

Arbeitslosengelddauer nach wirtschaftlicher Lage

Extended Benefits auf dem Prüfstand

Im IAB-Forum Spezial 2009 haben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des IAB den deutschen Arbeitsmarkt einem „Krisencheck“ unterzogen. In einem weiteren Beitrag hierzu diskutieren wir einen u. a. vom Wirtschaftsweisen Wolfgang Franz eingebrachten Vorschlag zur flexiblen Gestaltung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I. Demnach sollen in der Rezession Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit länger, in Boomzeiten hingegen kürzer gezahlt werden. Im Rahmen der sogenannten „Extended Benefits“ wird dies in den Vereinigten Staaten bereits praktiziert. Es stellt sich die Frage, ob eine solche Regelung auch für den deutschen Arbeitsmarkt möglich und sinnvoll ist.

Zustandsabhängige Bezugsdauern passen die maximale Bezugsdauer zeitlich begrenzter Arbeitslosengeldleistungen – wie zum Beispiel des Arbeitslosengeldes I – an den Konjunkturverlauf an. In Krisenzeiten wird das Arbeitslosengeld länger, in Boomphasen kürzer gezahlt. Eine solche Regelung der Extended Benefits zielt in zwei Richtungen, eine individuelle und eine gesamtwirtschaftliche.

Erstens wird Arbeitslosen durch Extended Benefits für eine längere Zeit eine finanzielle Absicherung geboten, wenn sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechtern und damit die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, sinkt. Dies bietet insbesondere solchen Personen zusätzliche Sicherheit, deren Ansprüche auf die Versicherungsleistung über dem Grundsicherungsniveau liegen und in einer Krise mit einer besonders lang anhaltenden Dauer der Arbeitslosigkeit rechnen müssen. Dies können beispielsweise Personen sein, deren Qualifikationen sich im Zeitablauf entwertet haben oder die in Regionen oder Branchen arbeiten, die besonders stark von einem wirtschaftlichen Einbruch betroffen sind. Im deutschen System profitieren zudem Personen, die sich während ihres Erwerbslebens

ein gewisses Vermögen angespart haben, so dass sie bei einem Übergang in die Grundsicherung zumindest zunächst keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II hätten. Ebenso profitieren auch Paarhaushalte, in denen nach wie vor ein Partner ein für den Haushalt bedarfsdeckendes Erwerbseinkommen erzielt.



Zweitens könnte eine Ausweitung der Arbeitslosenunterstützung als zusätzlicher Stabilisator in konjunkturellen Schwächephasen dienen – insbesondere, wenn ein damit einhergehendes Defizit aus den im Aufschwung zu bildenden Rücklagen finanziert wird. Denn von den Extended Benefits würden vor allem Langzeitarbeitslose profitieren. Da sie aber ein geringeres Einkommen und damit tendenziell eine niedrigere Sparquote als Erwerbstätige aufweisen, würden sie die durch die Verlängerung der Anspruchsdauer insgesamt höhere Arbeitslosenunterstützung für den Konsum verwenden. So könnte eine Verlängerung der Anspruchsdauer konjunkturell wirksamer sein als andere Maßnahmen zur Stabilisierung der Nettohaushaltseinkommen und der Ausgaben für die Stimulierung des privaten Verbrauchs, die auf Personengruppen mit höheren Sparquoten abzielen.

Die Ausgestaltung der Verlängerung

Ein zentrales Ausgestaltungsmerkmal ist der Mechanismus, der eine Veränderung der zustandsabhängigen Bezugsdauer auslöst: Sie kann regelgebunden eintreten – also automatisch bei Erreichen eines bestimmten Schwellenwertes – oder fallweise durch den Gesetzgeber

ausgelöst werden, mit oder ohne Einschaltung einer Expertenkommission. Letzteres hätte den Vorteil, dass Extended Benefits im Rahmen eines Konjunkturpakets flexibel auf andere konjunkturpolitische Maßnahmen abgestimmt werden könnten – wie beispielsweise eine großzügigere Kurzarbeiterregelung. Allerdings bestünde wie bei anderen konjunkturpolitischen Maßnahmen auch das Risiko, dass die politischen Entscheidungsträger nicht rasch genug auf die Abschwungphase reagieren und die administrative Umsetzung der Entscheidung Zeit benötigt. Dadurch würde die antizyklische Wirkung deutlich abgeschwächt. Schließlich besteht bei einer fallweisen Entscheidung noch eher als bei Regelgebundenheit die Gefahr, dass eine Kürzung der Bezugsdauer nach der Krise politisch nicht oder nur schwer durchsetzbar ist. Diese Gefahr wird allerdings etwas abgemildert, wenn die Entscheidung von einer unabhängigen Expertenkommission gefällt wird, die vom Gesetzgeber mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet und ausgewogen besetzt ist.

Wie das Beispiel USA zeigt, können auch beide Systeme nebeneinander existieren: Dort werden regelgebundene „Standby Extended Benefits“, die in



geringem Umfang die Anspruchsdauern verlängern, mit „Emergency Benefits“ kombiniert, die von Fall zu Fall im Rahmen eines Konjunkturpakets vom Kongress festgelegt werden.

Was löst die Verlängerung aus?

Bei Regelgebundenheit muss ein Ereignis festgelegt werden, das die verlängerte Bezugsdauer auslöst („Trigger“). Hier ist erstens ein objektiv messbarer Indikator, wie die Arbeitslosenquote oder die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes, zu definieren. Allerdings ist die Arbeitslosenquote ein Indikator, der der Konjunktur nachläuft. Außerdem zeigt sie nicht unbedingt verlässlich eine Krise an, wie die aktuellen Entwicklungen zeigen. So führen arbeitsmarktpolitische Instrumente wie die Kurzarbeit derzeit dazu, dass die Krise sich nicht so stark in den Arbeitslosenzahlen niederschlägt, wie es bei dem starken Rückgang der Wirtschaftsleistung zu erwarten gewesen wäre. Trotz des geringen Anstiegs der Arbeitslosenquote haben sich aber die Arbeitsmarktchancen für die derzeit Arbeitslosen wegen des Rückgangs der Zahl der Stellenangebote verschlechtert.

Neben der Frage nach dem richtigen Indikator ist zweitens die Höhe des Schwellenwertes zu bestimmen, ab dem von einer Krise zu sprechen ist und der die erweiterten Leistungen auslöst. Er muss eventuell auch mit einer erforderlichen Änderung des Indikators gegenüber der Vorperiode kombiniert werden. Drittens wäre politisch zu entscheiden, wie die Versicherungsleistung im „Normalfall“ – also bei konjunkturell ruhigem Fahrwasser – ausgestaltet sein sollte. Ist die bestehende Regelung Richtwert für den Aufschwung, den Abschwung oder die Normalsituation?

Schließlich ist regelmäßig zu überprüfen, ob der Indikator als Auslöser geeignet ist oder ob zusätzliche oder alternative Ereignisse berücksichtigt werden sollten. Anderenfalls könnte es bei strukturellen Veränderungen dazu kommen, dass Extended Benefits zu häufig oder – in wirtschaftlichen Schwächephasen – nicht häufig genug in Kraft treten und so ineffizient werden. So verloren automatisch ausgelöste Extended Benefits in den USA seit Beginn der 1980er Jahre zunehmend an Bedeutung, da nach einer im Jahr 2003 veröffentlichten Studie von Wayne Vroman und Kollegen die Zahl der Arbeitslosengeldbezieher zurückging und die



Schwellenwerte, die „Standby Extended Benefits“ auslösen, unverändert blieben.

Umfang und zeitliche Begrenzung

Neben dem auslösenden Ereignis muss ebenfalls festgelegt werden, in welchem Umfang und bis zu welchem Zeitpunkt Bezugsdauern verlängert werden. Eine prozentuale Erhöhung der normalen Anspruchsdauer eines Antragstellers wäre eine plausible Variante. In welchem Umfang und/oder für welche Dauer die Erhöhung gewährleistet wird, kann von der Stärke und Dauer des Abschwungs abhängig gemacht werden.

Um die Mehrkosten der Extended Benefits zu begrenzen, müssten sie mit dem Einsetzen des Abschwungs rasch auslaufen. Wenn die verlängerte Bezugsdauer aber für alle Neuanträge bis zu einem bestimmten Stichtag gilt, könnte die Regelung noch lange nach Ablauf der eigentlichen Abschwungphase nachwirken. Denkbar wäre, einen bestimmten Stichtag festzulegen, bis zu dem die Auszahlung von „Extended Benefits“ andauert. Eine Verlängerung des Anspruchs könnte so festgelegt werden, dass sie nicht über dieses Datum hinausgeht. Ein rascheres Auslaufen der Extended Benefits wäre damit gewährleistet.

Bundesweite oder regional begrenzte

Einführung

Grundsätzlich wären nicht nur bundesweit einheitliche, sondern auch regional differenzierte zustandsabhängige Bezugsdauern von Arbeitslosengeld denkbar, wie dies auch in den USA praktiziert wird. Dies würde dem Umstand Rechnung tragen, dass die regionalen Arbeitsmärkte zum Teil sehr unterschiedlich von konjunkturellen Schwankungen getroffen werden. Allerdings ist zu beachten, dass es im Bereich der Arbeitslosenversicherung bisher keinerlei regionsspezifische Regelungen gibt.

Einfache Umsetzung

Unabhängig davon, ob Extended Benefits durch einen Automatismus oder fallweise ausgelöst werden (oder eine Kombination beider Ansätze realisiert wird), wäre

darauf zu achten, dass die Verlängerung der Anspruchsdauer für die betroffenen Leistungsbezieher leicht durchschaubar ist und auch ohne großen administrativen Aufwand durch die Agenturen für Arbeit umgesetzt werden kann. Walter Nicholson und Karen Needels nennen in ihrem Literaturüberblick zu diesem Thema aus dem Jahr 2004 einige in den USA existierende verwaltungstechnisch aufwendige Bestimmungen: Ein Beispiel ist eine Regelung des „Emergency Unemployment Compensation Program“, das im November 1991 in Kraft trat. Hier wurden nicht nur Personen mit laufenden oder neuen Ansprüchen auf Arbeitslosengeld einbezogen. Ebenso wurden Personen berücksichtigt, die ihren Arbeitslosengeldanspruch von März bis Oktober des Jahres 1991 verloren hatten und weiter arbeitslos gemeldet waren. Dennoch gibt es Gründe für eine solche Regelung, zum Beispiel wenn eine Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs um mehrere Monate vorgesehen ist. Falls dies nur für den Bestand und die Neuzugänge der Leistungsbezieher erfolgt, würden Arbeitslose, deren Leistungsanspruch kurz vor der Einführung der verlängerten Anspruchsdauer abläuft und die arbeitslos gemeldet bleiben, gegenüber diesen Leistungsbeziehern stark benachteiligt.

Finanzierung

Auch für die Finanzierung der Extended Benefits gibt es unterschiedliche Möglichkeiten mit Vor- und Nachteilen. Zunächst wäre zu überlegen, ob eine Ausweitung des Versicherungsschutzes in Krisenzeiten nicht durch eine Einschränkung gegenüber dem Status quo in Hochkonjunkturphasen gegenfinanziert werden könnte. Der Aufbau von Rücklagen in konjunkturellen Aufschwungphasen müsste nicht unbedingt nur aus Versicherungsbeiträgen erfolgen. Es ließe sich auch argumentieren, dass das Volumen der steuerfinanzierten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aufgrund der Verlängerung niedriger ausfällt, da Übergänge aus dem Bezug von Arbeitslosengeld I in den Bezug von Arbeitslosengeld II später auftreten. Daher wäre auch eine teilweise Steuerfinanzierung von Mehrausgaben denkbar, wobei

die Kommunen mit beteiligt werden könnten. Durch die Einführung der defizitfinanzierten verlängerten Bezugsdauern könnte auch der finanzielle Umfang sonstiger Konjunkturpakete geringer ausfallen. Das spräche ebenfalls für eine teilweise Steuerfinanzierung bzw. für die Bildung von Rücklagen aus dem Steueraufkommen im Aufschwung. Schließlich wären bei regional begrenzten Extended Benefits gegenläufige Anreizeffekte ein Argument dafür, dass die geförderten Regionen einen Teil der Finanzierung übernehmen. Damit sollte verhindert werden, dass Regionen, die (insbesondere knapp) unterhalb des Schwellenwertes liegen, im Abschwung einen besonderen Anreiz haben, diesen rasch zu überschreiten. Auch für den steuerfinanzierten Teil könnten vom Bund, aber auch von den Kommunen oder Ländern, Rücklagen in konjunkturellen Aufschwungsphasen gebildet werden.

Nebenwirkungen

Mit einer Verlängerung der Anspruchsdauer können unbeabsichtigte Verhaltensänderungen verbunden sein:

- Auf betrieblicher Seite kann die Neigung, Arbeitskräfte zu halten, sinken, wenn den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch die verlängerte Bezugsdauer eine großzügigere finanzielle Absicherung geboten wird. Besonders von Älteren könnte man sich wieder leichter trennen, weil ein verlängertes Arbeitslosengeld den Übergang in die Rente erleichtert.
- Auf individueller Seite kann eine verlängerte Bezugsdauer bezüglich der Aufnahme eines neuen Beschäftigungsverhältnisses die Suchbereitschaft verringern und das Anspruchsniveau erhöhen. Damit besteht das Risiko, dass die Arbeitslosigkeit der Anspruchsberechtigten unter sonst gleichen Bedingungen länger währt und regionale oder berufliche Mobilität nicht im sonst möglichen Ausmaß stattfindet.
- Schließlich ist zu befürchten, dass Antizipationseffekte auftreten bevor die großzügigeren Regelungen auslaufen, also Entlassungen, Kündigungen und einvernehmliche Trennungen vorgezogen werden.
- Für Deutschland, Finnland und Österreich liegen bereits Forschungsergebnisse zu diesem Thema vor.

So zum Beispiel aus Studien von Bernd Fitzenberger, Tomi Kyrrä, Eva Müller, Ralf Wilke, Rudolf Winter-Ebmer oder Philipp Zahn. Sie belegen solche Wirkungen und finden insbesondere starke Effekte für ältere Arbeitnehmer, die das Arbeitslosengeld für einen gleitenden Übergang in den Ruhestand nutzen

Ungelöste Probleme

Befürworter einer besseren Absicherung für Arbeitslose argumentieren, dass die Jobsuche während einer Wirtschaftskrise schwieriger wird und Arbeitslose daher schutzbedürftiger sind. Die hier diskutierten Vorschläge werfen aber auch mit Blick auf dieses Argument einige Fragen auf:

- Die Verlängerung der Anspruchsdauer gewährleistet zwar eine stärkere soziale Absicherung einer von der Krise besonders betroffenen Gruppe unter den Arbeitslosen. Allerdings profitieren in dieser Gruppe in erster Linie Arbeitslose mit einer längeren Erwerbsbiografie und höherem Lohneinkommen vor der Arbeitslosigkeit. Niedrigeinkommenbezieher, Kurzzeitbeschäftigte und Langzeitarbeitslose, die ALG II beziehen, werden durch die zustandsabhängigen Bezugsdauern nicht begünstigt, obwohl sie ebenso von der Krise betroffen sind.
- Es ist unklar, ob bei einer Verlängerung oder Kürzung der Bezugsdauer in unterschiedlicher Weise mit bereits Arbeitslosen und mit Neuzugängen verfahren werden soll. Hier führen Gleichbehandlungsgrundsätze und Regelungen zum Bestandsschutz zu verschiedenen Ergebnissen.
- Im Gegensatz zu den USA, wo dies dezentral auf Ebene der Bundesstaaten geschieht, müsste die Verlängerung der Bezugsdauer hierzulande durch gesamtwirtschaftliche Indikatoren ausgelöst werden. Regionale Unterschiede blieben außer Acht. In Deutschland gibt es jedoch gleichzeitig Agenturbezirke, in denen Vollbeschäftigung herrscht, neben solchen mit Arbeitslosenquoten über 20 Prozent. Ein gesamtwirtschaftlicher Indikator kann der sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktsituation nicht Rechnung tragen. Zwar ist eine solche regionale Differenzierung auch in der bestehenden Ausgestaltung

der Arbeitslosenversicherung nicht vorgesehen, aber hier hat man es zumindest mit konjunkturunabhängigen Regelungen zu tun. Bei einer allgemeinen konjunkturabhängigen Ausweitung der Bezugsdauer würde diese in der Rezession auch in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage verlängert. In Aufschwungsphasen würde sie dagegen in Regionen mit weiterhin sehr schlechter Arbeitsmarktlage verkürzt.

■ Die Ausweitung der Leistungen erfolgt zudem nur bei konjunkturellen Ausschlägen. Strukturelle Besonderheiten, wie zum Beispiel eine starke Verschlechterung der Beschäftigungssituation in bestimmten Regionen, Branchen oder für bestimmte Berufsgruppen, würden keine Ausweitung der Leistungen hervorrufen – obwohl man annehmen kann, dass sich die Arbeitsmarktchancen für die Betroffenen ebenfalls stark verschlechtern.

■ Für den Einzelnen kann es unabhängig von der aktuellen wirtschaftlichen Lage aus unterschiedlichen Gründen – zum Beispiel aufgrund einer nicht nachgefragten

beruflichen Qualifikation – schwierig sein, ein neues Beschäftigungsverhältnis zu finden. Die Bezugsdauer von ALG I würde bei Extended Benefits aber nicht von solchen individuellen Faktoren abhängen, sondern davon, in welcher Phase der wirtschaftlichen Entwicklung die Arbeitslosigkeit eintritt. Dies könnte – gerade von Personen mit hohem Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit, die zum „falschen Zeitpunkt“ ihren Job verlieren – als ungerecht empfunden werden.

Alternativen

Je nachdem, ob die Regelung eher in die individuelle oder in die konjunkturpolitische Richtung zielen soll, sind unterschiedliche Alternativen denkbar: Möchte man Personen, die lange Zeit in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, davor bewahren, beim Übergang in die Grundsicherung zunächst auf das eigene Vermögen zurückgreifen zu müssen, wären eher – wie in den Koalitionsverhandlungen zur Bildung der Bundesregierung



geplant – die Regelungen zum Schonvermögen beim Arbeitslosengeld II anzupassen. Aber auch Änderungen beim Schonvermögen könnten je nach Ausgestaltung mit unerwünschten Anreizwirkungen auf die Arbeitsplatzsuche verbunden sein.

Der finanzielle Abstieg, der für einige Arbeitslose mit dem Übergang aus der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung verbunden ist, wird im bestehenden System durch den befristeten Zuschlag nach § 24 SGB II abgefedert. Will man den finanziellen Abstieg in einer Rezession stärker abfedern, käme zunächst diese Stellenschraube in Betracht.

Zu prüfen ist schließlich auch, ob nicht andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geeigneter wären, um die gewünschten antizyklischen Impulse auszulösen. Zum Beispiel 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.



Fazit

Eine wie auch immer ausgestaltete Verlängerung der Bezugsdauer des ALG I birgt Risiken. Dies gilt auch für den Vorschlag der Extended Benefits, der zudem mit einigen Ausgestaltungs- und Umsetzungsproblemen behaftet ist.

Das Vorbild der Arbeitslosenversicherung in den USA besteht aus unterschiedlichen Bausteinen. Dabei ist aber zu beachten, dass das Fundament der regulären Arbeitslosenunterstützung mit 26 Wochen weniger stark ist als in Deutschland. Mit Blick auf die Absicherung des Arbeitsmarktes in Krisenzeiten ist zudem zu bedenken, dass die Instrumente zur Beschäftigungsstabilisierung in den USA deutlich schwächer ausgeprägt sind als in Deutschland. Gerade das jüngst ausgeweitete Instrument der Kurzarbeit dient in Deutschland als zusätzliche Absicherung der Arbeitnehmer, bevor die Arbeitslosigkeit überhaupt eintritt. Während die Hauptaufgabe der Arbeitslosenversicherung in der Einkommenssicherung zu sehen ist, zielt die Kurzarbeitsregelung vorrangig auf Beschäftigungssicherung. Für die betroffenen Arbeitnehmer dürfte sie – zumindest zunächst – das kleinere Übel sein, zumal auch kein Arbeitslosengeldanspruch aufgebraucht wird.

Ob die Zahlung von konjunkturellem Kurzarbeitergeld auch gesamtwirtschaftlich gegenüber einer Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I vorzuziehen ist, hängt vor allem vom erwarteten Verlauf der Krise ab. Wenn das konjunkturelle Kurzarbeitergeld nicht als temporäre Überbrückung genutzt wird, sondern ein massiver Personalabbau folgt, könnte dies für die Arbeitslosenversicherung teuer werden. Erholt sich die Wirtschaft dagegen rasch und bleiben die Arbeitsplätze daher erhalten, erscheint konjunkturelle Kurzarbeit als probates Mittel in der Krise.

Die Festlegung der richtigen Bezugsdauer hat generell einen stark normativen Charakter. Da eine Verlängerung unter sonst gleichen Bedingungen aber immer das Risiko von individuell längeren Perioden der Arbeitslosigkeit und damit auch einer Verstetigung der

Arbeitslosigkeit auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene mit sich bringt, spricht aus wissenschaftlicher Sicht einiges gegen eine – auch befristete – Ausweitung der Bezugsdauer. Für die Beibehaltung der Anreizwirkungen des zweigeteilten Systems aus Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung in Deutschland gibt es gute Gründe.

Literatur

Fitzenberger, Bernd; Wilke, Ralf A. (2010): Unemployment Durations in West-Germany Before and After the Reform of the Unemployment Compensation System During the 1980s, *German Economic Review* (forthcoming).

Kyyrä, Tomi; Wilke, Ralf A. (2007): Reduction in the Long-term Unemployment of the Elderly – A Success Story from Finland, *Journal of the European Economic Association*, S. 154–182.

Müller, Eva; Wilke, Ralf A.; Zahn, Philipp (2007): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: Eine mikroökonomische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 227, S. 65–86.

Nicholson, Walter; Needels, Karen (2004): Extended Unemployment Benefits: A Review of the Literature, www3.amherst.edu/~wenicholson/EBLITREVIEWrev.pdf.

Vroman, Wayne; Wenger, Jeffrey B.; Woodbury, Stephen A. (2003): Extended Unemployment Benefits, *Employment Research* 10(2), S. 4-6.

Winter-Ebmer, Rudolf (2003): Benefit Duration and Unemployment Entry: A Quasi Experiment in Austria, *European Economic Review* 47, S. 259–273.

Die Autorinnen und Autoren



Dr. Martin Dietz
ist Referent des Vizedirektors
am IAB.
martin.dietz@iab.de



Dr. Susanne Koch
ist Leiterin der Stabsstelle
„Forschungskoordination“
am IAB.
susanne.koch@iab.de



Prof. Dr. Gesine Stephan
ist Leiterin des Forschungs-
bereichs „Arbeitsförderung
und Erwerbstätigkeit“ am IAB.
gesine.stephan@iab.de



Michael Stops
ist Referent des Vizedirektors
am IAB.
michael.stops@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor am IAB.
ulrich.walwei@iab.de



PD Dr. Joachim Wolff
ist Leiter des Forschungsbereichs
„Grundsicherung und
Aktivierung“ am IAB.
joachim.wolff@iab.de