliche Intervention und unter sonst gleichen Bedingungen einen starken Aufwuchs an Finanzbedarf für die beteiligten Institutionen. Zusätzlich stellt sich ein ordnungspolitisches Problem: Zwar nimmt der Ansatz zu Recht für sich in Anspruch, Menschen zu einer stärkeren Eigenverantwortung zu befähigen. Jedoch würden den Menschen auch Lebensrisiken abgenommen. Daraus kann eine nicht gewollte Staatsorientierung entstehen.

Die Diskussion weitergehender Reformen des Arbeitslosenversicherungssystems hat deutlich gemacht, dass keiner der Ansätze das trilaterale

Zielbündel von Anreizkompatibilität, sozialer Verträglichkeit und Finanzierbarkeit auf überzeugende Weise überwinden kann. Das heißt aber noch nicht, dass die Stoßrichtung der weitergehenden Ansätze von vornherein abzulehnen wäre. Dies gilt vor allem, wenn die Ansätze als Ausgangspunkt für partielle Reformen dienen. So könnte ein partielles „experience rating“ genauso gewünschte Verhaltensänderungen induzieren wie eher „symbolische Ansparkonten“ als Kapitalversicherungskomponente in einem insgesamt als Risikoversicherung ausgestalteten System der Arbeitslosenversicherung. Unabhängig davon ist dem im Beschäftigungsversicherungsansatz stark gemachten Aspekt der Prävention größere Bedeutung beizumessen. Hier geht es jedoch um die Entwicklung eines Systems mit intelligenten Anreizen zur Stützung und Befähigung von Eigenverantwortung. Letzteres könnte sich als ein wesentliches Element zur längerfristigen Stützung der richtigerweise vollzogenen Arbeitsmarktreformen erweisen. Diesbezügliche Rückschritte wie die zuletzt häufiger geforderte temporäre Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds sind – nach allem was wir wissen – nicht gut für den Großteil der Betroffenen, den Arbeitsmarkt und die Volkswirtschaft. Denn die Regelung verringert tendenziell die Suchintensität der Arbeitslosen, eröffnet Betrieben wieder Möglichkeiten der Frühverrentung und führt zu nicht produktiven Mehrausgaben in der Arbeitslosenversicherung. Vor allem mit Blick auf einen neuerlichen Aufschwung wäre dies nicht hilfreich und würde den erwünschten Beschäftigungsaufbau bremsen.

Literatur

- Bach, Hans-Uwe/Spitznagel, Eugen (2009): Kurzarbeit: Betriebe zahlen mit – und haben was davon, IAB-Kurzbericht 17/2009.
- Bach et al. (2009): Projektion 2010: Reaktion des Arbeitsmarktes auf die Krise steht noch aus, IAB-Kurzbericht 20/2009.
- Bassanini, A./R. Duval (2006): *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the role of policies and institutions*. Paris, OECD Economics Department Working Paper 486.
- Blos, Kerstin/Feil, Michael/Rudolph, Helmut/Walwei, Ulrich/Wiemers, Jürgen (2007): Förderung Existenz sichernder Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Schätzung von Angebots-, Verteilungs- und fiskalischen Effekten des SMWA-Vorschlags IAB-Forschungsbericht 07/2007.
- Bofinger, Peter/Dietz, Martin/Genders, Sascha/Walwei, Ulrich (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA).
- Bonin, H./C. Dreger/E. Klär/U. Rinne/H. Schneider/J. Slacalek/F. Zinsmeister (2007): Untersuchung der beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Konzepts von Prof. Bofinger und Dr. Walwei zur Neuordnung des Niedriglohnbereich aus der Studie „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis. Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich“. Bonn, Bericht für das Bundesministerium für Finanzen.
- Crimmann, Andreas/Wießner, Frank (2009): Wirtschafts- und Finanzkrise: Verschnaufpause dank Kurzarbeit, IAB-Kurzbericht 14/2009.
- Franz, Wolfgang (2003): *Arbeitsmarktökonomik*, Berlin.
- Feil, Michael/Zika, Gerd (2005): Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise. Nürnberg, IAB-Kurzbericht 4. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Feldstein, Martin (1978): The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment, *The American Economic Review*, 68, S. 834–846.
- Glismann, H. /K. Schrader (2005): *Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland*. Berlin, Heidelberg, New York, Springer-Verlag.
- Holz, M./H.-E. Hauser (2000): *Analyse eines Vorschlags zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung*. Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag.
- Kaltenborn, B./S. Koch/U. Kress/U. Walwei/G. Zika (2003): *Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben*. München, Hampp-Verlag.
- Lalive, Rafael/van Ours, Jan/Zweimüller, Josef (2006): How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment, *Review of Economic Studies* 73–4, S. 1009–1038.
- Layard, R./S. Nickell/R. Jackman (1991): *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*. London, Oxford University Press.
- Lutz, Roman (2009): *Geht die Arbeitslosenversicherung in Rente?* Bielefeld, Bertelsmann Verlag.
- OECD (2009b): *Taxing Wages 2007/2008: 2008 Edition*. Paris, OECD.

Rothe, Thomas (2009): Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen, IAB-Kurzbericht 13/2009.

Schäfer, H. (2003): Reform der Arbeitslosenversicherung. Ökonomische Aspekte einer politischen Debatte. Köln, Institut der deutschen Wirtschaft.

Schmid, G. (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Berlin, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung.

Schneider, Hilmar/Hagedorn, Marcus/Kaul, Ashak/Mennel, Tim (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung. Benchmarking Deutschland Aktuell. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.

Topel, Robert (1983): On Layoffs and Unemployment Insurance, American Economic Review, 73, S. 541–559.

Der Autor

Dr. Ulrich Walwei

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der
Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg
ulrich.walwei@iab.de



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Deutschland 2020

Aus der Krise in eine soziale Zukunft

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen

Verkehrspolitik

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales

Deutschland

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise

auf die sozialen Sicherungssysteme und mittel-

fristiger Handlungsbedarf

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische

Optionen für mehr Wohlstand für alle

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Grundstruktur eines universellen

Alterssicherungssystems mit Mindestrente

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Soziale Polarisierung in Deutschland –

ein Mythos?

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Europäische Dienstleistungsrichtlinie und

Beschäftigung in Handwerk und KMU –

Beispiel Ostbayerische Grenzregion

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Krisenzeiten: Was Schulden vermögen und was

Vermögen schulden

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Zukunftsfeste betriebliche Mitbestimmung

Eine Herausforderung für Wirtschaft,

Gewerkschaften und Politik

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Erste Priorität: Arbeitsplätze sichern!

Zu den Perspektiven der Beschäftigten in der

Metallindustrie

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Arbeitsplatz Hochschule

Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in

der „unternehmerischen Universität“

WISO Diskurs

Steuerpolitik

Mit mehr Transparenz zu einem gerechten

Steuersystem

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Übergänge in eine berufliche Ausbildung –

Geringere Chancen und schwierige Wege für

junge Menschen mit Migrationshintergrund

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand –

Erfolgskriterien gesucht

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterforschung

Gender an der Macht? Über die Bedeutung von

Geschlecht in politischen Spitzenpositionen am

Beispiel von Deutschland, Chile, Argentinien und

Spanien

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbraucher macht im Internet

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso