



Jan Philipp Hans, Sandra Hofmann,
Werner Sesselmeier, Aysel Yollu-Tok

Arbeitsversicherung – Ausgestaltung der Reformparameter¹

gute gesellschaft –
soziale demokratie
#2017 plus

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

AUF EINEN BLICK

Der Wandel sozioökonomischer Rahmenbedingungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik führt zu einer Veränderung individueller Lebens- und Erwerbsverläufe. Durch präventive und lebensbegleitende Beratungsangebote und Weiterbildungsmöglichkeiten im Rahmen der Arbeitsversicherung sollen Investitionen in das Humankapital gefördert, Erwerbs- und Sicherungsrisiken minimiert sowie berufliche Entwicklungsoptionen erweitert werden.

Heutige Erwerbsverläufe sind häufig nicht mehr gleichartig und linear (Ausbildung – Berufstätigkeit – Ruhestand), sondern oftmals vielfältig und diskontinuierlich. Dies ist wesentlich auf die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit und auf veränderte Übergangsdynamiken im Erwerbs- und Lebensverlauf zurückzuführen. Ein weiterer Grund für die Ausdifferenzierung von Erwerbsverläufen liegt in der Zunahme von Übergängen zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsformen und Lebensphasen. Besonders kritisch ist in diesem Kontext die Zunahme der atypischen Beschäftigungsverhältnisse, die nicht selten mit geringen Einkommen, schwierigen Arbeitsmarktübergängen und hohen Erwerbs- und Sicherungsrisiken bei den Betroffenen einhergehen.

Die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Arbeitsversicherung zielt darauf ab, Einkommens- und Erwerbsrisiken während des gesamten Erwerbsverlaufs für alle Beschäftigten wirksamer abzusichern und durch die Förderung von Weiterbildung bessere und nachhaltigere Beschäftigungsoptionen zu ermöglichen. Durch eine präventive, investive und fördernde Arbeitsmarktpolitik sollen nicht nur der Verlust der Beschäftigungsfähigkeit vermieden, sondern die Chancen für eine qualifizierte Beschäftigung im gesamten Erwerbsleben verbessert werden.

Prävention und Lebenslauforientierung als Leitmotive für Weiterbildungsberatung und -teilnahme sollen neue Beschäftigungsperspektiven generieren.

ARBEITSVERSICHERUNG: DREI-SÄULEN-MODELL

Bisherige Konzepte zur Arbeitsversicherung schlagen ein Drei-Säulen-Modell vor (Schmid 2008: 32–33). Die erste Säule orientiert sich an den gesetzlichen Regelungen des SGB II. Sie gilt für alle erwerbsfähigen Personen, sieht hierbei ein armutsfestes einheitliches Niveau an Transferleistungen für alle Anspruchsberechtigten vor und hat neben der Bedürftigkeit keine zusätzlichen Voraussetzungen. Die Finanzierung der ersten Säule soll – wie bisher – aus Steuermitteln erfolgen.²

In der zweiten Säule der Arbeitsversicherung sind die Absicherung von Beschäftigten – auch der atypisch Beschäftigten – gegen das Risiko des Arbeitsplatz- und somit des Einkommensverlustes sowie aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorgesehen. Dies erfolgt in Anlehnung an die Regelungen im SGB III. Die Finanzierung erfolgt weiterhin

über Sozialversicherungsbeiträge, die paritätisch von Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen zu tragen sind.

Wir konzentrieren uns in der Studie auf die neue dritte Säule der Arbeitsversicherung. Im Rahmen einer lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik sollen individuelle Risiken aus freiwilligen und unfreiwilligen Übergängen während des Erwerbsverlaufs durch eine frühzeitige Weiterbildungsteilnahme und Bildungsinvestition reduziert und berufliche Entwicklungsoptionen unterstützt werden. Der innovative Ansatz der Arbeitsversicherung besteht darin, dass Anspruchsberechtigte monetäre Mittel erhalten, über die Weiterbildungsangebote finanziert und wahrgenommen werden können (Schmid 2008: 13, 32–33).

In den weiteren Ausführungen werden die Rahmenbedingungen dargestellt, unter denen Versicherungsleistungen aus der dritten Säule der Arbeitsversicherung abgerufen werden können. Folgende Kernfragen sind hierbei zu beachten:

- Welche Personen sind berechtigt, die Versicherungsleistung abzurufen?
- Wie hoch ist der monetäre Umfang der Versicherungsleistung?
- Für welche Weiterbildungsmaßnahmen soll die Versicherungsleistung eingesetzt werden?

VERSICHERTER PERSONENKREIS

In der neuen dritten Säule der Arbeitsversicherung soll der versicherte Personenkreis erweitert werden. Es werden auch Personengruppen berücksichtigt, die besonders von den Veränderungen der Qualifikationsanforderungen und vom strukturellen und institutionellen Wandel des Arbeitsmarktes betroffen sind. Darunter fallen z. B. Solo-Selbstständige oder geringfügig Beschäftigte (Rahner 2014: 6–7).

Anspruchsberechtigte gemäß SGB II oder SGB III werden ebenfalls im versicherten Personenkreis der Arbeitsversicherung berücksichtigt, insofern sie nicht bereits einbezogen sind (sog. Aufstocker). Zu den Anspruchsberechtigten im SGB II oder SGB III werden alle Personen gezählt, die Leistungen wie z. B. Geld-, Sach- und Weiterbildungsleistungen auf Basis der entsprechenden Rechtsnorm beziehen.

Um Übergänge zu unterstützen, sollen auch Nichterwerbspersonen (stille Reserve), bei denen ein Eintritt in die Erwerbstätigkeit zu erwarten ist, in den versicherten Personenkreis aufgenommen werden. Hierzu zählen unter anderem Personen, die grundsätzlich Arbeit suchen, jedoch gegenwärtig beispielsweise aufgrund von Sorgearbeit für eine Arbeitsaufnahme nicht zur Verfügung stehen (Rengers 2012: 300–302).

Von Versicherungsleistungen ausgeschlossen sind Personen, die sich in einem Ausbildungsverhältnis oder Studium als Erstausbildung befinden. Dadurch wird eine Überschneidung mit Erstbildungsleistungen vermieden. Darüber hinaus sind auch Selbstständige und Beamte/Beamtinnen von dem versicherten Personenkreis und damit von den Leistungen ausgeschlossen.

MONETÄRER UMFANG

Die Einnahmen zur Finanzierung der Arbeitsversicherung sollen zum einen aus einem zusätzlichen Versicherungsbeitrag (bzw. bei entsprechender Ausgestaltung einer Anhebung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) generiert werden. Dieser soll maximal 1,0 Prozent der Bruttolöhne betragen und ist paritätisch zwischen Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen aufzuteilen. Die Regelungen zur Beitragspflicht und -bemessungsgrenze sind analog zur Arbeitslosenversicherung anzuwenden (Bosch 2010: 8).

Neben den Beiträgen sollen Steuerzuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt das finanzielle Aufkommen der Arbeitsversicherung ergänzen. Die Höhe des Steuerzuschusses entspricht hierbei dem Beitragsaufkommen. Langfristig ist ein antizyklisches System für die Entwicklung der Beitragserhebung und des Steuerzuschusses empfehlenswert. Dieses würde im Sinne einer ausgabenorientierten Einnahmenpolitik betrieblen, um den feststehenden Betrag an Weiterbildungsausgaben refinanzieren zu können. In Jahren mit konjunktur- oder strukturbedingtem Rückgang der Lohnbeiträge zur Arbeitsversicherung könnte so der Steuerzuschuss den Rückgang des Beitragsaufkommens kompensieren. Hierdurch wird sichergestellt, dass gerade in wirtschaftlichen Krisenjahren ausreichend Finanzmittel für Weiterbildungen zur Verfügung stehen (Leisering/Marschallek 2010: 94).³

Durch die Beitragserhebung und den Steuerzuschuss ergeben sich Umverteilungswirkungen in zweierlei Hinsicht: Aus einer vertikalen Perspektive würden insbesondere Arbeitskräfte mit niedrigen Einkommen profitieren, da diese im besonderen Maße zukünftigen Erwerbs- und Sicherungsrisiken ausgesetzt sind. Zudem sorgt eine intertemporale Umverteilung dafür, dass Versicherungsleistungen für Weiterbildungen gerade dann zur Verfügung stehen würden, wenn Anspruchsberechtigte besonderen Erwerbsrisiken ausgesetzt sind. Da die Beitragserhebung über den kompletten Erwerbsverlauf erfolgt, würden Beitragszahlungen, aber auch indirekt der Steuerzuschuss, zugunsten des Zeitpunkts umverteilt, an dem die Weiterbildungen benötigt werden, um notwendige Qualifikationen zu erwerben.

Die finanziellen Mittel aus der Beitragserhebung und dem Steuerzuschuss werden für individuelle Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Das Reformkonzept der Arbeitsversicherung sieht hierbei zunächst vor, dass allen Anspruchsberechtigten ein identisches Budget an Versicherungsleistungen zur Verfügung steht.

Unter den Annahmen einer Erwerbstätigkeit von 45 Beitragsjahren – in Anlehnung an den/die sog. Eck-Rentner_in –, einem Beitragssatz von 1,0 Prozent und einem entsprechenden Steuerzuschuss ergibt sich ein Weiterbildungsbudget von etwa 26.500 Euro pro Versichertem für den gesamten Erwerbsverlauf (Schmid 2008: 46; Schmähl 2009: 396).

Der Abruf von Versicherungsleistungen aus dem Weiterbildungsbudget kann jederzeit durch Anspruchsberechtigte während des Erwerbsverlaufs erfolgen, unabhängig davon, wie hoch die individuell abgeführten Beiträge zur Arbeitsversicherung sind. Eine Mindestbeschäftigungsdauer innerhalb einer gesetzlich vorgegebenen Rahmenfrist (analog zur Arbeitslosenversicherung) ist nicht vorgesehen. Eine solche Regelung könnte implizit zu einem Ausschluss von Personengruppen

führen, für die Weiterbildungsmaßnahmen von zentraler Bedeutung sind, um beispielsweise eine Rückkehr in die Beschäftigung zu erleichtern. Dies ist u. a. bei Frauen nach einer Schwangerschaft oder ehemals Arbeitslosen nach einem Wiedereintritt in die Erwerbstätigkeit der Fall.

Es ist vorgesehen, dass eine Weiterbildungsteilnahme der Erwerbstätigen, die mit einem Arbeitszeitausfall verbunden ist, nicht durch den Arbeitgeber verweigert werden kann. Das bedeutet, dass die Einrichtung eines Weiterbildungsbudgets mit einem rechtlichen Anspruch auf Freistellung für die Weiterbildungsteilnahme verknüpft werden muss. Die konkrete Ausgestaltung könnte z. B. im Rahmen eines bundesweiten Weiterbildungsgesetzes erfolgen und durch tarifliche sowie betriebliche Regelungen ergänzt bzw. konkretisiert werden (Kocher/Welti 2013: 14).

Schließlich bleibt festzuhalten, dass das Weiterbildungsbudget keinerlei Eigentumsansprüche begründet. Demzufolge würden nicht abgerufene Weiterbildungsleistungen zum Renteneintritt verfallen. Wenn das Weiterbildungsbudget aufgebraucht ist, wäre eine Einkommens- und Notwendigkeitsprüfung denkbar, die zusätzliche Versicherungsleistungen freigeben könnte (Schmid 2012: 263).

REALISATIONSUMFANG

Neben der Höhe des Weiterbildungsbudgets wird im Rahmen der Arbeitsversicherung geregelt, für welche Kostenarten und Weiterbildungsmaßnahmen die finanziellen Mittel verwendet werden dürfen. Hier sind unterschiedliche Regelungen denkbar, die sich hinsichtlich des zu deckenden Kostenumfangs unterscheiden.

Grundsätzlich sieht die Arbeitsversicherung vor, die direkten Kosten einer Weiterbildungsteilnahme zu erstatten. In diesem Sinne umfassen die direkten Kosten die Teilnahmegebühr, die ihrerseits zur Deckung des Personal- und Sachaufwands verwendet wird. Weitere Kosten wie bspw. Fahrt- und Übernachtungskosten oder Unterrichtsmaterial werden ebenfalls durch die Arbeitsversicherung gedeckt.

Im Hinblick auf die Art der Weiterbildungsmaßnahme sprechen wir uns dafür aus, nur Weiterbildungsmaßnahmen mit anerkannten Abschlüssen und arbeitsmarktrelevanten Zertifikaten zu fördern. Diese Einschränkung erscheint uns begründbar, da Erfolg am Arbeitsmarkt maßgeblich durch formale Bildungsabschlüsse bestimmt wird. Dementsprechend kann das Weiterbildungsbudget nicht für informelle sowie (teilweise) non-formale Weiterbildungen genutzt werden (Rahner 2014: 8).

Eine weitere Ausgestaltungsmöglichkeit der Arbeitsversicherung ist die Erstattung von Kostenarten, die direkt oder indirekt mit einer Weiterbildungsteilnahme verbunden sind. Unter den indirekten Kosten wird maßgeblich die Erstattung von Lohnersatzleistungen subsumiert. Da eine Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in vielen Fällen mit einer zeitweisen Unterbrechung oder längeren Abwesenheit von der Erwerbstätigkeit verbunden ist, soll die Erstattung von Lohnersatzleistungen die Weiterbildungsteilnahme stimulieren. Andernfalls würden gerade Personengruppen mit niedrigen Einkommen, die mittelfristig von einer Weiterbildungsteilnahme besonders deutlich profitieren würden, keine Versiche-

rungsleistungen in Anspruch nehmen, da sie Einkommensverluste in Kauf nehmen müssten (Osiander/Dietz 2015: 21–22).

Erfolgreiche internationale Beispiele zur Erstattung von Lohnersatzleistungen sind die Bildungskarenz und das Bildungsteilzeitgeld aus Österreich. Bei der Bildungskarenz entsprechen die Lohnersatzleistungen dem Arbeitslosengeld, was mindestens 14,83 Euro pro Tag beträgt. Beim Bildungsteilzeitgeld wird jede ausgefallene Arbeitsstunde mit 0,78 Euro vergütet und mit der Anzahl an Tagen der Weiterbildungsteilnahme multipliziert, um den monetären Anspruch zu berechnen (Rahner 2014: 22–23).

Die Höhe der Lohnersatzleistungen für Erwerbstätige orientiert sich in unserem Modellansatz an den Regelungen der Transferleistungen aus dem SGB III. Damit Anspruchsberechtigte aus dem SGB II bzw. SGB III einen Anreiz haben, Versicherungsleistungen wahrzunehmen, schlagen wir vor, für diese Gruppe zusätzlich zehn Prozent der Transferleistungen zu erstatten, mindestens jedoch 100 Euro (DGB 2014).

Flankiert werden sollten die Versicherungsleistungen von fakultativen Beratungsdienstleistungen, die bei der Bundesagentur für Arbeit anzusiedeln wären. Ergänzend hierzu sind dezentrale Beratungseinrichtungen bei den Kommunen, Volkshochschulen, Migrantenzentren etc. denkbar, um der Zielgruppendifferenz und Milieuvielheit des Personenkreises Rechnung zu tragen. Ziel der Beratungsdienstleistungen ist es, den Anspruchsberechtigten einen Überblick zu geben, welche Weiterbildungsmaßnahme am bestmöglichen zu ihrem Anforderungs- und Qualifikationsprofil passt. Hierdurch soll außerdem das Matching zwischen Weiterbildungsnachfrage und -angebot optimiert werden (Kruppe 2012: 23).

Wir schlagen vor, die administrativen Aufgaben der Arbeitsversicherung bei einer zur Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung weiterentwickelten Einrichtung anzusiedeln, um einerseits auf vorhandenes und noch zu erweiterndes fachliches Know-How zurückzugreifen und andererseits Ressourcen kosteneffizient einzusetzen. Zu dem zukünftigen Aufgabenspektrum gehören, neben der Beratung, auch die Planung und Verwaltung der Arbeitsversicherung. Der zusätzliche Kostenaufwand für die Bundesagentur für Arbeit wird durch die finanziellen Mittel aus der Beitragserhebung sowie dem Steuerzuschuss refinanziert.

Nach der Beschreibung der Reformelemente werden in einem weiteren Kurzpapier Ergebnisse der Mikrosimulationsstudie zu den Kosten und Nutzen dargestellt.

Anmerkungen

1 – Das Kurzpapier stellt konzeptionelle Überlegungen zum Forschungsprojekt „Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung“ vor. Das Projekt wird vom WifOR Forschungsinstitut durchgeführt und soll im 1. Halbjahr 2017 abgeschlossen werden.

2 – In der Vergangenheit hat es zahlreiche Überlegungen für eine Reform des SGB II gegeben (Vgl. hierzu u. a. Reis, Claus; Siebenhaar, Benedikt 2015: Befähigen statt aktivieren: Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn oder: Brüssig, Martin; Knuth, Matthias 2011: Die Zukunft der Grundsicherung – Individualisieren, konzentrieren, intensivieren, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn). Da der Schwerpunkt des Forschungsprojektes auf der Entwicklung einer lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik und gezielten Weiterbildungsförderung liegt, bleiben die Reformbestrebungen im SGB II hier unberücksichtigt.

3 – Unter einer ausgabenorientierten Einnahmepolitik ist das Leistungsniveau bzw. das erforderliche Mittelaufkommen zur Finanzierung der Arbeitsversicherung vorgegeben und muss durch entsprechende Einnahmen refinanziert werden.

Literaturverzeichnis

- Bosch, Gerhard 2010:* In Qualifizierung investieren: ein Weiterbildungsfonds für Deutschland, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- DGB 2014:* Fortbildungsprämie für Arbeitslose: Weiterbildung muss sich lohnen, in: arbeitsmarkt aktuell, Ausgabe April.
- Kocher, Eva; Welti, Felix 2013:* Wie lässt sich ein Anspruch auf Weiterbildung rechtlich gestalten?: Rechtliche Instrumente im Arbeits- und Sozialrecht, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kruppe, Thomas 2012:* Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Leisering, Lutz; Marschallek, Christian 2010:* Zwischen Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsmarkt: Alterssicherung und soziale Ungleichheit, in: Soziale Ungleichheit im Sozialstaat: Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im Vergleich, München.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin 2015:* What could all the money do?: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen, IAB Discussion Paper, 4, Nürnberg.
- Rahner, Sven 2014:* Zukunftsaufgabe Weiterbildung: Stand der Debatte und internationale Anknüpfungspunkte zur Entwicklung einer Arbeitsversicherung, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Rengers, Martina 2012:* Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der stillen Reserve: Ergebnisse für das Jahr 2010, in: Statistisches Bundesamt – Wirtschaft und Statistik, Ausgabe April.
- Schmähl, Winfried 2009:* Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen, Wiesbaden.
- Schmid, Günther 2008:* Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Schmid, Günther 2012:* Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung, in: Leviathan (40) 2.

gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürgerinnen und Bürger aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte:
Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- Neues Wachstum und gestaltende
Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt
erhalten Sie hier:

www.fes-2017plus.de

Autor_innen

Jan Philipp Hans,

WifOR, Forschungsfeld Arbeitsmarkt.

Dr. Sandra Hofmann,

WifOR, Forschungsfeld Arbeitsmarkt.

Prof. Dr. Werner Sesselmeier,

Universität Koblenz-Landau,

Volkswirtschaftslehre.

Prof. Dr. Aysel Yollu-Tok,

Hochschule München,

Sozialpolitik und Soziale Ökonomie.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin:

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der

FES verantwortlich: Ruth Brandherm,

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Titelmotiv: himberry / photocase.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-778-0