

# Arbeitslosenversicherung: Staatlich, privat oder gemischt?

*Bert Rürup*

Ziel dieses Beitrags ist es, die Reformansätze und Möglichkeiten der Neuorganisation der Arbeitslosenversicherung zu analysieren.

Die gegenwärtige Organisation der Arbeitslosenversicherung ist als adäquat anzusehen. Allerdings lassen sich Leistungen in Höhe von 19 Mrd. Euro identifizieren, die nicht dem Zweck der Arbeitslosenversicherung zuzuordnen, sondern als versicherungsfremde Leistungen und damit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzusehen sind. Diese versicherungsfremden Leistungen sollten zukünftig – ihrem gesamtgesellschaftlichen Charakter entsprechend – über Steuern und nicht über Beiträge der Versicherten finanziert werden. Des Weiteren geht es um die Frage, wie die Arbeitslosenversicherung organisiert werden sollte, um die Anreize zum (Wieder-)Eintritt in den Arbeitsmarkt zu erhöhen und welche Finanzierungsalternativen bestehen. Insbesondere werden die Optionen einer Regionalisierung und Individualisierung kritisch gewürdigt.

|  |     |                                    |
|--|-----|------------------------------------|
| <b>Gliederung</b>  | 5.1 | Regionalisierung                   |
| 1 Ausgangssituation  | 5.2 | Individualisierung                 |
| 2 Charakterisierung der Arbeitslosenversicherung             | 6   | Finanzierung durch die Unternehmen |
| 3 Leistungen und deren Finanzierungsmöglichkeiten            | 7   | Möglichkeiten der Neuorganisation  |
| 4 Optimale Ausgestaltung unter theoretischen Gesichtspunkten |     | Literatur                          |
| 5 Analyse der Reformvorschläge                               |     |                                    |

## 1 Ausgangssituation

Während im Bereich der *Gesetzlichen Rentenversicherung* sowohl über Einnahmen- und Ausgabenprobleme diskutiert wird, stand in der *Krankenversicherung* in jüngster Zeit die Einnahmenseite im Vordergrund. In der *Arbeitslosenversicherung* wird jenseits einer sporadischen Steuerfinanzierung der sich derzeit auf etwas 19 Mrd. Euro belaufenden versicherungsfremden Leistungen, insbesondere die Ausgaben- und damit die Leistungsseite fokussiert. Dabei geht es vor allem um die Frage, wie über die Organisation der Leistungen die Anreize zum (Wieder)eintritt in den Arbeitsmarkt erhöht werden können. Die Einnahmenseite spielt in der Debatte um die Arbeitslosenversicherung bislang eine eher untergeordnete Rolle, gleichwohl lohnt es sich auch hier zu überlegen, ob und ggf. wie die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung besser organisiert werden könnte.<sup>1</sup> So beträgt der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zwar „nur“ 6,5 % im Vergleich zu einem durchschnittlichen Beitragssatz zur Krankenversicherung von 14 %<sup>2</sup> und einem GRV-Beitragssatz von 19,5 %<sup>3</sup>, dennoch stieg der ALV-Beitragssatz relativ am stärksten an (1970 betrug er 1,3 %).<sup>4</sup>

Im Folgenden wird geprüft, welche Charakteristika die Arbeitslosenversicherung aufweist, welche Leistungen mit der Arbeitslosenversicherung verbunden und wie diese zu finanzieren sind. Es schließt sich eine Diskussion über eine optimale Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung unter theoretischen Gesichtspunkten an, bevor Reformansätze der „Praxis“ kritisch gewürdigt werden. Der Aufsatz schließt mit Möglichkeiten der Finanzierung auf Unternehmensseite und einer Handlungsempfehlung bezüglich der Neuorganisation der Arbeitslosenversicherung.

## 2 Charakterisierung der Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung ist als obligatorische Risikoversicherung für alle Arbeitnehmer organisiert. Ausgenommen sind dabei insbesondere Beamte und geringfügig Beschäftigte. Die Arbeitslosenversicherung gewährt jedem Versicherten nach

einer Mindestversicherungszeit nach Maßgabe seines Lohneinkommens einen Lohnersatzanspruch. Für die Lohnersatzleistungen gilt das Äquivalenzprinzip in dem Sinne, dass die Leistungshöhe vom vorher mit Beiträgen belegten Lohneinkommen abhängt. Diese Leistungen beinhalten somit im Prinzip keine vertikale Einkommensumverteilung. Neben der Gewährung von Lohnersatzleistungen umfasst das Leistungsspektrum der Arbeitslosenversicherung in Deutschland aber auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Hierzu zählen u.a. Leistungen der Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung. Auf diese Leistungen haben die Versicherten – auch bei Erfüllung aller Voraussetzungen – in aller Regel keinen Rechtsanspruch und das Äquivalenzprinzip findet keine Anwendung, da diese Leistungen weitgehend unabhängig von den Beiträgen gewährt werden.<sup>5</sup>

## 3 Leistungen und deren Finanzierungsmöglichkeiten

„Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung setzen sich aus den Leistungen der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie einem an den Bund abzuführenden Aussteuerungsbetrag gemäß § 46 Absatz 4 SGB II zusammen. Die passive Arbeitsmarktpolitik umfasst die Lohnersatzleistungen, insbesondere das Arbeitslosengeld. Die Gesamtausgaben der Arbeitslosenversicherung beliefen sich im Jahr 2004 auf 54,5 Mrd. Euro. Der größte Ausgabenblock entfiel dabei mit rund 29,1 Mrd. Euro auf das Arbeitslosengeld.“<sup>6</sup> Vor einer Diskussion der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung muss geklärt werden, welche Leistungen finanziert werden sollen und wie dies in sinnvoller Weise geschehen könnte.

Die Entscheidung darüber, welche Leistungen über eine Sozialversicherung finanziert werden sollen und welche nicht, kann nicht abstrakt behandelt werden. Die Beantwortung dieser Frage ist abhängig von der Charakterisierung der Arbeitslosenversicherung als Sozialversicherung und ihren Aufgaben und damit vor allem von der Frage, wie viel Versicherung und wie viel Umverteilung die Sozialversicherung leisten soll. Diesbezüglich hat sich in den letzten Jahren der Blickwinkel verändert mit der Folge, dass Sozialversicherungen heute wesentlich stärker als Versicherungen gesehen werden und die Äquivalenz von Leistungen und Gegenleistungen stärker betont wird. Folglich sollte die Umverteilung eher im Steuersystem stattfinden.

<sup>1</sup> Die Beitragseinnahmen beliefen sich im Jahre 2004 auf 47,2 Mrd € zzgl. der Defizitdeckung durch den Bund i.H.v. 4,2 Mrd €; SVR (2005).

<sup>2</sup> Vgl. IW-Köln, Tabelle 7.13.

<sup>3</sup> Vgl. IW-Köln, Tabelle 7.19.

<sup>4</sup> Vgl. Raddatz (2005), S. 5.

<sup>5</sup> Vgl. SVR (2005), Ziffer 506.

<sup>6</sup> SVR (2005), Ziffer 507.

Für die Arbeitslosenversicherung resultiert aus ihrer Charakterisierung als Sozialversicherung, dass es sich um eine Risikoversicherung handelt und sie durch eine hohe Beitrags-Leistungs-Äquivalenz gekennzeichnet sein sollte. Das bedeutet, dass jeder Versicherte den gleichen Anspruch auf Sicherung seines Erwerbseinkommens hat, sofern er in der Rahmenfrist mindestens zwölf Monate in einem Versicherungsverhältnis gestanden hat. Dieser Anspruch kollidiert allerdings – begrenzt – mit der angestrebten Beitrags-Leistungs-Äquivalenz, begründet aber unter anderem eine gesetzliche Arbeitslosenversicherung.<sup>7</sup> Des Weiteren ist auch bei der Arbeitslosenversicherung wie bei jeder Sozialversicherung das Solidarprinzip charakteristisch. D.h. unabhängig von der Höhe des Risikos, von Erwerbslosigkeit betroffen zu werden, zahlen alle Versicherten den gleichen Beitragssatz.

Wird für die Sozialversicherung unterstellt, dass über ihre Leistungen zusätzlich eine interpersonelle Einkommensumverteilung vorgenommen werden soll, sollten die Ausgaben durch allgemeine Haushaltsmittel der Gebietskörperschaften finanziert werden und nicht durch an dem Arbeitsentgelt anknüpfende Beiträge. Zum einen würden verteilungspolitisch negative Wirkungen auftreten, da im Falle einer Beitragsfinanzierung die Last nur bei den Versicherungspflichtigen liegt und nicht, wie im Falle einer Steuerfinanzierung, breiter gestreut würde, zum anderen würden die Arbeitskosten erhöht.

Im Zuge dieser Diskussion hat sich der Begriff der versicherungsfremden Leistungen herausgebildet. Dies sind Leistungen, die zwar über die Sozialversicherungen finanziert werden, aber eigentlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen gezahlt werden sollten, da sie keinen Versicherungscharakter haben, sondern gesamtwirtschaftliche Aufgaben darstellen. Für die Versicherungsgemeinschaft kommt es durch versicherungsfremde Leistungen dazu, dass sie gezwungen wird, übergeordnete gesellschaftliche Aufgaben zu finanzieren, für die sie keine gesonderte Finanzierungsverantwortung trägt. Diese Finanzierungspraxis spiegelt sich nicht nur in den hohen Beiträgen zur Sozialversicherung wider, sondern steht auch im Widerspruch zu abgabensystematischen Erfordernissen und führt zwangsläufig auch zu einer problematischen Lastenverteilung.<sup>8</sup>

Der Sachverständigenrat (SVR) weist alle Leistungen und Umverteilungsströme als versicherungsfremd aus, die nicht dem Ausgleich zwischen niedri-

gem und hohem Arbeitslosigkeitsrisiko dienen, mithin nicht dem Versicherungszweck entsprechen bzw. anderen Personen als den Versicherten gewährt werden.<sup>9</sup> Wobei der SVR den Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung auch im (teilweisen) Ersatz des bei kurzfristiger Arbeitslosigkeit entfallenden individuellen Arbeitseinkommens sieht. Zusätzlich wird es als sinnvoll erachtet, Leistungen der Arbeitsvermittlung als Versicherungsleistung anzusehen, um zum Beispiel die Einhaltung der „Versicherungsverträge“ zu kontrollieren und Fehlanreize im Hinblick auf das Verhalten der Arbeitslosen unterbinden zu können.<sup>10</sup>

Der Tabelle 1 sind die vom SVR im Jahresgutachten 2005 als versicherungsfremd eingestufteten Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu entnehmen.

Die Abgrenzung von versicherungsfremden und versicherungsgerechten Maßnahmen der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* ist schwierig, da im Einzelfall jede Maßnahme auf ihre Eignung zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt beurteilt werden muss.

Insgesamt erhöht die aktive Arbeitsmarktpolitik die Wiedereintrittschancen Arbeitsloser und weist auch positive Externalitäten auf, da eine bessere Humankapitalausstattung zu höheren Wachstumsraten führen kann. Diese Existenz positiver externer Effekte spricht für eine Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Es ist zu beachten, dass die Maßnahmen der *passiven Arbeitsmarktpolitik* nicht nur das Arbeitslosengeld, sondern auch das Kurzarbeitergeld und das Winterausfallgeld umfassen.

Die Einordnung des Kurzarbeitergeldes und des Winterausfallgeldes als versicherungsfremde Leistungen begründen Römer und Borell (2002) damit, dass ausschließlich bestimmte Gruppen davon profitieren und die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz nicht gegeben ist, da die Angehörigen dieser Gruppen keine zusätzlichen Beiträge entrichten. Dieser Auffassung ist entgegen zu halten, dass es sich um Maßnahmen handelt, die gemäß ihrer Lohnersatzfunktion dem Charakter der Arbeitslosenversicherung entsprechen. Hinzu kommt, dass die Tatsache, dass bestimmte Gruppen übermäßig profitieren, dem Solidarprinzip geschuldet ist.<sup>11</sup> Somit können diese Leistungen durchaus als Versicherungsleistungen eingestuft werden.

<sup>7</sup> Vgl. Schneider et al. (2004).

<sup>8</sup> Vgl. Römer/Borell (2002), S. 1.

<sup>9</sup> Vgl. SVR (2005), Ziffer 508.

<sup>10</sup> Vgl. SVR (2003), Ziffer 701.

<sup>11</sup> Vgl. Sesselmeier (2005), S. 8.

Tabelle 1

**Versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung (in Mio €)**

|  | 2004                  | 2005 <sup>1</sup>     |
|--|-----------------------|-----------------------|
| <b>Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung (Kap. 2)</b>   | <b>2 931,96</b>       | <b>1 191,66</b>       |
| Unterstützung Beratung/Vermittlung   | 147,60                | 71,47                 |
| Sozialpädagogische Begleitung  | 0,45                  | 0,80                  |
| Weiterbildung Beschäftigter  | 20,20                 | 13,51                 |
| Benachteiligte Auszubildende   | 1 100,10              | 733,91                |
| Sozialplanmaßnahmen  | 1,02                  | –                     |
| Maßnahmen zur vertieften Berufsorientierung  | 2,68                  | 1,90                  |
| Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)   | 1 212,30              | 225,87                |
| Zuschüsse zu Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen  | 48,88                 | 8,37                  |
| Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)  | 398,75                | 135,83                |
| Jugendwohnheime  | – 0,01                | 0,00                  |
| <b>Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Kap. 3)</b>   |                       |                       |
| Berufsausbildungsbeihilfe  | 561,96                | 654,00                |
| Lehrgangskosten berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen   | 433,47                | 471,10                |
| Berufliche Rehabilitation (Pflichtleistungen)  | maximal 2 556,30      | maximal 2 530,00      |
| Berufliche Rehabilitation (Kannleistungen)   | maximal 383,89        | maximal 170,00        |
| Leistungen an schwerbehinderte Menschen  | 294,75                | 216,00                |
| Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung   | 0,00                  | 1 100,00              |
| Überhöhte Zahlungen im Rahmen des Kurzarbeitergelds und des Transferkurzarbeitergelds                      | ? <sup>2</sup>        | ? <sup>2</sup>        |
| Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit  | 446,04                | 30,00                 |
| Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer   | 22,09                 | 34,50                 |
| Förderung von Transfermaßnahmen  | 3,37                  | 15,00                 |
| Eingliederung bei Berufsrückkehr   | 4,56                  | 0,00                  |
| Altersteilzeit   | 985,75                | 1 000,00              |
| Integrationsfachdienste  | 44,47                 | 4,40                  |
| Institutionelle Förderung  | 20,57                 | 13,20                 |
| Sonstige Ausgaben  | - 0,13                | 0,70                  |
| <b>Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts (Kap. 4)</b>  |                       |                       |
| Kinderzuschlag beim Arbeitslosengeld   | 700,00                | 700,00                |
| Differenzierte Bezugsdauer des Arbeitslosengelds   | 4 000,00              | 4 000,00              |
| Aussteuerungsbetrag (§ 46 Abs. 4 SGB III) <sup>3</sup>   | 0,00                  | 6 717,00              |
| <b>Sonstige Ausgaben zur Erfüllung der Aufgaben der BA einschließlich Verwaltungsaufwendungen (Kap. 5)</b> |                       |                       |
| Verwaltungsausgaben für versicherungsfremde Leistungen   | ? <sup>2</sup>        | ? <sup>2</sup>        |
| <b>Summe</b>   | <b>&gt; 13 389,05</b> | <b>&gt; 18 847,56</b> |

Anmerkungen: <sup>1</sup> Im Wesentlichen Soll-Werte des Haushaltsplans 2005; für die Ermessensleistungen des Kap. 2: Ist-Werte bis September 2005, da für die einzelnen Posten in Kap. 2 im Haushaltsplan keine Werte angegeben werden; eigene Berechnungen.

<sup>2</sup> Nicht quantifizierbar. <sup>3</sup> Der tatsächlich gezahlte Aussteuerungsbetrag im Jahr 2005 dürfte etwas niedriger liegen als im Haushaltsplan veranschlagt (Ziffer \_). BA: Bundesagentur für Arbeit.

Quellen: für Grundzahlen: BA, eigene Berechnungen, Sachverständigenrat (2005).

Für den *Aussteuerungsbetrag* hat die Bundesagentur für Arbeit 6,7 Mrd. € für das Jahr 2005 veranschlagt.<sup>12</sup> Diese Position entspricht nicht dem Zweck der Arbeitslosenversicherung und ist demnach als versicherungsfremd einzuordnen.

Des Weiteren sollten Ermessensleistungen vermieden werden, die an Arbeitslose gewährt werden, ohne dass diese aufgrund des Auftretens der Arbeitslosigkeit und somit des Versicherungsfalls, Anspruch darauf haben.

Nach den bisherigen Ausführungen sollten alle versicherungsfremden Leistungen steuerfinanziert werden, während die Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld weiterhin über Beiträge zu finanzieren ist. Die zahlreichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollten (siehe Tabelle 1) – sofern sie nicht, wie einige Instrumente zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, möglicherweise ebenfalls als Versicherungsleistung anzusehen sind – über Steuern finanziert werden.

Als nächstes stellt sich die Frage nach der Organisation der Beitragsfinanzierung für die *Lohnersatzleistung*. Im gegenwärtigen System werden die Beiträge paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert. Die Finanzierung erfolgt nach dem Umlageverfahren, d. h. dass die sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen mit ihren Beiträgen die zur gleichen Zeit Arbeitslosen finanzieren und Ansprüche für den Fall der eigenen Arbeitslosigkeit erwerben. Die Arbeitslosenversicherung ist in Form einer Sozialversicherung organisiert mit der Begründung, dass eine individuelle private Absicherung auf Grund von Marktversagen nicht möglich sei bzw. Arbeitslosigkeit kein privatwirtschaftlich versicherbares Risiko darstelle. Wenn im Folgenden die Organisation der Beitragsfinanzierung der Lohnersatzleistung diskutiert wird, steht die Frage des Marktversagens im Mittelpunkt. Die zweite Frage betrifft die paritätische Finanzierung und die Art und Weise, mit der die Unternehmen an dieser Finanzierung beteiligt werden sollten.

#### 4 Optimale Ausgestaltung unter theoretischen Gesichtspunkten

Zunächst stellt sich die Frage, warum überhaupt eine Versicherungslösung notwendig ist und die Arbeitnehmer nicht vielmehr durch Vorsorgesparen das Problem der Absicherung im Falle der Arbeits-

losigkeit lösen könnten. Denn damit könnten die mit Versicherungslösungen auftretenden Probleme des moralischen Risikos sowohl von Arbeitnehmern als auch von Arbeitgebern umgangen werden.

Ein solches Vorsorgesparen scheitert allerdings an den Unvollkommenheiten der Kreditmärkte im Falle der Arbeitslosigkeit; ein Arbeitsloser wird kaum ein zukünftiges Einkommen beleihen können. Im Falle der Erwerbstätigkeit dagegen ist es zwar möglich Kapital anzusparen, dies stellt im Vergleich zur Versicherungslösung jedoch eine ineffiziente Alternative dar, da es eine gewisse Zeit beansprucht, bis der erforderliche Kapitalstock aufgebaut ist, während der Arbeitnehmer nur unzureichend abgesichert wäre. Hinzu kommt, dass jeder Arbeitnehmer eine individuelle Finanzreserve aufbauen muss, was bei einer Versicherung nicht der Fall ist.

Für eine staatliche Arbeitslosenversicherung sprechen zudem arbeitsmarktpolitische Gründe. So führt die Existenz der Arbeitslosenversicherung zu einem besseren Matching, da die Arbeitslosen mehr Zeit für die Suche nach einem passenden Job haben. Allerdings darf die Unterstützungsphase auch nicht zu lange dauern, damit nicht der Prozess des Humankapitalverfalls in Gang gesetzt wird. Wichtig sind deshalb die „richtige“ Länge des Lohnersatzleistungsbezugs aus der Arbeitslosenversicherung sowie Höhe und zeitliches Profil der Lohnersatzleistung, etwa in Form einer degressiven Ausgestaltung. Bereits bei der Bildung von Humankapital, insbesondere wenn Unternehmen Arbeitnehmer mit speziellen Kenntnissen suchen, sollte die Arbeitslosenversicherung unterstützende Wirkung entfalten. Risikoaverse Arbeitnehmer werden ohne Versicherung kaum bereit sein, in die Bildung spezifischen Humankapitals zu investieren, da Spezialisten im Falle von Arbeitslosigkeit eine geringere Wiedereinstellungswahrscheinlichkeit als Generalisten haben dürften. Im Falle der Nichtversicherung müssten die Unternehmen den Arbeitskräften höhere Löhne als Kompensation zahlen.

Es gibt demnach sozial-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Gründe für eine Arbeitslosenversicherung. Die Frage, die sich anschließt ist, ob diese eine staatliche sein muss. Die empirische Evidenz spricht dafür, da es keine private Arbeitslosenversicherung gibt. Die theoretische Frage lautet, ob Marktversagen vorliegt, so dass eine nicht-marktliche Organisation dieser Versicherung, die einzig mögliche ist. Insgesamt konnten die bislang angeführten Marktversagenstatbestände nicht entkräftet werden, auch wenn *Glismann* und *Schrader* dies in mehreren Aufsätzen versuchten.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Vgl. BA (2005).

<sup>13</sup> Vgl. Glismann/Schrader (2000, 2001a–c, 2002, 2003, 2005).



Gegen eine private Absicherung spricht, dass gerade in konjunkturellen oder strukturellen Krisen herrschende Arbeitslosigkeitsrisiken nicht unabhängig voneinander sind. Daneben besteht eine prinzipielle Informationsasymmetrie zwischen den Anbietern und Nachfragern von Arbeitslosenversicherungen. Die Anbieter sind nicht in der Lage festzustellen, ob jemand freiwillig oder unfreiwillig arbeitslos ist, mit der möglichen Folge einer adversen Selektion. Unter diesen Bedingungen würden Arbeitsnehmer mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko Versicherungsverträge abschließen, während „gute Risiken“ im Extremfall auf eine Absicherung verzichten, was zum Zusammenbruch dieses Versicherungsmarktes führen würde.

Folglich spricht vieles dafür, die Arbeitslosenversicherung auch weiterhin staatlich zu organisieren. In der Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass Aspekte des moralischen Risikos weitgehend vermieden werden. Ansatzpunkte hierzu finden sich in den bereits etablierten Sperrzeiten bei Eigenkündigung, den verschärften Mitwirkungsanforderungen sowie in der schon beschlossenen Verkürzung der Bezugsdauer. Darüber hinausgehende Maßnahmen könnten beim zeitlichen Profil der Arbeitslosengeldzahlungen, etwa einem vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen degressiven Verlauf, ansetzen.<sup>14</sup>

## 5 Analyse der Reformvorschläge

Die vorliegenden Vorschläge zur Reform der Arbeitslosenversicherung gehen in zwei Richtungen. Zum einen wurde in älteren Arbeiten eine Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung gefordert<sup>15</sup>, zum anderen gehen jüngere Vorschläge in Richtung „Individualisierung“ mit dem Ziel, das moralische Risiko zu minimieren.<sup>16</sup>

### 5.1 Regionalisierung

Mit einer „Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung“ will man zum einen einer Quersubventionierung begegnen und zum anderen durch regional unterschiedliche Beiträge Signalwirkungen erzeugen. Diese Wirkungen ergeben sich zum einen für Regierungen, so dass ein Wettbewerb zwischen den Bundesländern entsteht und zum anderen für Unternehmen, denen Anreize gesetzt werden sollen,

sich in Regionen mit geringerer Arbeitslosigkeit und damit geringeren Beitragssätzen anzusiedeln. Die Orientierung der Regionalisierungsansätze an den Grenzen der Bundesländer, dokumentiert die Schwäche dieses Argumentes, denn die Bundesländer sind in sich keineswegs homogen. So zeigen sich bei einer Betrachtung nach Kreisen auch innerhalb der Bundesländer starke Unterschiede bezüglich Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit. Daneben beinhaltet das Argument der mangelnden Unabhängigkeit von Arbeitslosigkeitsrisiken, dass sich einzelne Regionen bei Krisen nicht von anderen abkoppeln können. Schließlich haben die Bundesländer im Rahmen des herrschenden Föderalismus kaum relevante Autonomiegrade, die die jeweilige Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen können. Ohne eine Reform der föderalistischen Ordnung ist eine Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung nicht Ziel führend, vielmehr kann eine prozyklische und Rezession verschärfende Situation dadurch entstehen, dass in der Rezession Beiträge überproportional erhöht werden müssen und damit die Arbeitsnachfrage weiter abgeschwächt wird oder die Konjunktur stabilisierende Wirkung versagt.

### 5.2 Individualisierung

An Stelle einer Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung werden in der jüngeren Literatur Ansätze diskutiert, die eine Gleichbehandlung der Arbeitslosen dadurch aufheben, dass bei jedem einzelnen das Problem des moral hazard bekämpft werden soll.<sup>17</sup> Nachfolgend werden zwei Modelle der Individualisierung, die Lohnversicherung und die Kontenmodelle, kurz dargestellt.

#### 5.2.1 Lohnversicherung

Bei der Idee der Lohnversicherung handelt es sich weniger um eine Alternative zur herkömmlichen Arbeitslosenversicherung, als vielmehr um deren Ergänzung mit der Fokussierung auf Langzeitarbeitslose.<sup>18</sup> Der Hintergrund hierfür ist, dass Lohnersatzleistungen am letzten Lohn orientiert sind. Erzielbare Löhne für Langzeitarbeitslose liegen aber aufgrund von Humankapitalverlusten eher unter diesen Lohnersatzleistungen und entsprechen somit nicht den Reservationslohnernwartungen der Langzeitarbeitslosen. In diesem Fall sinkt die Bereitschaft zur Stellenannahme stark ab.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Vgl. SVR (2003/2004), Ziffer 711.

<sup>15</sup> Vgl. bspw. Sanner (2002).

<sup>16</sup> Vgl. bspw. Schneider et al. (2004).

<sup>17</sup> Vgl. Glismann/Schrader (2001b), 35 ff; Berthold/von Berchem (2002), 27 ff., 61 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Burtless/Schäfer (2002).

<sup>19</sup> Vgl. Schneider et al. (2004).

Mit der Lohnversicherung soll die Einkommensdifferenz zwischen altem und neuem Lohn ganz oder teilweise sowie befristet oder unbefristet kompensiert werden. Sie dient somit als Anreizinstrument für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt.

Lohnversicherungen gibt es in Kanada, der Schweiz und den USA. Die empirischen Befunde sind bestenfalls „gemischt“.<sup>20</sup> Problematisch ist zudem die Gefahr von Mitnahmeeffekten durch die Arbeitgeber.

Damit stellt sich die Frage, ob eine Lohnversicherung im Rahmen einer gesetzlichen Arbeitslosenversicherung angeboten werden soll oder, ob diese eine freiwillige Zusatzversicherung sein kann. Da Langzeitarbeitslosigkeit auch ein Problem einer falschen Einschätzung zukünftiger Arbeitsmarktchancen ist, die durch spezifische Ausformungen der Versicherungsleistungen noch unterstützt wird, stellt diese Problematik einen Marktversagenstatbestand dar, der für die Gesellschaft kostspielig werden kann. Insofern sollte dieses Instrument Bestandteil der Sozialversicherung sein.

Bezogen auf das deutsche System, in dem gerade die beschäftigungsfähigen Langzeitarbeitslosen mit dem steuerfinanzierten Arbeitslosengeld II aus der Arbeitslosenversicherung ausgegliedert wurden, stellt sich die Frage, ob und wo dieses Instrument platziert werden soll. Die Möglichkeiten des Einstiegsgeldes im Rahmen des Arbeitslosengeldes II sind weiterhin gegeben, so dass in diesem Bereich eine derartige Förderung besteht. Ob es im Rahmen des zwölfmonatigen Bezuges des Arbeitslosengeldes notwendig ist, anreiz- und präferenzkompatible<sup>21</sup> Wahltarife anzubieten, darf bezweifelt werden, da hier die Begrenzung der Bezugsdauer genügend Anreize für die Jobsuche bieten sollte. Zudem steht innerhalb des befristeten Arbeitslosengeldes sowieso nur die kurzfristige Überbrückung mit Wiedereingliederungsziel im Mittelpunkt.

## 5.2.2 Kontenmodelle

Kontenmodelle sind aus Vorschlägen zur Reform der Alterssicherung abgeleitet. Hier ist vorgesehen, dass die Arbeitnehmer die Beiträge zu ihrer Arbeitslosenversicherung auf ein persönliches Versicherungskonto einzahlen.<sup>22</sup> Der Beitrag entspricht dabei wie bisher einem Anteil des Bruttoeinkommens. Wird der Arbeitnehmer arbeitslos, werden die

Versicherungsleistungen von seinem persönlichen Versicherungskonto finanziert. Der Arbeitnehmer zahlt so lange Beiträge, bis er eine hinreichende Summe angespart hat, mit der er für eine bestimmte Zeit seine eigenen Lohnersatzleistungen finanzieren kann. Ist dieser Betrag erreicht, so entfallen Beitragszahlungen. Letztendlich handelt es sich dabei um obligatorische Sparverträge, auf die in Phasen der Arbeitslosigkeit zurückgegriffen werden kann. Überschüsse zu Ende des Arbeitslebens können zusätzlich zur Rente ausbezahlt werden.

Die Vorschläge unterscheiden sich vor allem darin, wie bei fehlender Deckung des Kontos vorzugehen ist und welche Konsequenzen sich für den Kontoinhaber, z. B. bei anhaltender Dauer der Arbeitslosigkeit ergeben. Nach den Vorstellungen *Feldsteins* und *Altman*s sowie denen von *Stiglitz* und *Yun* soll es möglich sein, das Konto zu überziehen und bei Aufnahme von Arbeit wieder aufzufüllen.<sup>23</sup> Damit ist es jedoch möglich, dass die Konten am Ende des Erwerbslebens einen negativen Saldo aufweisen.

In der Literatur werden drei Ansätze vertreten. Zum einen tritt bei Überziehung eine staatliche Bürgschaft in Kraft, die den negativen Saldo mit Hilfe steuerfinanzierter Mittel ausgleicht.<sup>24</sup> Zum anderen wird von *Stiglitz* und *Yun* vorgeschlagen, dass auch negative Salden mit der Rente verrechnet werden. Eine Grundsicherungsrente soll gleichzeitig das Abrutschen unter das Existenzminimum verhindern. Ein weiterer Ansatz sieht vor, dass das Konto von den Arbeitnehmern nicht überzogen werden darf, d. h. sobald das Guthaben erschöpft ist, erhalten die Arbeitnehmer nur noch eine steuerfinanzierte Grundsicherung ähnlich dem Arbeitslosengeld II.<sup>25</sup>

Das Kontenmodell lässt sich mit Blick auf die genannten Aspekte der Arbeitslosenversicherung wie folgt einordnen: Es handelt sich um eine weitgehende Abkehr vom solidarischen Versicherungsgedanken, da es keine risikounabhängigen Prämienzahlungen für das Risiko Arbeitslosigkeit gibt, sondern der einzelne Arbeitnehmer letztlich für den Schadensfall individuell anspart. Diese simple Sparlösung wird allerdings um staatliche Garantien ergänzt. Je nachdem, wie stark der Staat in den Ausgleich involviert ist und damit umverteilernd tätig wird, kann eine öffentliche Zwangsversicherung an Stelle einer privaten Versicherung treten. Hinzu kommt, dass der Staat eine Vorfinanzierung bieten

<sup>20</sup> Vgl. Schneider et al. (2004), S. 47–53.

<sup>21</sup> Vgl. Feldstein/Altman (1998); Orszag/Snowder (2002).

<sup>22</sup> Vgl. Feldstein/Altman (1998); Orszag/Snowder (2002).

<sup>23</sup> Vgl. Feldstein/Altman (1998); Stiglitz/Yun (2002).

<sup>24</sup> Vgl. Feldstein/Altman (1998).

<sup>25</sup> Vgl. Orszag/Snowder (2002).

müsste, bis das Konto eine gewisse Mindestgröße erreicht hat. Denn private Banken dürften kaum bereit sein, einem Arbeitssuchenden bei Unterdeckung seines Kontos einen Kredit zu gewähren, der als Sicherheit nur das zukünftige (unsichere) Arbeitseinkommen hätte. Dies und die dadurch entstehende Möglichkeit, selbst in einem individualisierten Kontenmodell interpersonelle Ausgleiche zu generieren, rücken das Kontenmodell wieder näher an die Versicherungslösung. Letztlich handelt es sich aber um eine Abkehr von einer Solidarversicherung über die Versichertengemeinschaft hin zur Selbstversicherung über die Zeit.<sup>26</sup> Das Kontenmodell umgeht damit die Probleme einer privaten Versicherungslösung. Private Versicherungslösungen scheitern am fehlenden Angebot von Versicherungen. Beim Kontenmodell ist es aber nicht notwendig, Versicherungsprämien zu errechnen, da das Risiko zunächst von jedem Arbeitnehmer selbst getragen wird und der Staat mögliche Unterdeckungen übernimmt.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass mit dieser individuellen Vorsorge auch ein ineffizientes Sparverhalten initiiert werden könnte. Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile sind auch Kontenmodelle zu verwerfen.

## 6 Finanzierung durch die Unternehmen

Die bisher skizzierten Vorschläge zielen auf eine Bekämpfung des arbeitnehmerseitigen moralischen Risikos ab. Nun ist es aber unbestritten, dass auch die Arbeitgeber ein versicherungsinduziertes moralisches Risiko haben können und deshalb spezifisch an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligt werden können. Die Arbeitslosenversicherung bietet in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung einen Anreiz für Unternehmen vorübergehende Beschäftigungsschwankungen zu Lasten der Solidargemeinschaft durch Entlassungen aufzufangen.<sup>27</sup>

Es wurde deshalb vorgeschlagen, den Arbeitgeberanteil an den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung an deren Entlassungsverhalten zu orientieren.<sup>28</sup>

Dieses in den USA praktizierte „experience rating“ soll die Unternehmen zur Vermeidung temporärer

Entlassungen motivieren. So einleuchtend dieser Vorschlag zunächst wohl klingen mag, so ist er doch kritisch zu beurteilen.

Das „experience rating“ kann durch erhöhte Zahlungen an die Arbeitslosenversicherung die Krisensituation von Unternehmen noch verschärfen. Unternehmen werden in Phasen schwacher Produktionsauslastung durch überdurchschnittliche Zahlungen zusätzlich belastet.<sup>29</sup>

Hinzu kommt, dass diese Idee in das Institutionensetting Deutschlands passt. In Deutschland existiert – trotz angedachter und durchgeführter Korrekturen – immer noch ein im internationalen Vergleich solide ausgebaute Kündigungsschutz und somit ein funktionales Äquivalent zur Eindämmung temporärer Entlassung.<sup>30</sup> Die Einführung eines „experience rating“ nach US-Vorbild würde den bestehenden Kündigungsschutz verstärken und das Einstellungsverhalten der Unternehmen eher verschlechtern.

Weiterhin fänden branchenspezifische Aspekte, wie zum Beispiel die saisonal höhere Arbeitslosigkeit im Gaststättengewerbe oder auch in der Bauwirtschaft wenig Berücksichtigung. Der fortschreitende wirtschaftliche Strukturwandel würde die Einführung des „experience ratings“ zusätzlich erschweren. Im Einzelfall ist es unmöglich zwischen konjunkturbedingten, strukturwandlungsbedingten oder verhaltensbedingten Entlassungen zu unterscheiden.

Insgesamt würde eine Umstellung auf das „experience rating“ geringqualifizierte Arbeit teurer machen. Zudem ist die implizite Annahme, dass die Traglast der Versicherungsbeiträge bei den Arbeitgebern liegt, sehr problematisch. Ein „experience rating“ ist daher nicht zu empfehlen.

## 7 Möglichkeiten der Neuorganisation

Sowohl die Reformvorschläge hinsichtlich der Regionalisierung als auch der Individualisierung der Arbeitslosenversicherung gehen davon aus, dass die Gründe für eine staatliche Organisation der Arbeitslosenversicherung auf Grund von Marktversagen nicht stichhaltig sind. Vielmehr bieten Wahltarife den Erwerbstätigen ein breites Spektrum zur Absicherung gegen Erwerbslosigkeit entsprechend ihrer Präferenzen. Gleichzeitig können diese Mo-

<sup>26</sup> Vgl. Schneider et al. (2004).

<sup>27</sup> Vgl. Schneider et al. (2004).

<sup>28</sup> Vgl. Genosko/Hirte/Weber (1999); Schäfer (2003); SVR (2003); Glismann/Schrader (2005).

<sup>29</sup> Vgl. Schneider et al. (2004).

<sup>30</sup> Vgl. Schneider et al. (2004).



delle auch das Verhalten der Individuen beeinflussen.

Dennoch stellen sich hier eine Reihe von Problemen:

- Unterschiedliche Tarife nach Präferenzen und Risikoklassen dürften das Gerechtigkeitsempfinden in der Bevölkerung erheblich verletzen.<sup>31</sup> Auch wenn den Ökonomen die Effizienz und weniger das Gerechtigkeitsempfinden interessiert, kann dieses nicht ignoriert werden, da dies eine Voraussetzung für die Akzeptanz eines Systems ist.
- Je spezifischer die Beiträge auf heterogene Arbeitnehmer ausgerichtet sind, umso problematischer wird es, die Arbeitgeber an der Finanzierung zu beteiligen. Eine versicherungsbedingte Selektion der Arbeitsnachfrage könnte die Folge sein.
- Wenn Arbeitnehmer entsprechend ihrer Präferenzen und finanziellen Möglichkeiten sich unterschiedlich generöse Lohnersatzleistungen sichern können, dann kann damit ein Einfallstor zur Langzeitarbeitslosigkeit und schließlich zur Unvermittelbarkeit geöffnet werden. Denn auch gut verdienende Arbeitnehmer verlieren nach längerer Arbeitslosigkeit Teile ihres Humankapitals und werden dadurch weniger wettbewerbsfähig.
- Die unterstellte ökonomische Effizienz lebt vom Wettbewerb zwischen den Versicherungsanbietern. Es stellt sich daher die Frage nach der Schnittstelle zwischen den Arbeitslosenversicherern und den Trägern der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Woher wissen letztere, wer, wann, in welche Maßnahmen integriert werden soll? Relativieren ließe sich dies durch Meldepflichten und Gutscheinelösungen. Problematisch sind dann die dadurch entstehenden Bürokratiekosten.

Bei der Reform der Arbeitslosenversicherung darf zudem die Funktion dieser Versicherung als Konjunkturstabilisator nicht vernachlässigt werden. Da die Regionen in Deutschland unterschiedlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind, hat die Versicherung nicht nur eine konjunkturelle Ausgleichsfunktion, sondern auch eine regionale Ausgleichsfunktion. Unter diesem Gesichtspunkt spricht einiges dafür, Arbeitslosigkeit nicht als ein individuell versicherbares oder gar zu versicherndes Risiko zu definieren.

<sup>31</sup> Vgl. Ullrich (2004), S. 86.

Bezogen auf die Leistungen geht es nach den jüngsten Arbeitsmarktreformen im Wesentlichen um die Finanzierung des befristet zu beziehenden Arbeitslosengeldes, da das Arbeitslosengeld II steuerfinanziert wird. Diese Steuerfinanzierung – namentlich wenn sie zur Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen dient – stärkt für sich allein schon das Äquivalenzprinzip. Innerhalb des befristeten Arbeitslosengelds macht es wenig Sinn, anreiz- und präferenzkompatible Wahltarife anzubieten, da hier ohnehin nur die kurzfristige Überbrückung mit Wiedereingliederungsziel im Mittelpunkt steht. Nicht zu befürwortende Wahltarife mit besseren Leistungen und höheren Beiträgen könnten negative Signalwirkungen bei den Arbeitgebern haben, so dass eine paritätische Finanzierung nur für die „normale“ Versicherungsleistung infrage käme. Eine Ausdifferenzierung in Grund- und Wahltarife könnte eine Diskussion über die Absenkung des grundlegenden Sicherungsniveaus initiieren. Käme dieses auch für durchschnittlich Entlohnte in die Nähe des Niveaus des Arbeitslosengelds II, so verlöre die Arbeitslosenversicherung ihre Akzeptanz und auch die Legitimation.

## Literatur

- Berthold, N./von Berchem, S. (2002): Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut: Markt, Staat und Föderalismus. Berlin.
- Breyer, F. et al. (2004): Reform der sozialen Sicherung. Berlin u. a.
- Burtless, G./Schäfer, H. (2002): Earnings Insurance for Germany. The Brookings Institution Policy Brief No. 104.
- Feldstein, M./Altman, D. (1998): Unemployment Insurance Savings Accounts. NBER WP No. 6880.
- Genosko, J./Hirte, G./Weber, R. (1999): Die Neugestaltung der passiven Arbeitsmarktpolitik als Beitrag zur Beschäftigungsförderung. In: Kleinhenz, G./Kühlewind, G. (Hrsg.): Mehr Beschäftigung in Deutschland: Ordnungs- und wirtschaftspolitische Ansätze. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 224, Nürnberg, S. 327–352.
- Glismann, H./Schrader, K. (2000): Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung – Probleme und Lösungsansätze in der deutschen Literatur. Kieler Arbeitspapier Nr. 995, Institut für Weltwirtschaft.
- Glismann, H./Schrader, K. (2001a): Alternative Systeme der Arbeitslosenversicherung – Das Beispiel der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs. Kieler Arbeitspapier Nr. 1032, Institut für Weltwirtschaft.
- Glismann, H./Schrader, K. (2001b): Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung. Kieler Arbeitspapier Nr. 1076, Institut für Weltwirtschaft.

- Glismann, H./Schrader, K.* (2001 c): Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung. Kieler Arbeitspapier Nr. 1076, Institut für Weltwirtschaft.
- Glismann, H./Schrader, K.* (2002): Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherungen vor dem Hintergrund ihrer Geschichte. Kieler Arbeitspapier Nr. 1112, Institut für Weltwirtschaft.
- Glismann, H./Schrader, K.* (2003): Zur Einführung privater Arbeitslosenversicherungen in Deutschland. Kieler Arbeitspapier Nr. 1144, Institut für Weltwirtschaft.
- Glismann, H./Schrader, K.* (2005): Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland. Kieler Studie Nr. 332, Institut für Weltwirtschaft.
- Karni, E.* (1999): Optimal Unemployment Insurance: A Survey. In: *Southern Economic Journal*, 66 (2), P. 442–465
- Kröger, M.* (2003): Versicherungsinduzierte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische Begründung, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen. Hamburg.
- Orszag, M./Snowder, D.* (2002): From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts. IZA DP No. 532.
- o.V.* (2005): Führt die Lockerung des Kündigungsschutzes zu mehr Beschäftigung in Deutschland? Neue Studie untersucht betriebliche Anpassungen im Zeitverlauf. IZA Compact, Januar 2005.
- Plassmann, G.* (2002): Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 255, IAB Nürnberg.
- Raddatz, G.* (2005): Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung – Was ist kurzfristig machbar? Stiftung Marktwirtschaft, Nr. 90, Juni 2005, Frankfurt a. M.
- Römer, M./Borell, R.* (2002): Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Heft 96, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e. V., Wiesbaden.
- Sanner, H.* (2002): Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung – Eine Theorie unter Einbezug von Lohnverhandlungen und Migration. Aachen.
- Schäfer, H.* (2003): Reform der Arbeitslosenversicherung. Köln.
- Schmähl, W.* (2003): Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland – Optionen und Potentiale. In: *Sozialer Fortschritt* 4/2003, S. 83–90.
- Schmid, H./Rosenbaum, E.* (1995): Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht. Bern u. a.
- Schneider, H. et al.* (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung. Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Sesselmeier, W.* (2005): Gesamtgesellschaftliche Leistungen in der Gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung – Abgrenzung und Umfang. Gutachten im Auftrag des DGB Bundesvorstandes, Juni 2005, Universität Koblenz-Landau.
- Simon, S.* (2001): Umverteilung in der Sozialversicherung. Begründung, Analyse und Bewertung in gegenwarts- und zukunftsbezogener Perspektive. Frankfurt u. a.
- Stiglitz, J./Yun, J.* (2002): Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 9199, Cambridge.
- SVR* (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden.
- SVR* (2005): Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden.
- Ullrich, C.* (2004): Sozialpolitische Gerechtigkeitsprinzipien, empirische Gerechtigkeitsüberzeugungen und die Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme. In: *Liebig, S./Lengfeld, H./Mau, S.* (Hrsg.): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt und New York, S. 69–96.
- Wagner, A./Obst, S.* (2000): Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik – ein internationaler Vergleich. In: *Bosch, G./Wagner, A.* (Hrsg.): Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2000–03, Gelsenkirchen.