



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

Arbeitsversicherung – Kosten und Nutzen

gute gesellschaft –
soziale demokratie
#2017 plus

FRIEDRICH
BERTHOLD
STIFTUNG

AUF EINEN BLICK

Die Arbeitswelt befindet sich fortwährend im Wandel. Die Arbeitslosenversicherung bedarf deshalb einer Weiterentwicklung in Richtung einer präventiven und investiven Arbeitsversicherung. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie verdeutlichen, dass die Umsetzung einer Arbeitsversicherung individuell und gesamtwirtschaftlich sinnvoll wäre. Im günstigsten Fall könnten die öffentlichen Haushalte einen Überschuss von bis zu drei Milliarden Euro pro Jahr erzielen.

Der stetige Wandel der Arbeitswelt macht sich für die/den Einzelne_n u.a. darin bemerkbar, dass Lebens- und Erwerbsverläufe zunehmend diskontinuierlich sind. Auch wenn die Ursachen für den Wandel der Arbeitswelt heute vor allem in den Flexibilisierungsbemühungen der Unternehmen, den staatlichen Deregulierungsmaßnahmen sowie einer vermehrten Frauenerwerbstätigkeit, d.h. einem höheren Bedarf der Vereinbarkeit von Sorge- und Erwerbsarbeit, zu finden sind, ist davon auszugehen, dass zukünftig die Digitalisierung und der fortschreitende demografische Wandel zu weiteren tiefgreifenden Veränderungen am Arbeitsmarkt führen werden. Mit dem Wandel der Arbeitswelt sind die Qualifikations- und Weiterbildungserfordernisse von Arbeitnehmer_innen stetig angestiegen und dieser Trend wird sich fortsetzen.

Eine Möglichkeit, mit einer präventiven und investiven Arbeitsmarktpolitik auf den Wandel der Arbeitswelt zu reagieren, stellt eine zur Arbeitsversicherung weiterentwickelte Arbeitslosenversicherung dar (vgl. hierzu auch Hans et al. 2017a; Hans et al. 2017b).

Die Ergebnisse unserer Studie „Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung“, die den Vorschlag einer Arbeitsversicherung auf deren generelle Finanzierbarkeit sowie den Reformauswirkungen für Individuen prüft, werden im Folgenden kurz zusammenfassend vorgestellt.

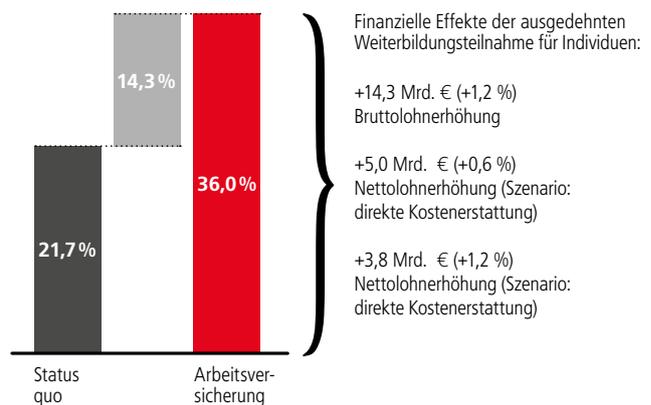
REFORMANSATZ: ARBEITSVERSICHERUNG

Grundlage der Diskussionen zur Arbeitsversicherung ist der Reformvorschlag von Schmid (2008: 32–34, 46), der ein Drei-Säulen Modell vorsieht. Kernidee ist die Einführung eines persönlichen Kontos, aus dem finanzielle Mittel für vorher festgelegte Zwecke abgerufen werden können.¹

Um die Modellrechnungen durchführbar zu gestalten, wurde die von Schmid (2008) vorgeschlagene Arbeitsversicherung an einzelnen Stellen modifiziert und konkretisiert. Folgende Eckpunkte wurden für den Reformvorschlag festgelegt:

- Versicherter Personenkreis: Versicherungspflichtige aus der Arbeitslosenversicherung, Solo-Selbstständige, geringfügig-entlohnt Beschäftigte, Leistungsempfänger_innen im SGB II oder SGB III, Nichterwerbstätige mit erwartetem Erwerbseintritt (Rahner 2014: 6–7; Rengers 2012: 300–302);
- Anspruchshöhe: identisches Weiterbildungsbudget von 26.500 Euro für jeden/jede Anspruchsberechtigte_n über den kompletten Erwerbsverlauf.

Abbildung 1



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis des NEPS, rundungsbedingte Abweichungen möglich.

- Finanzierung: Paritätische Aufteilung der Ausgaben auf eine Beitragserhebung und einen Steuerzuschuss;
- Anspruchsnutzung hinsichtlich Veranstaltungsart: Weiterbildungen mit einem anerkannten und arbeitsmarktrelevanten Abschluss (formale und teilweise non-formale Weiterbildungen);²
- Anspruchsnutzung hinsichtlich des zu deckenden Kostenaufwands: Szenarien mit direkter (u.a. Teilnahmegebühr) sowie direkter und indirekter Kostenerstattung (u.a. Lohnersatzleistungen).

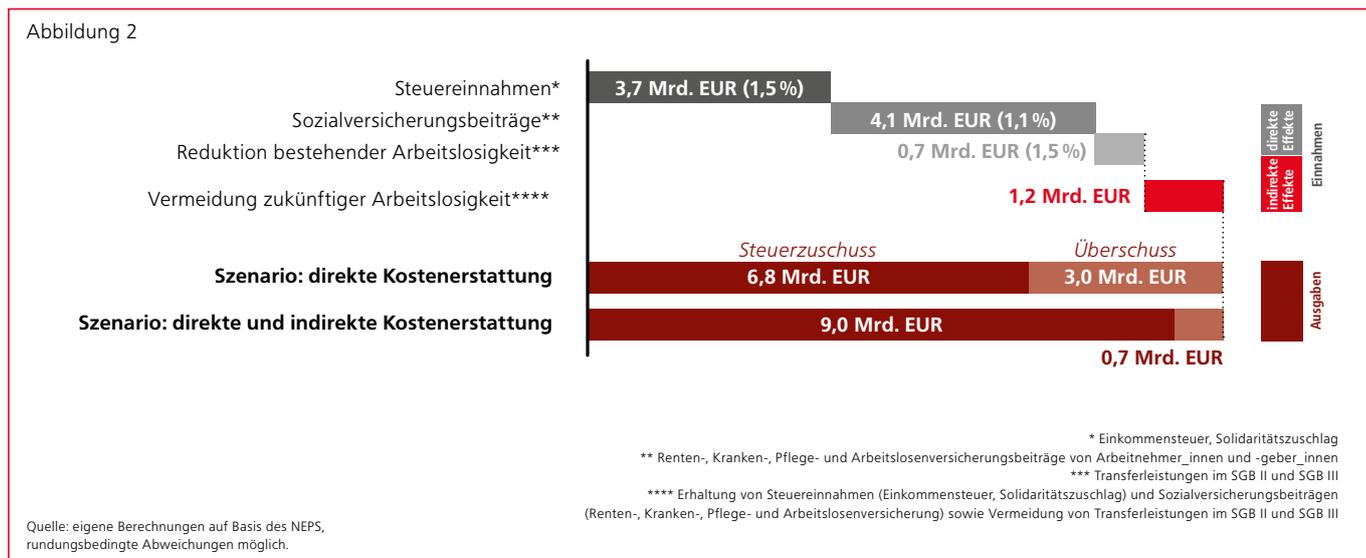
Diese Eckpunkte stellen die Grundlage für die Berechnungen dar. Diese gliedern sich grundsätzlich in drei Abschnitte:³

- Simulation des Weiterbildungsverhaltens: Modellierung der Veränderung des Weiterbildungsverhaltens unter den finanziellen Anreizstrukturen einer Arbeitsversicherung;
- Kosten- und Nutzenschätzung: Modellierung der monetären Auswirkungen eines veränderten Weiterbildungsverhaltens, u.a. Bruttolohnsteigerung und Reduktion des Arbeitslosigkeitsrisikos als Nutzen;
- Mikrosimulation zur Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen.

UMSETZUNGSWIRKUNGEN: PRIVATE HAUSHALTE

Im Vordergrund der Untersuchung von Umsetzungswirkungen einer Arbeitsversicherung auf private Haushalte stehen die Fragen, inwieweit sich die Weiterbildungsbeteiligung von Individuen ändern würde und welche Einkommenseffekte hiermit verbunden wären. Bei Letzterem sind auch die monetären Effekte aus der Beendigung bestehender und Vermeidung zukünftiger Arbeitslosigkeit mitinbegriffen. Dies sind Kernelemente einer präventiv orientierten Arbeitsmarktpolitik. In Abbildung 1 sind die Ergebnisse hierzu aufgeführt.

Im Status quo liegt eine Weiterbildungsbeteiligung von 21,7 Prozent vor.⁴ Mit der Einführung einer Arbeitsversicherung könnte die Weiterbildungsbeteiligung signifikant erhöht werden. Fast jede_r Fünfte, bei der/dem im Status quo keine Weiterbildungsteilnahme zu beobachten gewesen ist, könnte



durch eine Arbeitsversicherung dazu motiviert werden, Weiterbildungsveranstaltungen zu besuchen.

Um die Ergebnisse einordnen und deren Implikationen sachgerecht beurteilen zu können, ist ein Abgleich mit der vorhandenen Literatur zu Hemmnissen und Barrieren einer Weiterbildungsteilnahme sinnvoll. So analysierten Kuwan/Seidel (2010: 160) Daten des Adult Education Survey, in denen Individuen befragt wurden, die innerhalb des letzten Jahres grundsätzlich eine Weiterbildungsteilnahme geplant haben, diese jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht realisieren konnten: Für 22 Prozent der Befragten waren familiäre Verpflichtungen, für 16 Prozent berufliche Belastungen ein Hindernis zur Weiterbildungsteilnahme. Nahezu 14 Prozent der Befragten gaben an, dass Kostengründe einer Teilnahme an einer Weiterbildung entgegenstanden.

Eine Arbeitsversicherung könnte also einen Beitrag dazu leisten, finanzielle Teilnahmebarrieren zu verringern. Auch als zu hoch empfundene Belastungen aufgrund von Lohneinbußen könnten durch die zusätzliche Erstattung von Lohnersatzleistungen (abgebildet im Szenario zur direkten und indirekten Kostenerstattung) derart abgebaut werden, dass eine Arbeitszeitverkürzung oder gar eine komplette Auszeit vom Beruf während der Weiterbildungsteilnahme ohne nachhaltige Einkommenseinbußen erfolgen kann.

Darüber hinaus zeigen die Modellprojektionen, dass die Ausdehnung der Weiterbildungsbeteiligungen durch die Umsetzung einer Arbeitsversicherung mit einem Anstieg der Brutto- sowie Nettoentlohnung verbunden wären. Die Bruttolöhne könnten dadurch jährlich insgesamt um 14,3 Milliarden Euro bzw. 1,2 Prozent ansteigen, während die Nettoentlohnung um bis zu 5,0 Milliarden Euro bzw. 0,6 Prozent zunehmen könnte.

UMSETZUNGSWIRKUNGEN: BUDGET DES STAATES

Neben den Effekten für private Haushalte sollen in diesem Abschnitt die monetären Effekte für das Budget des Staates vorgestellt werden. Hierbei steht die Fragestellung im Vordergrund, welche Finanzierungslasten oder -gewinne sich für die öffentlichen Haushalte (berücksichtigt werden die Einkommensteuer, der Solidaritätszuschlag, die Renten-, Kranken-, Pflege-

und Arbeitslosenversicherungsbeiträge) aus der Reformumsetzung ergeben würden. In Abbildung 2 sind die Ergebnisse hierzu aufgeführt.

Die Erhöhung der individuellen Bruttoentlohnung, die aus einem Anstieg der Weiterbildungsbeteiligung resultieren würde, schlägt sich für den Staat zunächst darin nieder, dass zusätzliche Einnahmen generiert werden könnten. Der Anstieg der Steuereinnahmen beträgt 3,7 Milliarden Euro bzw. 1,5 Prozent des Steueraufkommens. Die Sozialversicherungsbeiträge erhöhen sich um 4,1 Milliarden Euro bzw. 1,1 Prozent des Beitragsaufkommens.

Eine Arbeitsversicherung könnte auch die bestehende Arbeitslosigkeit im SGB II und SGB III durch zusätzliche Weiterbildungsmöglichkeiten reduzieren. Dadurch sinken die Transferleistungen um 0,7 Milliarden Euro bzw. 1,5 Prozent der Grundgesamtheit. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Weiterbildungsbeteiligung von Arbeitslosen durch den breiteren Zugang zu Weiterbildungen und der größeren Autonomie bei der Auswahl von Veranstaltungen signifikant stimuliert wird. Gerade Arbeitslose weisen deutlich geringere Weiterbildungsbeteiligungsquoten aus, da sie keinen Zugang zu betrieblichen Weiterbildungsmöglichkeiten haben (Bilger/von Rosenblatt 2011: 62–64).

Werden die Auswirkungen einer Arbeitsversicherung auf die Vermeidung zukünftiger Arbeitslosigkeit betrachtet, dann käme einer Arbeitsversicherung eine bedeutende Präventionsfunktion zu. Im günstigsten Fall könnte eine frühzeitige Weiterbildungsteilnahme Arbeitslosigkeit verhindern. Zumindest aber kann die Dauer der zukünftigen Arbeitslosigkeit durch eine Arbeitsversicherung deutlich reduziert werden. Diese Effekte schlagen sich auch in den Ergebnissen nieder. Die Summe an vermiedenen Transferleistungen im SGB II und III, aufrechterhaltenen Steuereinnahmen sowie Sozialversicherungsbeiträgen betrage 1,2 Milliarden Euro.

Neben den genannten Einnahmen hat der Staat bei dem vorgestellten Reformvorschlag die Hälfte der Ausgaben einer Arbeitsversicherung zu tragen. Unter dem Szenario der direkten Kostenerstattung fallen insgesamt Ausgaben von 13,6 Milliarden Euro an, von denen der Staat somit 6,8 Milliarden Euro zu übernehmen hätte. Falls auch die indirekten Kosten der Weiterbildungsteilnahme durch eine Arbeitsversicherung

gedeckt würden, würden zusätzliche Ausgaben von 4,4 Milliarden Euro entstehen. Der Steuerzuschuss betrüge in diesem Szenario insgesamt 9,0 Milliarden Euro.

Zur Einordnung der Ergebnisse sollen diese mit anderen öffentlichen Bildungsausgaben verglichen werden. So betragen im Jahr 2014 die öffentlichen Bildungsausgaben insgesamt 120,6 Milliarden Euro (Destatis 2016: 80; Destatis 2017). Die Ausgaben für eine Arbeitsversicherung (unter dem Szenario der direkten Kostenerstattung) umfassen damit knapp 11,3 Prozent der bestehenden öffentlichen Bildungsausgaben. Werden zusätzlich noch die indirekten Kosten erstattet, stiege der Anteil auf 14,9 Prozent.

Darüber hinaus können auch die öffentlichen Bildungsausgaben der OECD-Länder als Vergleichsgröße herangezogen werden. In Deutschland beträgt der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt – zuletzt veröffentlicht für den Tertiärbereich im Jahr 2009 – lediglich 5,1 Prozent. In den OECD-Ländern und den Mitgliedsländern der Europäischen Union liegt er bei jeweils durchschnittlich 5,8 Prozent (OECD 2012: 324). Damit liegen die öffentlichen Bildungsinvestitionen Deutschlands knapp unter dem OECD/EU Durchschnitt. Werden nun die Ausgaben einer Arbeitsversicherung – 13,6 Milliarden Euro bei der direkten Kostenerstattung bzw. 18,0 Milliarden Euro bei der direkten und indirekten Kostenerstattung – in den öffentlichen Bildungsausgaben berücksichtigt, so entsprächen die Ausgaben in etwa dem Durchschnitt der OECD-Länder bzw. der Mitgliedsländer der Europäischen Union (5,7 Prozent bei der direkten bzw. 5,9 Prozent bei der direkten und indirekten Kostenerstattung).

Zusammengefasst zeigen unsere Berechnungen, dass die Umsetzung einer Arbeitsversicherung ohne eine Einführung zusätzlicher Steuern, Senkung bestehender Ausgaben oder Anhebung der Schulden möglich wäre. Vielmehr beträgt der von uns errechnete „staatliche Finanzierungssaldo“ 3,0 Milliarden Euro bzw. 0,7 Milliarden Euro je nach Szenario.

DISKUSSION DER ERGEBNISSE

Der Fokus unseres Forschungsvorhabens lag darauf, die prinzipielle Finanzierbarkeit einer Arbeitsversicherung sowie deren Auswirkungen für private Haushalte und den Staat zu untersuchen. Für die Umsetzbarkeit einer Arbeitsversicherung bedarf es weiterer Untersuchungen, die den Fokus auf sozialpolitische, institutionelle sowie gesellschaftliche Aspekte legen. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass aufgrund von daten- und modelltechnischen Restriktionen nicht alle Dimensionen abgebildet werden können. Dies kann dazu führen, dass die berechneten Finanzierungseffekte einer Arbeitsversicherung über- oder unterschätzt werden könnten. Dies soll an zwei Beispielen illustriert werden:

Aufgrund mangelnder Quantifizierbarkeit konnten zum Beispiel weitere Nutzendimensionen (sog. wider benefits), die neben den Effekten auf die Arbeitslosigkeit und den Brutto-lohn aus einer Weiterbildungsteilnahme resultieren können, nicht abgebildet werden (DIE/FiBS 2013: 4). Dementsprechend könnte der ausgewiesene Nutzen einer Arbeitsversicherung aus der vorliegenden Studie unterschätzt worden sein.

Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Erfassung von sog. Mitnahmeeffekten privater Haushalte und Unternehmen aufgrund von Datensatzrestriktionen nur eingeschränkt

möglich ist. Sofern die Mitnahmeeffekte höher ausfallen würden als es in den Berechnungen ausgewiesen wird, wäre der monetäre Effekt auf das Budget des Staates zu hoch angesetzt.⁵

Trotz dieser Einschränkungen und daraus resultierender möglicher Einwände bietet der vorgestellte Modellrahmen aus unserer Sicht die bestmögliche Approximation der monetären Effekte einer Arbeitsversicherung.

Anmerkungen

- 1** – Eine ausführliche Darstellung der Motivation für eine Arbeitsversicherung sowie der Ausgestaltung der Reformelemente kann Schmid (2011) entnommen werden.
- 2** – Ähnliche Konzepte zu persönlichen Weiterbildungskonten sind das persönliche Erwerbstätigen- (BMAS 2016) sowie das persönliche Entwicklungskonto (Schmid 2008: 33). Diese beiden Vorschläge sehen allerdings vor, nicht nur die Weiterbildungsteilnahme durch die finanziellen Mittel des persönlichen Kontos zu finanzieren, sondern darüber hinaus auch für einen Ausgleich von reduzierten Arbeitszeiten, der Überbrückung geringerer Einkommen oder gar Sabbaticals für Familie oder Pflege zu nutzen.
- 3** – Eine ausführliche Darstellung zu der Abgrenzung der Reformelemente und der Methodik findet sich in Kapitel 4 der Langfassung der Studie.
- 4** – Die Weiterbildungsbeteiligung ergibt sich über eine Auswertung des NEPS und bezieht sich hierbei auf die Teilnahme an formalen und non-formalen Weiterbildungsveranstaltungen, sofern deren Abschluss mit einem anerkannten und arbeitsmarktrelevanten Zertifikat verbunden ist. Die Weiterbildungsbeteiligung in der vorliegenden Studie kann daher von anderen Quellen abweichen (u.a. BMBF 2015: 13, Weiterbildungsbeteiligung von 51 Prozent für alle Weiterbildungsarten im Jahr 2014).
- 5** – Eine ausführliche Darstellung sowie weitere Beispiele finden sich in den Kapiteln 4.3 und 5.3 der Studie.

Literaturverzeichnis

- Bilger, Frauke; Rosenblatt, Bernhard von 2011:* Soziale Unterschiede: Weiterbildungsbeteiligung nach Personengruppen: Aktuelle Entwicklung: Trends in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Bielefeld.
- BMAS 2017:* Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin, <http://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.html> (31.01.2017).
- BMBF 2015:* Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2014: Ergebnisse des Adult Education Survey: AES Trendbericht, Berlin.
- Destatis 2016:* Bildungsfinanzbericht 2016: Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Destatis 2017:* Hochschulausgaben stiegen 2015 erstmals auf 50 Milliarden Euro, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Pressemitteilungen/2017/05/PD17_151_213.html (06.06.2017).
- DIE/FiBS 2013:* Developing the Adult Learning Sector: Financing the Adult Learning Sector, Berlin; Brüssel.
- Hans, Jan Philipp; Hofmann, Sandra; Sesselmeier, Werner; Yollu-Tok, Aysel 2017:* Arbeitsversicherung: Ausgangssituation und Reformbedarf, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Hans, Jan Philipp; Hofmann, Sandra; Sesselmeier, Werner; Yollu-Tok, Aysel 2017:* Arbeitsversicherung: Ausgestaltung der Reformparameter, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kuwan, Helmut; Seidel, Sabine 2010:* Weiterbildungsbarrieren und Teilnahmemotive, in: Weiterbildungsbeteiligung 2010: Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES, Bielefeld.
- OECD 2012:* Bildung auf einen Blick 2012: OECD-Indikatoren, Paris.
- 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: Wirtschaft und Statistik, Wiesbaden, S. 299-320.
- Schmid, Günther 2008:* Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslaforientierte Arbeitsmarktpolitik, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Schmid, Günther 2011:* Übergänge am Arbeitsmarkt: Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern, Berlin.

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](http://himberry.com) / 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: 978-3-95861-949-4