

Arbeitslosenversicherung in der Wirtschaftskrise

– braucht es eine Reform der Reform?

Entscheidend für die Ausgestaltung der nun rund neunzig Jahre bestehenden staatlichen Absicherung gegen Arbeitslosigkeit waren lange Zeit finanzielle Möglichkeiten. Erst mit der Einführung des Sozialgesetzbuches III (SGB III) Ende der 90er Jahre ist die Funktionalität der Arbeitslosenversicherung stärker in den Fokus der Diskussion gerückt. Die Arbeitslosenversicherung steht mit Blick auf die Folgen der Wirtschaftskrise erneut vor einer schwierigen Bewährungsprobe. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob die bestehenden Regelungen den absehbaren Herausforderungen gewachsen sind. Der vorliegende Beitrag nähert sich dieser Frage in mehreren Schritten. Zunächst wird die Geschichte der Arbeitslosenversicherung dargelegt. Danach wird das Leistungsniveau der deutschen Arbeitslosenversicherung mit dem anderer Industrieländer verglichen.

■ Ulrich Walwei

1. Einstieg

Historischer Ausgangspunkt für die heutige Arbeitslosenversicherung war die nach dem Ersten Weltkrieg eingeführte staatliche Erwerbslosenfürsorge, die in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts zu einer beitragsfinanzierten Versicherung weiterentwickelt wurde. Sie besteht in den Grundzügen noch heute. Jedoch unterlagen das Leistungsniveau der Arbeitslosenversicherung und die Bedingungen für deren Inanspruchnahme einem stetigen Wandel. Entscheidend für die Ausgestaltung der nun rund neunzig Jahre bestehenden staatlichen Absicherung gegen Arbeitslosigkeit waren lange Zeit die finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Träger der Versicherung. In wirtschaftlichen Schwächephassen wurden Leistungen tendenziell gekürzt und in Aufschwungphasen eher ausgebaut. Erst mit der Einführung des Sozialgesetzbuches III (SGB III) Ende der 90er Jahre ist die Funktionalität der Arbeitslosenversicherung stärker in den Fokus der Diskussion gerückt.

Die Arbeitslosenversicherung ist ein wesentlicher Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik. Da temporäre Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit gewährt werden, rechnet man sie gemeinhin der passiven Ar-

beitsmarktpolitik zu. Dagegen werden Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen, einschließlich der Beratung und Vermittlung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeordnet. Die Arbeitslosenversicherung hat zwei wesentliche Funktionen. Zum einen trägt sie temporär zur Einkommenssicherung von Personen bei, die ihren Arbeitsplatz verloren haben. Damit hat sie eine verteilungspolitische Dimension, der in wirtschaftlichen Schwächephassen 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 verbessern. Dabei stehen die Anzeizeffekte der Lohnersatzleistung im Vordergrund. Beide Funktionen können sich widersprechen, weil ein relativ hoher Lohnersatz zwar den materiellen Status des Arbeitslosen weitgehend wahrt, aber den Suchprozess und damit die Arbeitslosigkeit verlängern kann.

Die Arbeitslosenversicherung steht in der aktuellen Wirtschaftskrise erneut vor einer schwierigen Bewährungsprobe. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob die bestehenden Regelungen den absehbaren Herausforderungen gewachsen sind. Der vorliegende Beitrag nähert sich dieser Frage in mehreren Schritten. Zunächst wird die Geschichte der Arbeitslosenversicherung dargelegt. Danach wird das Leistungsniveau der deutschen Arbeitslosenversicherung mit dem anderer Industrieländer verglichen. Bevor dann

Dr. Ulrich Walwei, Vizedirektor beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

auf die Konsequenzen der Krise für die Arbeitslosenversicherung eingegangen wird, werden deren Aufgaben aus arbeitsökonomischer Sicht betrachtet.

2. Geschichte der Arbeitslosenversicherung

Anfang des 20. Jahrhunderts herrschte auf den Arbeitsmärkten ein hohes Maß an Vertragsfreiheit. So gab es auf der zentralstaatlichen Ebene keine originäre Zuständigkeit für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Erwähnenswert sind allenfalls rudimentäre Elemente einer Absicherung bei Arbeitslosigkeit wie die damals teilweise von Kommunen bezuschussten, gewerkschaftlichen Unterstützungskassen für Arbeiter, Selbsthilfekassen der „Privatangestellten“ sowie Fürsorgemaßnahmen einzelner Großunternehmen.¹

Als Reaktion auf die auch und gerade wegen des Ersten Weltkriegs zunächst hohe Arbeitslosigkeit wurde 1918 erstmals eine staatliche Erwerbslosenfürsorge eingeführt. Sie sollte aus Mitteln des Reiches, der Länder und der Gemeinden allen bedürftigen, arbeitsfähigen und arbeitswilligen Arbeitslosen für maximal 26 Wochen ein steuerfinanziertes Einkommen garantieren. Die in der Zuständigkeit der Gemeinden liegende Armenpflege blieb davon unberührt. Die staatlichen Stellen zogen sich jedoch 1923 weitgehend aus der Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung zurück, die fortan überwiegend von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu tragen war. Probleme der öffentlichen Haushalte im Deutschen Reich führten in der Folgezeit zur Kürzung der Bezugsdauer und höheren Finanzierungsanteilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Das in 1927 verabschiedete „Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ kann als erstes umfassendes arbeitsmarktpolitisches Regelwerk gelten. Zu dessen Administration wurde die „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ gegründet, die Landesarbeitsämter und lokale Arbeitsämter einrichtete. Wichtige Elemente des Regelwerks waren die paritätische einkommensabhängige Finanzierung der Leistungen durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie die einkommensbezogene Arbeitslosenunterstützung. Die Dauer der Leistungen an Arbeitslose wurde wie vormals auf 26 Wochen beschränkt.

Die schwere Weltwirtschaftskrise Ende der 20er Jahre und ihre Folgen führten zu einem harten Belastungstest für die neuen Regelungen. Vorrangiges Ziel in der Endphase der Weimarer Republik war die Zahlungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung. Erreicht wurde dies sowohl durch Beitragserhöhungen als auch durch eine Reduzierung der Ausgaben. So wurden die Unterstützungsleistungen gekürzt, zeitlich enger begrenzt sowie Wartezeiten auf die Hilfeleistung verlängert. Nach dem Ende der Weimarer Republik brachten die dunklen Jahre des Nationalsozialismus keine nennenswerten Änderungen für die Arbeitslosenversicherung.

Auch der Zweite Weltkrieg hinterließ eine hohe Arbeitslosigkeit. Dazu war ein gewaltiger Zustrom von Flüchtlingen auf dem Arbeitsmarkt unterzubringen. Die junge Bundesrepublik stand mit ihrer Gesetzgebung im Bereich der Arbeitslosenversicherung in 1951 ganz im Geiste der Weimarer Republik: mit der Einrichtung einer Bundesanstalt blieb die Leistungsgewährung in staatlicher Regie und die befristeten Geldtransfers an Arbeitslose orientierten sich an deren früherem Einkommen und an deren Familienstand. Die 50er Jahre brachten zunächst einen Anstieg von Höhe und Dauer der Leistungen bei einer gleichzeitigen Senkung des Beitragssatzes. Zudem wurden neue Leistungen wie das Schlechtwettergeld für die Bauwirtschaft und die Stilllegungsvergütung eingeführt. Bewährtes wurde mit dem Arbeitslosengeld, der bedürftigkeitsabhängigen Arbeitslosenhilfe und dem Kurzarbeitergeld fortgeführt. Die nachfolgenden 60er Jahre mit dem Wirtschaftswunder in Deutschland waren gekennzeichnet durch eine Arbeitsmarktpolitik der vollen Kassen. Die Leistungen für Arbeitslose wurden in dieser Zeit kontinuierlich angehoben.

Eine wichtige arbeitsmarktpolitische Weichenstellung war das in 1969 vom Bundestag verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Es war nicht nur durch seine in Teilen präventive Ausrichtung umfassender als seine gesetzlichen Vorgänger, sondern auch weil es sich mit seinen vielfältigen Weiterbildungsangeboten nicht nur an Arbeitslose wandte. Hintergrund hierfür waren die seiner Zeit andauernde Vollbeschäftigung und der damals beträchtliche Arbeitskräftemangel. Zudem war es eine Phase, in der man glaubte, alle wichtigen wirtschaftspolitischen Parameter und damit auch die Beschäftigung im Griff zu haben. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG sollten sowohl das Niveau der Beschäftigung wie deren Struktur positiv beeinflussen, um dadurch zu einer Förderung des Wirtschaftswachstums zu gelangen.

Doch bereits Mitte der 70er Jahre wurde die ambitionierte Arbeitsförderung mit dem Problem einer steigenden Arbeitslosigkeit konfrontiert, der mit einer – in der Logik der Globalsteuerung angelegten – arbeitsmarktpolitischen Feinststeuerung nicht mehr beizukommen war. Schließlich verschärften sich die konzeptionellen Probleme des AFG mit der krisenhaften Arbeitsmarktentwicklung im Gefolge der deutschen Vereinigung. Im Zuge des Anstiegs der Arbeitslosigkeit zeigte sich während der Geltungsdauer des AFG auf der Beitragsseite ein steigender Trend, sowohl bei der zwischenzeitlich dynamisierten Bemessungsgrundlage als auch beim Beitragssatz, der bis auf 6,5% in 1993 stieg. Dagegen wurden die Leistungen tendenziell weniger großzügig: Das Niveau von Arbeitslosengeld und –hilfe sank, insbesondere für Alleinstehende. Lediglich die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Arbeitnehmer wurde mehrfach auf bis zu 32 Monate angehoben – bei einer allgemeinen Bezugsdauer von maximal zwölf Monaten.

Mit dem seit dem 1.4.1998 wirksamen Sozialgesetzbuch III (SGB III) wurde der hohe Anspruch des AFG heruntergefahren und der Arbeitsmarktpolitik eine explizit subsidiäre Rolle zugedacht. Seitdem soll sie den Ausgleich am Arbeitsmarkt unterstützen, also vor allem die Stellenbesetzungs-

prozesse erleichtern. Für das Niveau der Erwerbstätigkeit seien dagegen in erster Linie wirtschafts- und beschäftigungspolitische Maßnahmen zuständig. Mit der Neufassung des Arbeitsförderungsrechts im SGB III wurde darüber hinaus ein Richtungswechsel eingeleitet. Die Reform zielte auf eine Abkehr von der vorsorgenden Rolle der Arbeitsmarktpolitik. Arbeitnehmer sollen danach persönliche Risiken zunehmend selbst tragen und mehr Verantwortung für ihre individuelle Lage am Arbeitsplatz übernehmen. Diese Entwicklung fügte sich in das Leitbild der Arbeitsmarktpolitik ein, welches von anderen europäischen Staaten wie Großbritannien oder Dänemark maßgeblich geprägt worden war. Rechten auf staatliche Leistungen sollten demnach auch Verpflichtungen gegenüberstehen, die notfalls mit Hilfe von Sanktionen durchgesetzt werden. So sah das neue Regelwerk verschärfte Zumutbarkeitsregeln und eine stärkere Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld vor.

Schon zu Beginn des Jahres 2002 wurde das SGB III durch das sog. „Job-AQTIV-Gesetz“ reformiert. Es bestätigte im Großen und Ganzen den 1998 eingeleiteten Paradigmenwechsel der deutschen Arbeitsförderung von einer aktiven hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.² Die Regeln für die Arbeitslosenversicherung blieben davon jedoch weitgehend unangetastet. Der Vorwurf der Manipulation von Vermittlungszahlen Anfang 2002 bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit setzte dann ein umfangreiches arbeitsmarktpolitisches Reformpaket („Hartz-Reformen“ und „Agenda 2010“) in Gang. Es enthielt Elemente, die Beschäftigung (z.B. die Deregulierung der Leiharbeit und bessere Rahmenbedingungen für die Nutzung von Mini- und Midi-Jobs) fördern sollten, und solche, die eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik vorantreiben sollten.

Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2003 bis 2005 stand ganz im Zeichen einer umfassenden „Aktivierung“ von Arbeitsuchenden und Leistungsempfängern. Eine durch effektivere Arbeitsvermittlung und effektivere Maßnahmen besser aufgestellte Arbeitsmarktpolitik sollte mit der passiven Arbeitsmarktpolitik im Sinne eines Förderns und Forderns verknüpft werden. Seitdem muss die Arbeitslosenmeldung schon nach der Kündigung und damit viel früher als vormals erfolgen. Zusätzlich wurden die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose in dem Sinne verschärft, dass ein Umzug vor allem bei Alleinstehenden früher erwartet wird und die Beweislast für versicherungswidriges Verhalten umgekehrt wurde. Seitdem muss nicht mehr die Agentur, sondern im Zweifelsfall der Arbeitslose belegen, dass er sich versicherungskonform verhalten hat. Schließlich wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose von maximal 32 auf maximal 18 Monate mit Wirkung vom Februar 2006 reduziert. Anfang 2008 wurde die Bezugsdauer für Ältere jedoch wieder auf 24 Monate erhöht.

Den Schlussstein des Reformgebäudes bildete das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Vierte Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“). Es wendete sich vorrangig der Aktivierung von Langzeitarbeits-

losen zu. Hervorzuheben ist dabei die auch aufgrund der verschärften Bedürftigkeitsprüfung in der Tendenz weniger großzügige Ausgestaltung der Transferleistungen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) als neuer Grundsicherung. Das Erwerbsprimat des Gesetzes kommt u.a. darin zum Ausdruck, dass für Empfänger der Grundsicherung jede Beschäftigung zumutbar ist. Weitere Elemente des Gesetzes waren neue institutionelle Strukturen, leicht verbesserte Möglichkeiten für Zusatzverdienste sowie neue Eingliederungsinstrumente wie die Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“).

Aktuelle Regelungen der Arbeitslosenversicherung (Stand 01.01.2009)

- Obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer
- Zeitlich befristete, entgeltbezogene Leistung
- Grundsicherung bei Bedürftigkeit, insbesondere wenn Arbeitslosengeld erschöpft ist.
- Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei 2,8% (seit: 1.1. 2009)
- Beitragsbemessungsgrenze: 5.300 Euro seit 2008 in den alten Bundesländern (4.500 Euro im Osten)
- Versichert sind Arbeitnehmer, deren Entgelt die Geringfügigkeitsgrenze übersteigt
- Anwartschaft durch beitragspflichtige Beschäftigung von mindestens 12 Monaten innerhalb einer Rahmenfrist von zwei Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit
- Maßgeblich für Bemessung ist das durchschnittliche Arbeitsentgelt der letzten 52 Wochen vor Entstehen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld
- Arbeitslosengeld beläuft sich auf 60% des Nettolohns für Personen ohne Kinder und 67% für Bezugsberechtigte mit Kindern
- Dauer der Leistung von maximal 12 Monaten (bei Älteren bis zu 24 Monate)
- Sanktionen bei Eigenkündigung (einschl. Aufhebungsverträgen) ohne wichtigen Grund oder bei vertragswidrigem Verhalten (z.B. Ablehnung eines zumutbaren Angebots oder Nicht-Teilnahme an Maßnahme. Sperrzeit: bis zu 12 Wochen.)

3. Die deutsche Arbeitslosenversicherung im internationalen Vergleich

Bisher wurde das Leistungsniveau der deutschen Arbeitslosenversicherung im Zeitablauf dargestellt. Ein anderer wichtiger Bezugspunkt für die Ausgestaltung des Systems ist der internationale Vergleich. Einen ersten Eindruck liefern die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in wichtigen OECD-Ländern und hier speziell für Arbeitslosenunterstützung im Allgemeinen (einschl. bedürftigkeitsabhängiger

Leistungen wie der Grundsicherung) sowie der Versicherungsleistung „Arbeitslosengeld“ im Besonderen. Dabei zeigt sich in dem 10-Länder-Vergleich in der Abbildung 1, dass Deutschland in 2006 gemessen am Bruttoinlandsprodukt relativ viel für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt und am meisten für die Arbeitslosenunterstützung ausgab. Bei der Interpretation der Zahlen ist jedoch zu beachten, dass das Ausgabenvolumen in einem Land nicht allein vom Leistungsniveau abhängt, sondern auch von der jeweiligen Beschäftigungssituation.

Nimmt man die Ausgestaltung der deutschen Arbeitslosenversicherung als Ausgangspunkt, tragen viele Elemente zum Leistungsniveau bei: die Höhe und Dauer der Leistung, der Versichertenkreis, Anwartschaftszeiten, mögliche Wartezeiten (die es in Deutschland nicht gibt) oder auch das Sanktionsregime. Allein aus Platzgründen ist es im Rahmen dieses Beitrags völlig unmöglich, die Situation vieler Länder im Detail darzustellen. Unabhängig davon sollen im Folgenden die beiden zentralen Parameter für das Leistungsniveau der Arbeitslosenversicherung, nämlich die Höhe der Lohnersatzleistung und die Bezugsdauer, etwas genauer betrachtet werden. Dies erlaubt eine bessere Einordnung der deutschen Situation. Hierbei sollen die Länder näher betrachtet werden, für die in der Abbildung 1 die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik dargestellt wurden.

Ausgehend von den gesetzlichen Regelungen³ lassen sich drei Gruppen bilden: Eine erste Gruppe von Nationalstaaten mit relativ geringen Lohnersatzleistungen und einer relativ geringen Bezugsdauer, eine zweite Gruppe von Ländern mit mittleren Lohnersatzraten und Bezugsdauern oder mit einer zumindest relativ hohen Lohnersatzrate oder einer zumindest relativ langen Bezugsdauer und eine dritte Gruppe mit einer vergleichsweise hohen Lohnersatzrate und einer eher langen Bezugsdauer

Zur ersten Gruppe mit weniger großzügigen Transferleistungen gehören insbesondere angelsächsische Länder. In den USA erfolgt die Lohnersatzleistung in Form nach oben begrenzter, vergleichsweise geringer wöchentlicher Festbeträge. Darüber hinaus gibt es ggf. geringe Zuschläge für Familienangehörige. Die Bezugsdauer unterscheidet sich nach Bundesstaaten. Beispielsweise sind es in Washington D.C. 26 Wochen. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit besteht jedoch eine Verlängerungsmöglichkeit um bis zu 13 Wochen. Im *Vereinigten Königreich* ist das System ähnlich. Dort gibt es auch wöchentliche Festbeträge, die allerdings großzügiger ausfallen als in den USA. Die maximale Bezugsdauer beträgt ebenfalls ein halbes Jahr. Etwas höher ist das Leistungsniveau der Arbeitslosenversicherung in *Kanada*, wodurch das Land zwischen der ersten und zweiten Gruppe steht. Kanadier erhalten im Falle der Arbeitslosigkeit 55% des durchschnittlichen Bruttolohns der letzten

Abbildung 1 Ausgaben ausgewählter OECD-Länder für Arbeitsmarktpolitik in 2006
- jeweils in % des Bruttoinlandsprodukts -

	Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik		
	insgesamt	darunter:	
		für Arbeitslosenunterstützung ³⁾	davon: für Arbeitslosengeld
Dänemark ¹⁾	4,51	1,92	1,55
Deutschland	2,97	2,02	1,02
Niederlande	2,68	1,46	0,65
Frankreich	2,32	1,35	1,19
Schweden	2,32	0,65	0,65
Österreich	2,10	1,02	0,61
Schweiz	1,42	0,75	0,70
Kanada ²⁾	0,90	0,60	k.A.
Vereinigtes Königreich ²⁾	0,61	0,19	k.A.
USA ²⁾	0,38	0,24	0,24

¹⁾ Zahlen für 2004

²⁾ Zahlen für 2006 / 2007

³⁾ Einschl. bedürftigkeitsabhängiger Transferleistungen für Arbeitslose (wie z.B. die Grundsicherung)

Quelle: OECD 2008

26 Wochen vor Arbeitslosigkeit. Es gibt jedoch eine strikte Höchstgrenze der wöchentlichen Zahlungen. Die Leistung wird nach einer zweiwöchigen Wartezeit mindestens 14 und höchstens 45 Wochen gewährt, je nachdem wie viele Arbeitsstunden im Referenzzeitraum geleistet wurden und wie hoch die Arbeitslosigkeit am Wohnort des Leistungsbeziehers ist.

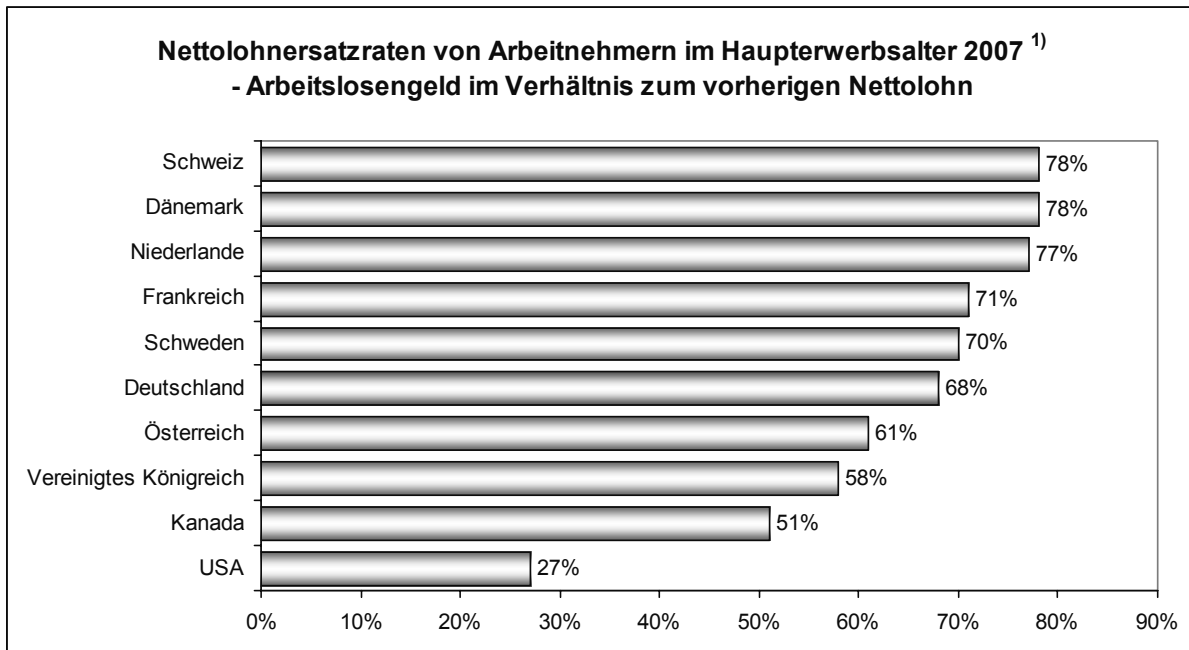
Die zweite Gruppe umfasst mit Österreich, Frankreich und der Schweiz einige europäische Länder. Arbeitslose erhalten in *Österreich* 55% des vorherigen Nettoeinkommens plus eventueller Familienzuschläge. Die Bezugsdauer beträgt 5 bis 12 Monate in Abhängigkeit von den bisherigen Versicherungszeiten und des Alters des Arbeitslosen. In *Frankreich* liegt die Nettolohnersatzrate mit 57% geringfügig höher als in *Österreich*, jedoch gibt es einen täglichen Mindestsatz und die ebenso von der bisherigen beitragspflichtigen Beschäftigung und dem Alter des Arbeitslosen abhängige Dauer des Bezugs ist mit 7 bis 42 Monaten deutlich länger. Anders ist die Situation in der *Schweiz*. Mit 70% des versicherten Verdienstes bei Alleinstehenden und 80% bei Personen mit Unterhaltsverpflichtungen ist der Lohnersatz vergleichsweise großzügig, die vom Alter abhängige Dauer der Leistung mit 400 bis maximal 640 Tagegeldern aber eher auf einem mittleren Niveau.

In der dritten Gruppe mit den großzügigsten Leistungen befinden sich ausschließlich EU-Länder. In *den Niederlan-*

den beträgt die lohnbezogene Leistung an Arbeitslose bei Durchschnittsverdienern 70% des vorherigen Nettolohns. Sie kann aber je nach vorherigem Beschäftigungsverlauf 6 bis 38 Monate gewährt werden. In den ebenfalls dieser Gruppe zugeordneten skandinavischen Ländern, *Schweden* und *Dänemark*, ist der Bruttolohn Bezugsgröße des Arbeitslosengelds. Während es in Schweden 80% des durchschnittlichen Arbeitsentgelts sind, bekommen die Dänen 90% des Bezugslohns bei Arbeitslosigkeit. In beiden Ländern gibt es jedoch Höchstgrenzen des Referenzlohns, die weit unterhalb der deutschen Beitragsbemessungsgrenze liegen und somit als ein Instrument der Umverteilung gesehen werden können. Auch die Bezugsdauer ist in Dänemark mit maximal 48 Monaten länger als in Schweden, wo nach einer fünftägigen Wartezeit Arbeitslose bis zu 20 Monate Leistungen (zunächst 10 Monate mit Verlängerungsmöglichkeit) erhalten können. Anders als in den meisten anderen Ländern ist die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit in Schweden und Dänemark nicht obligatorisch, sondern freiwillig. Den dortigen Arbeitslosenversicherungskassen sind jedoch 90% des in Frage kommenden Personenkreises beigetreten.

Somit kann man an dieser Stelle festhalten, dass Deutschland sich etwa im Mittelfeld der hier näher betrachteten Länder bewegt. Dies zeigen auch die von der OECD berechneten Nettolohnersatzraten (vgl. Abbildung 2). Frühere Untersuchungen der OECD weisen zusätzlich

Abbildung 2



¹⁾ Zugrunde gelegt werden Personen mit einer längeren und ununterbrochenen Erwerbsbiographie im Alter von 40 Jahren. Dabei handelt es sich um Durchschnittswerte im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit, die vier verschiedene Haushaltstypen und zwei verschiedene Lohneinkommensniveaus vor Arbeitslosigkeit berücksichtigen.

Quelle: OECD – Steuer-Transfer-Modell (www.oecd.org/els/social/workincentives)

daraufhin, dass hierzulande vor allem bei den Familien (Alleinerziehende oder Alleinverdienende mit Kindern) die Leistungen im Vergleich zu den anderen Ländern eher hoch ausfallen. Dagegen befindet man sich bei den Singles eher im unteren Mittelfeld.⁴ Generell hat Deutschland mit den jüngsten Arbeitsmarktreformen durch ein stärkeres Fördern und Fordern die Anspruchsbedingungen für das Arbeitslosengeld verändert und durch weniger großzügige Transferleistungen für bedürftige Langzeitarbeitslose den Anschluss an internationale Entwicklungen gefunden.

4. Aufgaben der öffentlichen Arbeitslosenversicherung

In der westlichen Welt spielen private Anbieter im Bereich der Arbeitslosenversicherung so gut wie keine Rolle. Hierfür gibt es einige Gründe.⁵ Eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ist durch ein beträchtliches Maß an asymmetrischen Informationen gekennzeichnet. Oftmals kann der Versicherungsnehmer sein individuelles Risiko besser einschätzen kann als der Versicherer. Darüber hinaus fehlt es an privaten Angeboten, weil der Markt durch ein nicht unbeträchtliches Verhaltensrisiko („moral hazard“) gekennzeichnet ist. Arbeitnehmer können das Risiko selbst beeinflussen und die Versicherung deren mögliches (Fehl-)Verhalten weder beobachten noch nachweisen. Eine solche Konstellation könnte privat Versicherte zu einem insgesamt riskanteren Verhalten veranlassen. Zudem ist das Arbeitsplatzrisiko nur bedingt „versicherbar“, weil Arbeitslosigkeit immer auch konjunkturelle Ursachen hat und damit ähnlich wie eine Naturkatastrophe viele Versicherungsnehmer gleichzeitig betreffen kann. Ein strukturelles Problem einer nicht-öffentlichen Arbeitslosenversicherung bestünde darin, dass Menschen mit einem geringen Risiko der Arbeitslosigkeit keinen Anreiz hätten, sich privat zu versichern. Dies hätte zur Folge, dass bei einer privatwirtschaftlichen Organisation der Arbeitslosenversicherung die Beiträge für andere Versicherungsnehmer – insbesondere solchen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko und geringerem Lohnpotential – steigen müssten. Damit würde ohne Pflichtversicherung eine Überforderung der Grundsicherung drohen.

Eine der wichtigen Aufgaben der öffentlichen Arbeitslosenversicherung besteht in der Sicherung von Einkommen. Insofern besitzt sie eine verteilungspolitische Dimension und stärkt damit den sozialen Frieden. Ohne eine solche Absicherung wäre der mit einem Prozess der kreativen Zerstörung einhergehende strukturelle Wandel der Volkswirtschaft noch schwerer zu bewältigen, denn die davon betroffenen Arbeitnehmer hätten bei einem Arbeitsplatzverlust viel zu verlieren und würden deshalb ggf. mit allen Mitteln um den Erhalt ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten kämpfen.

Eng verbunden mit der Einkommenssicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung ist die volkswirtschaftliche Bedeutung als Nachfragekomponente. Das Arbeitslosengeld 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.

Die Ausgestaltung des Arbeitslosengelds beeinflusst auch das Verhalten der Akteure des Arbeitsmarkts. So stärken „großzügige“ Transferleistungen die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und beeinflussen damit die Lohnsetzung. 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.

Die Bedeutung der öffentlichen Arbeitslosenversicherung für den Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage lässt sich am besten auf der Basis suchtheoretischer Ansätze verdeutlichen.⁶ Der Einkommensstrom aus der Lohnersatzrate beeinflusst das Suchverhalten, denn je höher sie ausfällt, desto niedriger sind die Suchkosten. 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. Dies gilt insbesondere bei einer langen Bezugsdauer des Arbeitslosengelds.⁷

Ein „angemessenes“, und damit am vorherigen Status orientiertes, befristetes Arbeitslosengeld unterstützt jedoch 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 annehmen zu müssen.

Zur Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung wurden in der jüngeren Vergangenheit Reformen umgesetzt und Reformvorschläge zur Diskussion gestellt. Sie reichen von systemimmanenten Veränderungen bis hin zu einem fundamentalen Systemwechsel. Die jüngsten Arbeitsmarktreformen haben eine ganz Reihe von systemimmanenten Anpassungen mit sich gebracht: frühzeitige Meldepflichten, verbindliche Eingliederungsvereinbarungen, striktere Kriterien für zumutbare Beschäftigung, schärfere Sanktionen die Einführung des Arbeitslosengelds II sowie eine Verkürzung der Bezugsdauer. Damit folgten die Reformen den vorliegenden wissenschaftlichen Befunden. Sie erhöhten die Arbeitsanreize und leisteten einen Beitrag, der Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Gleichzeitig wurden jedoch die Arbeitnehmer stärker in die Verantwortung genommen. Sie tragen seitdem einen noch größeren Teil des Beschäftigungsrisikos.

Doch hat sich im Zuge des in 2008 ausgelaufenen Aufschwungs die Richtung der Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung wieder leicht geändert. Erst im Februar 2006 war die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere von vormals maximal 32 Monate auf aktuell maximal 18 Monate wirksam geworden. Bereits kurz danach setzte im politischen Raum eine Diskussion um eine

neuerliche Verlängerung der Bezugsdauer ein. Am Ende der Debatte stand eine neuerliche Ausdehnung auf bis zu 24 Monate. Begründet wurde dies mit einer Gerechtigkeitslücke. Menschen, die über viele Jahre in die Versicherung eingezahlt hätten, sollten einen längeren Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Darüber hinaus müsse man insbesondere Ältere finanziell abfedern, weil sie es nach einem Beschäftigungsverlust schwerer hätten, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die Änderung war somit durchaus gut gemeint, ist aber – nach allem was wir wissen – nicht gut für den Großteil der Betroffenen, den Arbeitsmarkt und die Volkswirtschaft. Denn die Regelung verringert die Suchintensität der langzeitarbeitslosen Älteren, eröffnet Betrieben wieder Möglichkeiten der Frühverrentung und führt zu Mehrausgaben in der Arbeitslosenversicherung.

5. Arbeitslosenversicherung in der Wirtschaftskrise

Die zu erwartende deutliche Verschlechterung der Arbeitsmarktlage bis 2010 und die danach vermutlich nur zögerliche Erholung der Beschäftigungsentwicklung werden nicht spurlos an den Finanzen der Arbeitslosenversicherung vorübergehen. Weniger sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und geringere Lohnsteigerungen aufgrund der Krise haben geringere Beitragseinnahmen zur Folge und mehr Menschen ohne Arbeit führen zu höheren Ausgaben für Arbeitslosengeld und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Von Bedeutung ist dabei, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung in den letzten Jahren in mehreren Schritten verringert worden ist. Er betrug bis 2006 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% in 2009 gesenkt worden. Mehrere Faktoren begünstigten die Entwicklung des Beitragssatzes: der wirtschaftliche Aufschwung von 2005 bis Anfang 2008, der positive Effekt der Arbeitsmarktreformen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, eine die Arbeitsmarktpolitik besser steuernde Bundesagentur für Arbeit (BA) und eine stärkere Steuerfinanzierung. Im Ergebnis resultierte daraus eine starke Entlastung der Beitragszahler, die sich im zweistelligen Milliardenbereich bewegt.

Trotz des gesunkenen Beitragssatzes und verschiedener ausgabenwirksamer Entscheidungen der Bundesregierung (wie z.B. der Anfang 2008 vollzogenen Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere) gelang es der 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 aus heutiger Sicht dafür sorgen, dass die Rücklage aufgrund geringerer Beitragseinnahmen und höherer Ausgaben (auch für Kurzarbeitergeld) bereits Ende 2009 weitgehend aufgebraucht sein wird. Aufgrund der sich insbesondere dramatisch verschlechternden Arbeitsmarktlage könnte sich bereits zum Ende des nächsten Jahres ein Defizit von bis zu 20 Mrd. EUR aufgebaut haben. Weil sich auch in den Folgejahren die Arbeitsmarktlage vermutlich nicht schnell und

deutlich verbessern wird, erweist sich der ab Mitte 2010 wieder leicht erhöhte Beitragssatz von 3% aus heutiger Sicht als in keiner Weise nachhaltig. Der BA droht also nicht nur ein erhebliches konjunkturelles Defizit in Folge der Wirtschaftskrise, sondern ohne Gegensteuern voraussichtlich auch ein anhaltendes strukturelles Defizit in der absehbaren Zukunft.

Um das schnell wachsende Defizit auszugleichen, kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Weil diese mit mehr oder weniger Problemen verbunden sind, gibt es keine „first best-Alternative“. Ein erster Weg bestünde darin, die Beitragssätze wieder deutlich zu erhöhen. Dies würde jedoch den Faktor Arbeit zum ungünstigsten Zeitpunkt belasten, denn dann müssten in einer Phase mit stark 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 drastisch verringert werden müsste. Als dritter Weg käme ein Darlehn des Bundes zur Absicherung des Defizits in Frage. Das Problem ist hier darin zu sehen, dass der Bund aufgrund des zu erwartenden strukturellen Defizits vermutlich über längere Zeit Kredite gewähren müsste und es nicht klar ist, ob und wann das längerfristig wohl sehr umfangreiche Darlehn von der Bundesagentur für Arbeit überhaupt zurückgezahlt werden könnte.

Schließlich verbleibt als vierter Weg der staatliche Zuschuss, der jedoch auch gegen zu finanzieren ist. Wenig bewährt haben sich dabei 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 die der BA gewährte stärkere Autonomie und Eigenverantwortung zu einer effektiveren Steuerung der Arbeitsmarktpolitik beigetragen hat. Um dieses positive Reformergebnis nicht zu gefährden, könnten mögliche Zuschüsse einerseits aus einer einmaligen konjunkturellen Hilfe, z.B. im Rahmen des Tilgungsfonds des Bundes, bestehen. Des Weiteren kommt eine zukünftig noch stärkere und den aktuellen Beitragssatz stabilisierende Steuerfinanzierung in Betracht.

Da es für die absehbaren Finanzierungsprobleme der Arbeitslosenversicherung keine „Zauberlösung“ gibt, erscheint eine Kombination aus verschiedenen Elementen als der einzig gangbare Weg. So könnte ein Paket aus einer moderaten Anhebung des Beitragssatzes, einem Teildarlehn und einer längerfristig noch stärkeren Steuerfinanzierung von sog. „versicherungsfremden Leistungen“ (wie z.B. der Abschaffung des Eingliederungsbeitrags beim Übergang vom Arbeitslosengeld in die Grundsicherung) zur Stabilisierung der Arbeitslosenversicherung beitragen

6. Zur Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung wird durch die Krise relativ schnell und unmittelbar getroffen. Erste Effekte sind bereits unübersehbar. Ihr droht – wie bereits erwähnt – nicht nur ein konjunkturelles Defizit, sondern aufgrund des nicht nachhaltigen Beitragssatzes ein noch viel schwerer zu bewältigendes längerfristiges Finanzierungsdefizit. Die Maßnahmen zum Ausgleich des Defizits sind so auszurichten, dass neben einer stärkeren und stabilen Steuerfinanzierung ein nachhaltiger Beitragssatz festgelegt wird. Er sollte so bemessen sein, dass die BA in guten Zeiten Rücklagen für schlechtere Zeiten bilden kann.

Generell ist die Ausgestaltung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht allein eine Effizienzfrage, sondern auch eine normative Frage. Über das ökonomische Kalkül hinaus, ist zu berücksichtigen, dass die Lohnersatzleistungen auch verteilungspolitischen Zielen dient. Sie definieren das Einkommen, das die Gesellschaft denjenigen zukommen lässt, die aus unterschiedlichen Gründen länger oder vorübergehend keine Erwerbstätigkeit ausüben. Dennoch wird sich die Gesellschaft immer wieder fragen müssen, ob das einmal festgelegte Niveau von Lohnersatzleistungen mit den Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt und den allgemeinen Wertevorstellungen korrespondiert.

Generell muss jedes Arbeitslosenversicherungssystem den trilateralen Zielkonflikt zwischen sozialer Verträglichkeit, Finanzierbarkeit und Anreizkompatibilität lösen. Da sich die bestehenden Regelungen selbst unter schwierigen Bedingungen bewährt haben, bedarf es keines fundamentalen Systemwechsels. Allerdings ist über Modernisierungen nachzudenken, die Elemente aus der aktuellen

Diskussion um die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung aufnehmen könnte. So würde ein vorsichtiges „experience rating“ mit verschiedenen Schadensklassen für Unternehmen genauso ein stärker versicherungskonformes Verhalten der Akteure unterstützen wie „symbolische Ansparkonten“ als Kapitalversicherungskomponente in einem insgesamt als Risikoversicherung ausgestalteten System der Arbeitslosenversicherung. Unabhängig davon ist dem in Ansätzen einer Beschäftigungsversicherung stark gemachten Aspekt der Prävention größere Bedeutung beizumessen. Hier kann es jedoch nicht um so etwas wie eine „Vollkasko“ gehen, sondern um ein System mit intelligenten Anreizen zur Stützung und Befähigung von Eigenverantwortung. Letzteres könnte sich als ein wesentliches Element zur längerfristigen Stützung der richtigerweise vollzogenen Arbeitsmarktreformen erweisen, denn auf Dauer gesehen wird die Beschäftigungsfähigkeit zur zentralen Variable für den Verbleib am Arbeitsmarkt.

Fußnoten:

- 1 Vgl. zum Nachfolgenden: Heinz Lampert, Sozialpolitik, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York 1980; Hans Glismann/Klaus Schrader, Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung. Vor dem Hintergrund ihrer Geschichte, Kieler Arbeitspapiere 1112, Kiel 2002.
- 2 Vgl. Heinz Lampert/Jörg Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York 2007.
- 3 Vgl. MISSOC, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_info_de.htm (Stand: Juli 2008)
- 4 Vgl. OECD, Benefits and Wages, Paris 2004.
- 5 Vgl. Friedrich Breyer/Wolfgang Buchholz, Ökonomie des Sozialstaats, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York 2007.
- 6 Vgl. Wolfgang Franz, Arbeitsmarktökonomik, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York. 2003.
- 7 Eva Müller/Ralf Wilke/Philipp Zahn, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: Eine mikroökonomische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997, ZEW Discussion Paper 0-021, Mannheim 2007



Lehrbuch der Sozialwirtschaft

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Ulli Arnold
und Prof. Dr. Bernd Maelicke

3. Auflage 2009, 826 S., brosch., 49,- €,
ISBN 978-3-8329-2680-9

Die rapide Veränderung der politischen und strukturellen Rahmenbedingungen für die Sozialwirtschaft erfordert grundlegende Änderungen in der Ausbildung und Weiterbildung von Führungskräften sozialer Dienstleistungsorganisationen. Die vollständig aktualisierte und neu bearbeitete 3. Auflage vermittelt Basiswissen und aktuelle Informationen zu den wichtigsten Themen.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos