

Nr. 90  
Juni 2005

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung

## Was ist kurzfristig machbar?

Guido Raddatz

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Charlottenstraße 60

Telefon: +49 (0)30 206057-0

E-Mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

D-10117 Berlin

Telefax: +49 (0)30 206057-57

Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

## Vorwort

Reformen haben in Deutschland keinen guten Ruf. Das gilt insbesondere dann, wenn sie den Arbeits„markt“ betreffen und mit sozialen Leistungskürzungen verbunden sind. Mit den vier Hartz-Gesetzen sowie dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt hat sich die rot-grüne Bundesregierung bei den Wählern wenig Freunde gemacht. Davon zeugen auch die Bewegungen im linken Spektrum der Parteienlandschaft.

Dabei steht außer Frage, dass die bisherigen Reformen, obwohl sie durchaus richtige Ansätze enthalten, bei weitem nicht ausreichen. Nach den voraussichtlich stattfindenden Neuwahlen im September wird sich die neue Bundesregierung unveränderten wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen gegenüber sehen – unabhängig davon, welche Parteien die Wahl gewinnen werden.

In der vorliegenden Publikation will die Stiftung Marktwirtschaft Reformoptionen für den Bereich der Arbeitslosenversicherung aufzeigen. Sie sind als ein Baustein unter vielen auf dem Weg zu mehr Beschäftigung zu sehen – keinesfalls erheben sie den Anspruch, die Arbeitslosigkeit allein beseitigen zu können. Da politische Veränderungen zumeist evolutiv vonstatten gehen, werden bewusst nur solche Veränderungen thematisiert, die prinzipiell innerhalb einer Legislaturperiode umsetzbar sind. Auch wenn daher das bestehende Grundkonzept einer staatlichen Arbeitslosenversicherung (noch) nicht in Frage gestellt wird, wären die Vorschläge gleichwohl hinreichend geeignet, um echte Verbesserungen zu erzie-

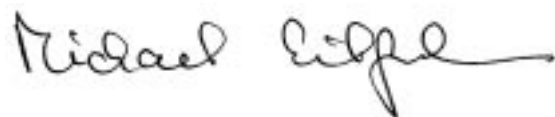
len und mehr ordnungspolitische Klarheit, Wettbewerb und Eigenverantwortung zu erzielen.

Leitprinzip der vorgeschlagenen Reformoptionen ist die konsequente Berücksichtigung von Anreizwirkungen in der Arbeitslosenversicherung: Das permanente Streben der Menschen nach ihrem eigenen Vorteil wird mit dem Prinzip der Eigenverantwortung verknüpft. Dieser „marktwirtschaftliche“ Ansatz ist im Endergebnis deutlich erfolgversprechender als die häufig gut gemeinte, letztlich aber missglückte Sozialpolitik vergangener Jahrzehnte. Diese hat vor allem zu Passivität verführt und Fehlanreize für ein Verhalten zu Lasten Dritter geschaffen.

### Die möglichen Reformmaßnahmen im Überblick

- Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf einheitlich 12 Monate.
- Degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes.
- Einführung einer Karenzzeit beim Arbeitslosengeld, entweder allgemein verpflichtend oder im Rahmen von Wahlтарifen.
- Herausnahme von familienpolitisch, sozialpolitisch oder strukturpolitisch motivierten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Dazu gehören u.a.:
  - Wegfall des erhöhten Leistungssatzes für Arbeitslose mit Kindern beim Arbeitslosengeld.
  - Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen für Jugendliche und Behinderte.
- Verringerung der arbeitsmarktpolitisch motivierten aktiven Arbeitsmarktpolitik.
- Kontinuierliche Abschmelzung des Aussteuerungsbetrages über vier Jahre und Implementierung eines anreizkompatiblen Entlohnungssystems in der BA.
- Absenkung des Beitragssatzes im Rahmen des so gewonnenen finanziellen Handlungsspielraums um mindestens 1,5 Prozentpunkte. Bei Umsetzung aller Vorschläge wäre eine Senkung von mehr als 2,5 Prozentpunkten möglich.

Berlin, den 28. Juni 2005



Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstand

## Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung

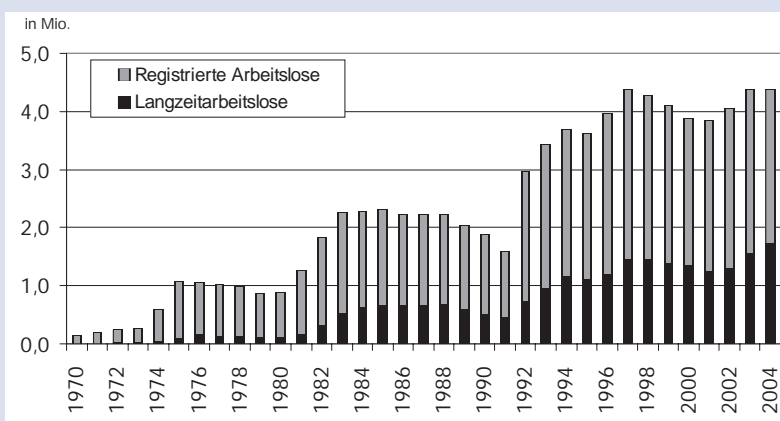
### 1 Ausgangssituation und Problemlage

Die über Jahrzehnte immer weiter verfestigte Massenarbeitslosigkeit stellt die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland vor neue Herausforderungen. Das ursprüngliche Anliegen der Arbeitslosenversicherung, den Arbeitnehmern während kurzfristiger, vornehmlich konjunkturell bedingter Zeiträume ohne Beschäftigung das Einkommen zu sichern, passt kaum noch zur veränderten ökonomischen Realität. Diese ist zunehmend durch dauerhafte Massenarbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit charakterisiert (vgl. Abbildung 1). Arbeitslosigkeit ist zu einem hauptsächlich strukturell bedingten Problem geworden, das vielfältige Ursachen hat: beispielsweise einen inflexiblen und überregulierten Arbeitsmarkt, immer wieder zu beobachtende beschäftigungsfeindliche Lohnabschlüsse der Tarifparteien und die im Zeitablauf mehr oder weniger kontinuierlich ansteigenden Lohnzusatzkosten aufgrund fehlkonzipierter Sozialversicherungssysteme. Gerade in den demographieanfälligen Sozialversicherungszweigen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung wird letzteres besonders deutlich. Hinzu kommen externe Faktoren und Ereignisse, wie steigende Energie- und Rohstoffpreise oder die deutsche Wiedervereinigung, die den Arbeitsmarkt ebenfalls beeinträchtigen können. Negative Beschäftigungswirkungen sind dabei vor allem dann zu beobachten, wenn auf derartige exogen vorgegebene Entwicklungen aus makroökonomischer Perspektive völlig falsch reagiert wird. Leider ist das in der Vergangenheit des öfteren geschehen. Versuchen etwa die Gewerkschaften, energiepreisinduzierte Preissteigerungen durch erhöhte Lohnforderungen auszugleichen, so ist eine steigende Arbeitslosigkeit fast schon vorprogrammiert. Auch im Zuge der deutschen Wiedervereinigung wurden folgenschwere ökonomische Fehler gemacht – etwa was die Festlegung des Umtauschkurses von Ostmark in D-Mark oder die rasante Lohnentwicklung in Ostdeutschland betrifft.

Davon abgesehen ist in der Wirtschaftswissenschaft inzwischen weitgehend unstrittig, dass an der gegenwärtigen Arbeitsmarktmisere auch die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung sowie der umfangreiche Aufgabenkatalog der Bundesanstalt für Arbeit (BA) im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht ganz unschuldig sind. Dabei ist die Arbeitslosenversicherung weniger als Ausgangspunkt für das Entstehen von Massenarbeitslosigkeit zu sehen. Ihre vielfältigen Anreizwirkungen und unerwünschten „Nebeneffekte“ lassen jedoch die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes nicht unbeeinträchtigt und können das Entstehen von Arbeitslosigkeit begünstigen bzw. deren Abbau behindern. Dies muss bei der konkreten Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung berücksichtigt werden. Denn so wünschenswert es auf den ersten Blick auch erscheinen mag, eine möglichst umfassende Absicherung gegen das oftmals existenzbedrohende Risiko der Arbeitslosigkeit bereitzustellen, die negativen Beschäftigungseffekte dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Gewinnen sie überhand, wird die Arbeitslosenversicherung letztlich ad absurdum geführt.

Sowohl die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Zeitablauf als auch der Vergleich mit anderen Industrieländern legen nahe, dass es diesbezüglich in Deutschland nicht zum Besten steht. Im Weiteren soll daher die Arbeitslosenversicherung auf mögliche Reformoptionen hin analysiert werden. Hinter allen Überlegungen steht dabei immer das übergeordnete Ziel, Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung zu

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland (1970 - 2004)



Bis einschließlich 1991 Daten für Westdeutschland; ab 1992 Daten für Gesamtdeutschland.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Bundesagentur für Arbeit.

schaffen. Völlig unbestritten ist dabei, dass eine Reform der Arbeitslosenversicherung für sich allein genommen keinesfalls ausreicht, die Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen. Insofern sind die folgenden Vorschläge immer nur als *ein* Baustein von vielen im Kampf für mehr Beschäftigung zu sehen. Allerdings tritt bei der Arbeitslosenversicherung die wirtschaftspolitische Verantwortung des Staates besonders klar zu Tage – ganz in dem Sinne, dass der Staat zwar keine Arbeitsplätze schaffen kann, aber für die ordnungspolitische Rahmensetzung zuständig ist.

Hinsichtlich der präsentierten Reformvorschläge wird bewusst eine vergleichsweise pragmatische Perspektive gewählt. Konkret bedeutet das, dass vor allem kurzfristige, d. h. innerhalb einer Legislaturperiode umsetzbare Maßnahmen betrachtet werden. Die übergeordnete Systemfrage, ob man überhaupt eine staatliche Arbeitslosenversicherung braucht, wird dagegen bewusst nicht gestellt und beantwortet. Der Widerstand gegen die von der rot-grünen Bundesregierung in den letzten Jahren angestoßenen Arbeitsmarktreformen hat gezeigt, wie schwierig es ist, selbst kleinere Reformschritte politisch durchzusetzen, sofern sie mit Leistungseinschnitten verbunden sind.

Im nächsten Abschnitt werden zunächst überblicksartig Mechanismen skizziert, die dazu führen, dass die Arbeitslosenversicherung die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung beeinträchtigt und das Entstehen von Arbeitslosigkeit begünstigen kann. Abschnitt drei skizziert die konkreten Aufgaben und das finanzielle Volumen der Arbeitslosenversicherung in Deutschland. An diese Bestandsaufnahme schließen sich in Abschnitt vier Reformoptionen bei der Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes an, bevor im fünften Abschnitt die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kritisch hinterfragt werden. Das letzte Kapitel zieht einige abschließende Schlussfolgerungen und zeigt das im Status quo bestehende Einspar- und Umfinanzierungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung auf.

---

## 2 Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenversicherung begünstigt auf unterschiedlichem Wege die Entstehung und Verfestigung (Persistenz) von Arbeitslosigkeit. Grundsätzlich lassen sich dabei drei Bereiche unterscheiden: Erstens negative Anreizeffekte des Arbeitslosengeldes als

zentrale Versicherungsleistung, zweitens eine kostspielige, aber meist wenig wirksam ausgestaltete aktive Arbeitsmarktpolitik und drittens negative Rückwirkungen von der schwerpunktmäßig lohnbezogenen Finanzierungsseite der Arbeitslosenversicherung.

### Negative Anreizeffekte des Arbeitslosengeldes

Empirische Studien bestätigen immer wieder einen engen positiven Zusammenhang zwischen der Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung – insbesondere ihrer Dauer – und dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Aus theoretischer Sicht ist das nicht weiter verwunderlich.

Zum einen verringern großzügig gewährte Lohnersatzleistungen die individuellen Anreize, möglichst schnell eine neue Beschäftigung aufzunehmen – sei es über unzureichende Suchaktivitäten oder über einen zu hohen Anspruchslohn. Für die Arbeitslosenversicherung ist es zumeist schwierig, diesen versicherungsinduzierten Verhaltensänderungen (Moral Hazard) erfolgreich entgegenzuwirken. Das individuelle Verhalten der Arbeitslosen kann in der Regel nicht ausreichend beobachtet, kontrolliert und gegebenenfalls sanktioniert werden. Gerade in der Arbeitslosenversicherung ist die für viele Versicherungsverhältnisse typische Situation einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Versicherung und Versicherungsnehmer besonders ausgeprägt. Prinzipiell handelt es sich dabei um ein Problem, das nie vollständig behoben werden kann. Um so wichtiger ist aber, dass bei der Ausgestaltung der Versicherung die Anreizwirkungen nicht völlig außer Acht gelassen werden, um diese „Verhaltensrisiken“ zumindest zu begrenzen.

Vor diesem Hintergrund ist die Mitte und Ende der 80er-Jahre in mehreren Schritten vollzogene Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere äußerst kritisch zu sehen (vgl. Abbildung 2). Gleichermaßen ist es aus ökonomischer Perspektive auch mehr als bedauerlich, dass die rot-grüne Bundestagsmehrheit am 17. Juni 2005 die ursprünglich ab dem 31. Januar 2006 wirksam werdende Verkürzung um zwei Jahre auf den 31. Januar 2008 verschoben hat.

Zum anderen beeinflussen großzügige Lohnersatzleistungen das Verhalten der Tarifparteien und begünstigen tendenziell zu hohe Tariflohnabschlüsse. Vor allem die Verhandlungsposition der Gewerkschaften wird

gestärkt, wenn das bei Arbeitslosigkeit zu erwartende „Alternativeinkommen“ in Form des Arbeitslosengeldes großzügig ausfällt. Die negativen Auswirkungen der durch eine falsche Lohnpolitik entstehenden Arbeitslosigkeit werden durch staatliche Transferleistungen aufgefangen und aus Sicht der an den Lohnverhandlungen Beteiligten scheinbar „externalisiert“.

### Aktive Arbeitsmarktpolitik mit zweifelhaften Wirkungen

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen verbessern. Dazu steht der Bundesagentur für Arbeit ein umfangreiches arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium zur Verfügung. Soweit die Theorie. In der Realität bleiben die erhofften positiven Beschäftigungseffekte jedoch weitgehend aus oder werden gar in das Gegenteil verkehrt. Neben Problemen der ineffizienten Umsetzung – wenn etwa den Arbeitslosen unpassende Maßnahmen zugeordnet werden – müssen auch hier ähnliche Anreizprobleme wie beim Arbeitslosengeld berücksichtigt werden. So ist davon auszugehen, dass auch die aktive Arbeitsmarktpolitik zumindest temporär die Suchanstrengungen und Eigeninitiative der teilnehmenden Arbeitslosen hemmt und ihren Anspruchslohn zur Aufnahme einer Beschäftigung erhöht. Auf diese Probleme wird im fünften Abschnitt noch näher eingegangen.

### Negative Rückwirkungen von der Finanzierungsseite

Die Arbeitslosenversicherung finanziert sich – wie auch die anderen Sozialversicherungszweige – überwiegend durch lohnabhängige Beiträge. Zu Vollbeschäftigungszeiten bis Ende der 60er-Jahre lag der Beitragssatz bei 1,3 %. Bis Ende der 80er-Jahre stieg er auf 4,3 % an und liegt seit der deutschen Wiedervereinigung bei 6,5 %. Verantwortlich für diese dramatische Entwicklung waren in erster Linie die steigenden Ar-

beitslosenzahlen, aber auch die oben skizzierte Verlängerung der maximalen Bezugsdauer für ältere Arbeitslose sowie die sukzessive Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Wie auch in den anderen Zweigen der Sozialversicherung wirkt die Kopplung der Beiträge an das Arbeitseinkommen wie eine proportionale Lohnsteuer, welche die Beschäftigung beeinträchtigt (vgl. Abbildung 3). Insgesamt haben die sozialversicherungsbedingten Lohnzusatzkosten inzwischen ein Niveau erreicht, das zweifelsohne einen beträchtlichen Teil der Arbeitslosigkeit mitzuverantworten hat. Die Anknüpfung am Arbeitseinkommen erscheint bei der Arbeitslosenversicherung aber insoweit gerechtfertigt, als es sich dabei um den eigentlichen Versicherungsgegenstand handelt.

Höchst problematisch ist allerdings, dass ein beträchtlicher Teil der Leistungen der Arbeitslosenversicherung keinen echten Versicherungscharakter hat, sondern allgemeinen sozial- und familienpolitischen Zielen dient. Dazu zählt zum einen der erhöhte Leistungssatz beim Arbeitslosengeld für Arbeitslose mit mindestens einem Kind. Diese erhalten – unabhängig davon, ob sie ein oder mehrere Kinder haben – 67 % statt 60 % des pauschalierten Nettoentgelts. Zum anderen müssen auch beträchtliche Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu den versicherungsfremden Leistungen gerechnet werden. Denn vielfach werden mit ihnen nicht nur arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfolgt, sondern auch sozial- und strukturpolitische Ziele von gesamtgesellschaftlichem Ausmaß gefördert. Besonders deutlich wird dies beispielsweise bei der Förderung von Jugendli-

Abbildung 2: Maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld\*

Periode	Altersgrenze (in Jahren)								
	42	44	45	47	49	52	54	55	57
bis 1985	12	12	12	12	12	12	12	12	12
1985	12	12	12	12	18	18	18	18	18
1/1986-6/1987	12	16	16	16	20	20	24	24	24
7/1987-3/1997	18	22	22	22	26	26	32	32	32
seit 4/1997	12	12	18	22	22	26	26	26	32
ab 2/2006**	12	12	12	12	12	12	12	15	18

\* Bei Vorliegen der jeweils maximal erforderlichen Dauer einer versicherungspflichtigen Beschäftigung.

\*\* Für Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem 31.1.2006 bzw. nach dem 31.1.2008 entsteht.

Quelle: Steiner, Viktor (2000), „Employment Effects of Social Security Reforms in Germany“, Frankfurt a.M. und §§ 127, 434i SGB III i.d.F.v. 27.12.2003.

chen und Behinderten oder bei den sogenannten Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen. Sofern diese überhaupt sinnvoll sind, sollten zur Finanzierung nicht nur die beitragszahlenden Arbeitnehmer herangezogen werden.

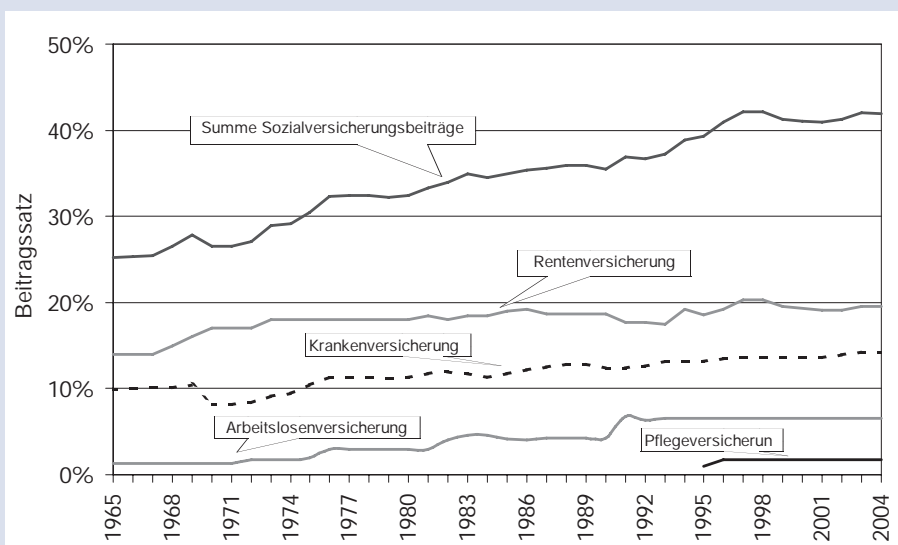
Bis Ende 2004 wurden darüber hinaus auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe zu großen Teilen aus Beitragsmitteln finanziert, obwohl die Arbeitslosenhilfe bedürftigkeitsorientiert und steuerfinanziert war. Mit dem In-Kraft-Treten von Hartz IV Anfang 2005 fällt die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslosengeld-II-Bezieher zwar dem Bund zu, finanziell ändert sich für die Bundesagentur für Arbeit und die Beitragszahler aber nicht viel. Denn für jeden Arbeitslosen, der innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der maximalen Arbeitslosengeldbezugsdauer in das Arbeitslosengeld II überwechselt, muss die Bundesagentur gemäß § 46 Abs. 4 SGB II einen sogenannten „Aussteuerungsbetrag“ an den Bund abführen. Im Haushaltsplan der BA für das Jahr 2005 sind dafür 6,717 Mrd. Euro veranschlagt, die letztlich von den Versicherten aufgebracht werden müssen. Offiziell begründet wird der Aussteuerungsbetrag damit, dass für die Bundesagentur Anreize geschaffen werden sollen, Arbeitslose noch während des Bezuges von Arbeitslosengeld dauerhaft beruflich einzugliedern. Gleichzeitig sollen die Beitragsmittel, die bisher – versicherungsfremd – für Arbeitslosenhilfebezieher verwendet wurden, auch weiterhin für die Grundsicherung für Arbeitssuchende zur Verfügung gestellt werden.

Da sich die Höhe des Aussteuerungsbetrags nur an den durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Beiträge zur Sozialversicherung für eine Bedarfsgemeinschaft orientiert, ist der finanzielle Zusammenhang zwischen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für ALG-II-Empfänger und den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung seit diesem Jahr

deutlich lockerer als bisher. Konkret heißt das, dass eine Verringerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für ALG-II-Empfänger ab diesem Jahr zwar den Bundeshaushalt, nicht aber den Haushalt der BA entlastet, da die Höhe des Aussteuerungsbetrages vom Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik weitgehend unabhängig ist. Eine Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung durch einen effizienteren Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums wird somit schwieriger. Vor diesem Hintergrund scheint ein kontinuierliches Abschmelzen des Aussteuerungsbetrages über vier Jahre empfehlenswert. Einerseits könnten so in einem überschaubaren Zeitraum versicherungsfremde Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ausgegliedert werden, andererseits würden aber auch abrupte finanzielle Verwerfungen vermieden. Um dem Anreizgedanken Rechnung zu tragen, müsste in der Bundesagentur in diesem Zeitraum ein – ohnehin überfälliges – flexibles und anreizorientiertes Mitarbeiterentlohnungssystem, das an den Vermittlungserfolg gekoppelt ist, eingeführt werden. Damit ließe sich die Gefahr eines Verschiebeparkplatzes zwischen BA und dem Bundeshaushalt wirkungsvoller ausschließen, als durch die Zahlung eines kollektiven Aussteuerungsbetrages, dessen „Auswirkungen“ der einzelne Arbeitsvermittler höchstens auf dem internen Verordnungsweg zu spüren bekommt.

Als weiterer „Einnahmenbaustein“ der Arbeitslosenversicherung kommt insbesondere seit der deutschen Wiedervereinigung regelmäßig ein Bundes-

Abbildung 3: Entwicklung der Beitragssätze in den Sozialversicherungen (1965 - 2004)



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

zuschuss in Höhe von mehreren Milliarden Euro hinzu (vgl. Abbildung 4). Er ist erforderlich, um den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit ohne Beitragssatzanhebung auszugleichen, und muss entweder aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes oder im Wege der Staatsverschuldung finanziert werden. Aus Sicht der Beitragszahler deckt er zumindest einen Teil der versicherungsfremden Leistungen, die der Arbeitslosenversicherung von der Politik zugewiesen wurden. Im Jahr 2004 lag der Bundeszuschuss bei 4,18 Mrd. Euro und damit rund 1 Mrd. Euro unter dem ursprünglichen Haushaltsansatz. Noch im Herbst 2004 hatte die BA mit einem Bundeszuschuss von über 5,2 Mrd. Euro gerechnet. Für 2005 plant die BA einen Bundeszuschuss von ca. 4 Mrd. Euro ein.

Bereits dieser kurze Überblick über die potenziellen Wirkungskanäle zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit zeigt, dass es um die deutsche Arbeitslosenversicherung derzeit nicht zum Besten steht. Entsprechend der geschilderten Problembereiche lassen sich drei Reformstrategien identifizieren, die einander ergänzen:

- Überprüfung des Leistungskataloges der Arbeitslosenversicherung,
- Überprüfung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich Quantität und Qualität,
- Überprüfung der Finanzierungsmodalitäten der Arbeitslosenversicherung.

Mehr Effizienz und eine stärkere Berücksichtigung von Anreizwirkungen bei Arbeitslosengeld und aktiver Arbeitsmarktpolitik würde nicht nur die direkte „Performance“ der Arbeitslosenversicherung verbessern, sondern über eine dann mögliche Absenkung des Beitragssatzes auch positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Bevor diese Reformstrategien im Weiteren näher konkretisiert werden, soll zuvor im nächsten Abschnitt eine komprimierte Übersicht über den finanziellen Status quo der Arbeitslosenversicherung gegeben werden.

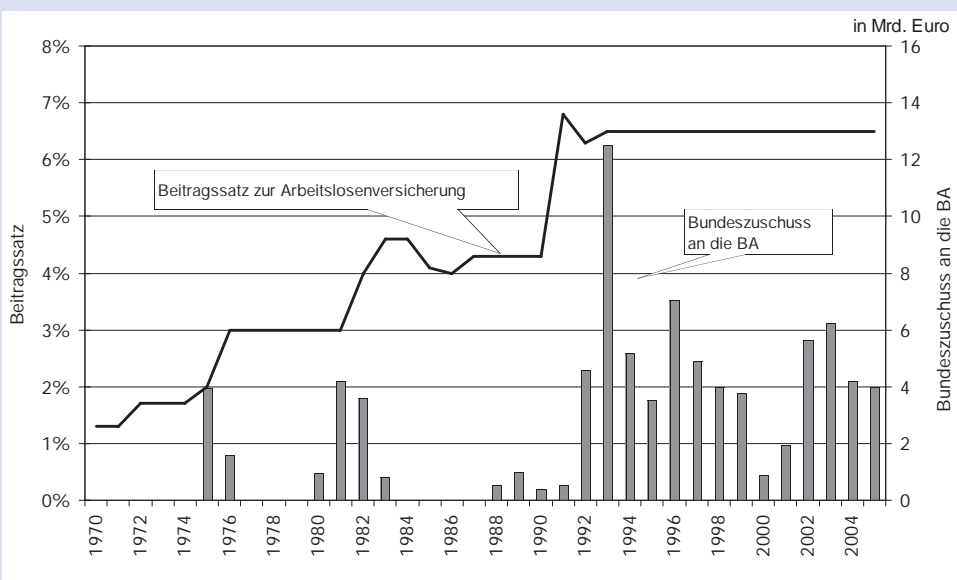
### 3 Aufgaben und finanzieller Umfang der Arbeitslosenversicherung

Die zentralen Aufgaben der Arbeitslosenversicherung in Deutschland liegen in der verwaltungsmäßigen Abwicklung der originären Versicherungsleistung „Arbeitslosengeld“, der bundesweit flächendeckenden Arbeitsvermittlung sowie in der Durchführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Letztere wurde bis zum Jahr 2005 durch diverse Aktivitäten der Kommunen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) ergänzt. Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV) zum 1. Januar 2005 haben die Kommunen, insbesondere wenn sie die vorwiegend langzeitarbeitslosen ALG-II-Bezieher

als „optierende Kommune“ in alleiniger Verantwortung betreuen, diesbezüglich an Bedeutung gewonnen. Insgesamt gab die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2004 rund 53 Mrd. Euro für diese zentralen Aufgabenbereiche aus, im Jahr 2003 waren es noch rund 55 Mrd. Euro.

Die Einnahmen aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung, die den ganz überwiegenden Löwenanteil auf

Abbildung 4: Entwicklung des Bundeszuschusses an die Bundesagentur für Arbeit



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Bundesagentur für Arbeit.

**Abbildung 5:** Übersicht über die Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit

Einnahmen in Mio. Euro	2002	2003	2004	Soll 2005
Beiträge	47.405	47.337	47.211	47.800
Winterbau-Umlage	184	171	162	160
Insolvenzgeld-Umlage	1.904	1.909	1.512	1.600
Europäischer Sozialfonds (ESF)	572	307	333	304
Verwaltungskostenerstattungen	214	207	211	222
Verwaltungskostenerstattung ALG II	-	-	363	2.818
Mittel aus der Ausgleichsabgabe	222	214	220	152
Sonstige Einnahmen	384	489	304	903
Summe reguläre Einnahmen	50.885	50.635	50.315	53.960
Finanzierungssaldo (Bundeszuschuss)	5.623	6.215	4.175	4.000
<b>Gesamtsumme Einnahmen</b>	<b>56.508</b>	<b>56.850</b>	<b>54.490</b>	<b>57.960</b>

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

der Finanzierungsseite ausmachen, lagen in den letzten Jahren relativ konstant bei etwas über 47 Mrd. Euro. Für das Jahr 2005 sind nur unwesentlich höhere Beiträge geplant (vgl. Abbildung 5). Die übrigen (regulären) Einnahmen können im Weiteren vernachlässigt werden, entweder weil sie nur ein geringes Volumen haben oder – wie etwa die Insolvenzgeld-Umlage – einer klaren Zweckbindung unterliegen. Die verbleibende Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben wurde jeweils durch einen Bundeszuschuss in Höhe von mehreren Milliarden Euro ausgeglichen. Für 2005 sind – wie bereits erwähnt – rund 4 Mrd. Euro vorgesehen.

Ein Beitragssatzpunkt in der Arbeitslosenversicherung entspricht rund 7,3 Mrd. Euro. Für eine Beitragssatzsenkung um 1,5 Prozentpunkte auf 5 %, wie sie beispielsweise von CDU und CSU immer wieder gefordert wird, wäre eine Ausgabenreduktion von mindestens 11 Mrd. Euro erforderlich. Dabei ist unterstellt, dass der Bundeszuschuss verbleibende Finanzierungsdefizite in gleichem Umfang wie bisher ausgleicht. Soll die Beitragssatzsenkung dagegen zusätzlich mit einem ausgeglichenen Haushalt der BA einhergehen, so wären noch weitergehende Einsparungen in einem mittleren einstelligen Milliarden-Bereich erforderlich. Die Abbildungen 5 und 6 geben eine detailliertere Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in den Jahren 2002 bis 2005.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass ein Einsparpotenzial von mindestens 11 Mrd. Euro nicht ohne weiteres in einer einzelnen Ausgabenkategorie oder gar -position gefunden werden kann. Vielmehr ist für ein solches Ziel ein ganzes Bündel an Maßnahmen erforderlich, das neben Ausgabenkürzungen realistischerweise auch eine stärkere Steuerfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung vorsehen muss. Angesichts notorisch leerer Haushaltskassen scheint der Spielraum für letzteres

allerdings begrenzt zu sein. Daher darf eine Beitragssatzsenkung nicht nur Selbstzweck sein und ausschließlich zu Lasten der öffentlichen Haushalte erfolgen, sondern sie muss das „natürliche“ Endergebnis einer effizienzorientierten Reform der Arbeitslosenversicherung sowie der versicherungsfremden Leistungen sein.

## 4 Reformoptionen beim Arbeitslosengeld

Der naheliegendste Ansatzpunkt für Reformüberlegungen ist zunächst die Ausgestaltung der eigentlichen Versicherungsleistung Arbeitslosengeld. Dabei handelt es sich mit rund 29 Mrd. Euro nicht nur um die mit Abstand bedeutendste Ausgabenposition: Bereits die kurze Wirkungsanalyse zu Beginn hat die vielfältigen unerwünschten Anreizeffekte, die vom Arbeitslosengeld ausgehen, skizziert.

### Bezugshöhe

Hinsichtlich der Bezugshöhe des Arbeitslosengeldes wird gegenwärtig danach differenziert, ob der Arbeitslose mindestens ein Kind hat oder nicht. Arbeitslose Mütter oder Väter erhalten einen erhöhten Leistungssatz von 67 % des pauschalierten Nettoentgelts. Ihr Anteil an allen Arbeitslosengeldempfängern lag im Jahr 2003 bei 34 %. Kinderlose Arbeitslose



Abbildung 6: Übersicht über die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit

Ausgaben in Mio. Euro	2002	2003	2004	Soll 2005
Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts	29.559	30.961	30.673	37.061
Arbeitslosengeld	27.007	29.048	29.072	28.640
Aussteuerungsbetrag (§ 46 Abs. 4 SGB II)	-	-	-	6.717
Erstattungen an die Rentenversicherung	192	156	178	204
Insolvenzgeld	1.927	1.675	1.423	1.500
Anschlußunterhaltsgeld	434	82	-1	-
Eingliederungstitel	13.709	11.688	9.105	4.400
Unterstützung der Beratung und Vermittlung	72	98	148	
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	478	578	496	
Mobilitätshilfen	131	193	222	
Unterhaltsgeld	3.997	2.972	2.176	
Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung	2.705	2.029	1.440	
Eingliederungszuschüsse	1.225	1.349	908	
Einstellungszuschüsse bei Neugründung	126	162	158	
Einstellungszuschüsse bei Vertretung	5	18	19	
Arbeitsentgeltzuschüsse bei Weiterbildung Beschäftigter	4	16	20	
Förderung benachteiligter Auszubildender	1.076	1.114	1.100	
Sozialplanmaßnahmen	44	0	1	
Personal-Service-Agenturen (PSA)	-	175	350	
Beauftragung mit Eingliederungsmaßnahmen	-	12	24	
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Ermessensfälle)	174	351	176	
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	2.333	1.676	1.212	
Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen	25	60	49	
Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)	810	598	399	
Freie Förderung (§ 10 SGB III)	504	286	203	
Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung	8.434	9.208	9.616	9.716
Förderung der beruflichen Ausbildung (ohne Rehabilitation)	1.037	1.093	995	1.125
Berufsausbildungsbeihilfe		589	562	654
Lehrgangskosten für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen		504	433	471
Leistungen zur Teilhabe Behinderter am Arbeitsleben	3.101	3.296	3.235	2.916
Ermessensleistungen	448	437	384	170
Zuschüsse zur Förderung Schwerbehinderter	315	318	295	216
Pflichtleistungen (berufliche Rehabilitation Behinderter)	2.338	2.541	2.556	2.530
Förderung selbständiger Tätigkeit	1.006	1.681	2.727	2.350
Überbrückungsgeld	1.006	1.413	1.746	1.650
Existenzgründungszuschüsse (Ich-AG)	-	268	980	700
Kurzarbeitergeld	604	687	637	550
Transferkurzarbeitergeld	-	-	37	85
Winterbauförderung (umlagefinanziert)	201	196	168	182
Winterbauförderung (beitragsfinanziert)	44	76	48	50
Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	1.101	924	446	30
Europäischer Sozialfonds (ESF)	278	193	163	200
Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer	-	7	22	35
Förderung von Transfermaßnahmen	-	-	3	15
Eingliederung bei Berufsrückkehr	15	15	5	0
Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz	674	864	986	1.000
Vergütung an Integrationsfachdienste	42	44	44	4
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung	-	-	4	10
Vermittlungsgutscheine	14	47	75	50
Institutionelle Förderung	30	22	21	13
Sonstige Ausgaben der aktiven Arbeitsförderung	289	61	0	1.101
Verwaltungsausgaben und sonstige Ausgaben	4.806	4.993	5.096	6.784
<b>Gesamtsumme Ausgaben</b>	<b>56.508</b>	<b>56.850</b>	<b>54.490</b>	<b>57.960</b>

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

erhalten hingegen nur den allgemeinen Leistungssatz von 60 %. Sie machten 2003 mit 66 % die Mehrheit der Arbeitslosengeldbezieher aus. Einer eigenen Überschlagsrechnung für die Monate Oktober 2003 bis September 2004 zufolge beläuft sich die finanzielle Zusatzbelastung aufgrund des erhöhten Leistungssatzes auf knapp 700 Mio. Euro pro Jahr.

Beim Beitragssatz findet hingegen keine Differenzierung nach der Kinderzahl statt. Damit handelt es sich bei dem erhöhten Leistungssatz um eine familien- bzw. sozialpolitisch motivierte Umverteilungsmaßnahme auf Kosten der kinderlosen Beitragszahler, die allerdings höchst zielungenau wirkt. Nicht nur, dass die Kinderzahl unberücksichtigt bleibt, durch die anteilige Anknüpfung am letzten Bruttoeinkommen werden auch ehemals besser verdienende Arbeitslose bevorzugt. Darüber hinaus bleiben andere Einkommenskategorien, beispielsweise Kapitalerträge u.ä., oder das Einkommen des Ehepartners im Rahmen der familienpolitischen Komponente unberücksichtigt.

Es ist daher zu empfehlen, den erhöhten Leistungssatz beim Arbeitslosengeld ersatzlos zu streichen. Zumindest aber sollte er aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Alternativ wäre an eine freiwillige Zusatzversicherung für Familien mit Kindern zu denken. Den erhöhten Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit stünden dann auch höhere Beitragszahlungen gegenüber. Verbunden mit einer geringfügigen Erhöhung des Kindergeldes in Höhe der durchschnittlichen Versicherungsprämie für eine solche Zusatzversicherung ließe sich eine zusätzliche Belastung der Familien vermeiden. Im Ergebnis würde dieser Vorschlag einer Steuerfinanzierung der familienpolitischen Komponente ähneln.

Eine allgemeine Absenkung des Leistungsniveaus von derzeit 60 % erscheint dagegen nicht zwingend geboten. Zum einen würde ein zu geringes Arbeitslosengeld dem Versicherungsgedanken einer Einkommensglättung bei temporärer Arbeitslosigkeit widersprechen. Zum anderen zeigen empirische Studien, dass weniger die Höhe als vielmehr die Dauer des Leistungsbezuges für die negativen Anreizeffekte und den damit verbundenen Anstieg der Arbeitslosigkeit hauptverantwortlich ist.

Dennoch bestehen weitere Verbesserungsmöglichkeiten. Es spricht einiges dafür, das Auszahlungsprofil des Arbeitslosengeldes im Zeitablauf degressiv auszugestalten, wie es beispielsweise auch der Sach-

verständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorschlägt. Anfänglich würden Arbeitslose ein höheres Arbeitslosengeld als heute erhalten, das mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sukzessive abgeschmolzen würde. Dadurch ließen sich die Anreize für eine möglichst schnelle Arbeitsaufnahme stärken, ohne dass auf eine angemessene Absicherung des Einkommensrisikos bei Arbeitslosigkeit verzichtet werden müsste. Zu beachten ist allerdings, dass das Arbeitslosengeld II als bedürftigkeitsorientierte, steuerfinanzierte Grundsicherung Grenzen für eine anreizkompatible Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung setzt. Diese dürften insbesondere bei Geringverdienern und Arbeitslosen mit großen Familien schnell erreicht sein.

### Bezugsdauer

Hinsichtlich der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes sind wichtige Reformschritte bereits eingeleitet worden, auch wenn sich ihre Umsetzung derzeit zu verzögern droht. Ursprünglich war vorgesehen, die maximale Bezugsdauer für ältere Arbeitslose ab Februar 2006 von derzeit bis zu 32 Monaten auf höchstens 18 Monate zu verringern (vgl. Abbildung 2). Mit Beschluss vom 17. Juni 2005 hat die rot-grüne Mehrheit im deutschen Bundestag jedoch beschlossen, die ursprünglich vorgesehene Übergangsfrist um zwei Jahre bis zum 31. Januar 2008 zu verlängern. Ältere Arbeitnehmer, die bis zu diesem Zeitpunkt arbeitslos werden, sollen also weiterhin bis zu maximal 2 Jahre und 8 Monate Arbeitslosengeld erhalten können. Unklar ist bislang noch, ob der CDU/CSU-dominierte Bundesrat diese Neuregelung bis zur voraussichtlich im September stattfindenden vorgezogenen Bundestagswahl hinauszögern und damit faktisch verhindern kann und will. Unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt die Regelung in Kraft tritt, bleibt festzuhalten, dass die verkürzte Bezugsdauer zunächst jeweils nur für Neueintritte in Arbeitslosigkeit Gültigkeit hat. Nennenswerte Einsparungen beim Arbeitslosengeld sind daher erst rund zwei Jahre nach In-Kraft-Treten zu erwarten, also entweder ab dem Jahr 2008 oder ab dem Jahr 2010. Dies spiegelt sich auch in der ursprünglichen Schätzung der finanziellen Auswirkungen wider (vgl. Abbildung 7). Der Entlastung der Bundesagentur für Arbeit beim Arbeitslosengeld stehen dabei, wenn auch in geringerem Umfang, zusätzliche Belastungen des Bundeshaushalts gegenüber. Denn in einem Teil der Fälle wird das steuerfinanzierte und bedürftigkeitsgeprüfte ALG II an die Stelle des Arbeitslosengeldes treten.

Aktuellen Schätzungen zufolge führt die Verlängerung der Übergangsfrist um zwei Jahre bei der Bundesagentur in den Jahren 2007 bis 2010 zu einer kumulierten Zusatzbelastung von 7,956 Mrd. Euro, während im Bundeshaushalt aufgrund geringerer Ausgaben für das Arbeitslosengeld II 1,913 Mrd. Euro eingespart werden können. Anders gewendet: Die Arbeitnehmer könnten in diesen vier Jahren bei vertretbaren Mehrausgaben im Bundeshaushalt um fast 8 Mrd. Euro entlastet werden, wenn die maximale Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld für Ältere wie vorgesehen reduziert würde.

Angesichts des erwiesenen Zusammenhangs zwischen der maximalen Leistungsdauer beim Arbeitslosengeld und der geringen Beschäftigungsquote Älterer kann vor der beabsichtigten Verlängerung der Übergangsfrist nur eindringlich gewarnt werden. Es ist illusorisch, darauf zu hoffen, dass sich die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt deutlich verbessern wird, solange die gegenwärtige zeitliche Differenzierung beim Arbeitslosengeld sowie weitere arbeitsmarktpolitische Erleichterungen für ältere Arbeitnehmer bestehen. Das Wasser sucht sich immer den Weg mit dem geringsten Widerstand. Im Falle betriebsbedingter Kündigungen liegt dieser allein aufgrund der von der Politik vorgegebenen institutionellen Regelungen immer noch in der Freisetzung älterer Mitarbeiter.

Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Die ursprünglich geplante Verkürzung der maximalen Bezugsdauer wäre ein wichtiger Schritt, um die Beschäftigungsquote Älterer mittelfristig wieder zu erhöhen und den seit zwei Jahrzehnten anhaltenden Trend, ältere Arbeitnehmer in den von der Arbeitslosenversicherung finanzierten „Vorruhestand“ zu verabschieden, zu durchbrechen. Unter Anreizgesichtspunkten ist in der Arbeitslosenversicherung von jeglicher zeitlichen Differenzierung nach dem Lebensalter bei der Leistungsgewährung abzuraten. Kontraproduktiv wäre im Übrigen auch eine Kopplung der maximalen Bezugsdauer an die Zahl der Beitragsjahre, wie derzeit von Teilen der CDU und CSU vorgeschlagen wird. Eine solche Regelung würde sich in ihren Anzeffekten kaum vom Status

quo unterscheiden: Die negativen Auswirkungen eines längeren Leistungsbezuges sind immer die selben, unabhängig wie eine solche Sonderbehandlung begründet wird. Grundsätzlich sollte daher von „Vergünstigungen“ auf der Leistungsseite abgesehen werden – zu groß sind die Probleme, die man sich damit ins Haus holt. Wenn man langjährig Versicherte bevorzugt behandeln möchte, dann höchstens über die Finanzierungsseite, etwa in Form moderat ermäßigter Beiträge oder partieller Beitragsrückerstattungen. Auch hier bleibt allerdings fraglich, ob eine solche Privilegierung die Risikosituation langjährig Versicherter korrekt widerspiegelt. An dieser Stelle wird daher für eine einheitliche maximale Bezugsdauer von 12 Monaten plädiert, wie sie auch bis 1985 galt. Mittelfristig sollte damit ein Einsparpotenzial von mindesten 4 Mrd. Euro in der Arbeitslosenversicherung realisiert werden können.

Eine weitere effektive Möglichkeit, das Verhaltensrisiko bei Arbeitslosigkeit zu begrenzen, besteht in der Berücksichtigung privater Ersparnisse, beispielsweise durch Karenzzeiten. Bei einer zeitlich verzögerten Zahlung des Arbeitslosengeldes werden Eigenverantwortung und Anreize zu einer möglichst schnellen Arbeitsaufnahme gestärkt. Gleichzeitig lassen sich Mitnahmeeffekte der Art, dass zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen einige Monate Arbeitslosigkeit „freiwillig“, d.h. absichtlich und bewusst in Kauf genommen werden, einschränken. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass sich eine Karenzzeit und die weiter oben vorgeschlagene degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes keineswegs gegenseitig ausschließen. Vielmehr handelt es sich um einander ergänzende Alternativen, die für unterschiedliche Kate-

Abbildung 7: Finanzielle Auswirkungen einer verringerten Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld (Mrd. Euro)

	Arbeitslosengeld Einsparungen			Arbeitslosenhilfe Mehrausgaben			Nettoeinsparungen		
	2006	2007	ab 2008	2006	2007	ab 2008	2006	2007	ab 2008
Insgesamt	0,2	2,5	3,9	0,1	1,1	1,7	0,1	1,4	2,2
Nettoleistung	0,1	1,5	2,3	0,1	0,8	1,3	0,1	0,7	1,1
GKV-Beiträge	0	0,4	0,6	0	0,1	0,2	0	0,3	0,5
GRV-Beiträge	0	0,5	0,8	0	0,2	0,2	0	0,4	0,6
PfIV-Beiträge	0	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0,1

Quelle: Entwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 24.6.2003, BT-Drucksache 15/1204.

gorien von Arbeitnehmern zugeschnitten sind. Eine Verknüpfung der beiden Elemente kann dabei entweder im Rahmen eines einheitlichen zeitlichen Leistungsprofils für alle Arbeitslosen erfolgen. Es ist aber auch eine Kombination der beiden Anreizmechanismen im Rahmen unterschiedlicher Wahltarife vorstellbar – ein entsprechender Vorschlag wurde im Jahr 2004 von der Bertelsmann Stiftung herausgegeben. Hinsichtlich der Ausgestaltung einer Karenzzeit sind unterschiedliche Optionen denkbar. Dabei muss berücksichtigt werden, dass nicht alle Arbeitnehmer gleichermaßen in der Lage sind, genügend Ersparnissen zur Vorsorge zu bilden. Der Einführung einer allgemein verbindlichen Karenzzeit in der Arbeitslosenversicherung sind daher gewisse Grenzen gesetzt. Beispielsweise wären Berufsanfänger oder Alleinverdiener mit größeren Familien nicht ohne weiteres in der Lage, ausreichende Ersparnisse für mehrere Monate Arbeitslosigkeit ohne finanzielle Unterstützung zu bilden. Ähnliches gilt für Personen, die in kurzer Zeit mehrfach hintereinander von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Vor diesem Hintergrund erscheint eine allgemeine Karenzzeit von maximal einem Monat als realistisch. Damit sollten sich die Arbeitslosengeldzahlungen um mindestens 15 % oder 4,3 Mrd. Euro verringern lassen. Bei einer längeren Zeitperiode wäre die Zahl der Arbeitslosen, die während der Karenzzeit aufgrund fehlender Ersparnisse finanziell bedürftig würden, vermutlich zu groß. Da diese Gruppe bis zum Einsetzen der Leistungspflicht der Arbeitslosenversicherung das steuerfinanzierte Arbeitslosengeld II erhielte, liefe eine Karenzzeit für sie unter Anreizgesichtspunkten ins Leere.

Anders sähe es dagegen bei Wahlтарifen aus. Hier wäre ohne weiteres vorstellbar, auch einen Tarif mit einer längeren Karenzzeit, etwa von drei Monaten, anzubieten. Damit ein solcher Wahlтарif trotz einer verminderten Versicherungsleistung für Arbeitnehmer attraktiv ist, müsste er mit einem Beitragssatzabschlag versehen werden. Falls die Risikostruktur der Wahlтарifwähler nicht allzu sehr von der Risikostruktur der Gesamtheit der Arbeitnehmer abweicht, könnte der Beitragssatz im Wahlтарif aufgrund der geringeren Ausgaben für Arbeitslosengeld um etwa 1,5 Prozentpunkte niedriger liegen. Allerdings ist es wohl unrealistisch, von einer identischen Risikostruktur in den unterschiedlichen Tarifen auszugehen. Dies ist bei der Ausgestaltung von Wahlтарifen zu berücksichtigen.

Zwischen den Arbeitnehmern bestehen erhebliche Unterschiede sowohl hinsichtlich ihrer Einkommenshöhe als auch hinsichtlich ihres Risikos, arbeitslos zu

werden. Die unterschiedlichen Einkommenshöhen spiegeln sich im Status quo in proportionalen Beiträgen und proportionalen Leistungen wider. Die unterschiedlichen Arbeitslosigkeitsrisiken hingegen werden völlig negiert: Ein Angestellter im öffentlichen Dienst mit einem vernachlässigbaren Beschäftigungsrisiko muss den gleichen Beitragssatz bezahlen wie ein Angestellter in einer „Risikobranche“ wie der Bauwirtschaft. Hinzu kommen persönliche Faktoren, wie etwa das Alter oder das Bildungs- und Qualifikationsniveau, welche die zu erwartende Dauer der Arbeitslosigkeit signifikant beeinflussen. Durch den einheitlichen Beitragssatz findet eine massive Quersubventionierung von Arbeitnehmern mit geringem Arbeitslosigkeitsrisiko zu denen mit einem hohen Risiko statt.

Ein Wahlтарif mit Karenzzeit ist deshalb vor allem für Arbeitnehmer mit geringem Arbeitslosigkeitsrisiko und hohem Einkommen interessant. Die Folge wäre eine geringere Quersubventionierung und ein Anstieg des durchschnittlichen Risikos im bisherigen „Einheitstarif“. Auch wenn eine solche risikoorientierte Beitragssatzdifferenzierung unter ökonomischen Effizienzaspekten zu begrüßen ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Beitragssatz für die Nicht-Wechsler steigt. Entschärft würde dieser Einwand aber durch die gleichzeitige Umsetzung der übrigen Reformvorschläge, da diese insgesamt zu einem geringeren Finanzbedarf der Arbeitslosenversicherung führen.

Möglicherweise würden aber auch Arbeitnehmer mit geringem Einkommen und geringen Ersparnissen in den Wahlтарif mit langer Karenzzeit wechseln wollen. Denn sie fielen während der Karenzzeit direkt in das Netz der bedürftigkeitsgeprüften sozialen Grundsicherung. Im Falle von niedrigen Einkommen und/oder großen Familien wäre das ALG II zudem nur unwesentlich niedriger als das Arbeitslosengeld. Solange sie dagegen sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, kämen sie in den Genuss eines verringerten Beitragssatzes. Dieses Verhalten beträfe zwar nicht die Arbeitslosenversicherung direkt, wohl aber die Gesellschaft als Ganzes negativ, da die ursprünglich intendierten Anreizeffekte ad absurdum geführt würden. Ein Lösungsansatz könnte darin bestehen, Wahlтарife mit längerer Karenzzeit von einem Mindesteinkommen und/oder dem regelmäßigen Nachweis ausreichender Ersparnisse abhängig zu machen.

Diese Überlegungen zeigen, dass die Einführung eines Wahlтарifs mit Karenzzeit gut vorbereitet werden muss, um unerwünschte Nebenwirkungen möglichst auszuschließen. Bei geeigneter Ausgestaltung wäre eine sol-

che Reform jedoch mit Sicherheit ein Schritt hin zu mehr Effizienz und Anreizkompatibilität in einem von Verhaltensrisiken und Mitnahmeeffekten geprägten Sozialversicherungsweig.

---

## 5 Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik

### 5.1 Ziele und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Neben den Lohnersatzleistungen und den reinen Verwaltungsausgaben entfällt ein dritter großer Ausgabenblock bei der Bundesagentur für Arbeit auf das vielfältige Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit einem Gesamtvolumen von fast 19 Mrd. Euro im Jahr 2004 beansprucht die aktive Arbeitsmarktpolitik gut 34 % der Finanzmittel bzw. über 37 % der regulären Einnahmen ohne Bundeszuschuss. Im Jahr 2003, als noch etwa 2 Mrd. Euro mehr in die aktive Arbeitsmarktpolitik flossen, lagen diese Werte sogar noch bei 37 % und 41%.

Grundsätzlich versucht die aktive Arbeitsmarktpolitik, Vermittlungshemmnisse bei Arbeitslosen, die einer (schnellen) Wiedereingliederung entgegenstehen, zu beseitigen. Insbesondere für Arbeitslose aus Problemgruppen, die einem besonderen Risiko dauerhafter Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind, will man die Chancen auf eine Beschäftigung verbessern und die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen. Letztlich soll der Matching-Prozess zwischen potenziellem Arbeitsangebot und potenzieller Arbeitsnachfrage auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden. Zusätzlich werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auch damit begründet, dass man das Selbstwertgefühl gerade von Langzeitarbeitslosen verbessern will, indem man „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ finanziert.

Entsprechend der Vermittlungshemmnisse lassen sich diverse arbeitsmarktpolitische Strategien der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterscheiden, die in der Regel schwerpunktmäßig auch mit verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten verfolgt werden:

- Maßnahmen zur Unterstützung des Suchprozesses (z.B. Beratung und Vermittlung, Vermittlungsgutscheine, Mobilitätshilfen);
- Maßnahmen zur Förderung von Humankapital (z.B. Trainingsmaßnahmen, Förderung der beruflichen

- Weiterbildung, Förderung der beruflichen Ausbildung);
- Maßnahmen zur Veränderung von Anreizen (z.B. Lohnkostenzuschüsse, Förderung einer selbständigen Tätigkeit);
- Maßnahmen zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen);
- Vorruhestandsähnliche Leistungen, die eine „bessere Verteilung“ von Arbeitsplätzen zwischen Alt und Jung bewirken sollen (z.B. Altersteilzeit, nicht-arbeitslose ältere Leistungsempfänger gem. § 428 SGB III).

Während die erste Gruppe vornehmlich die friktionelle Arbeitslosigkeit verkürzen soll, steht bei den übrigen Instrumenten ganz überwiegend die strukturelle Arbeitslosigkeit im Vordergrund. Die Übersicht in Abbildung 6 zeigt, wie vielfältig das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium inzwischen ausgestaltet ist.

Nicht zum engeren Feld der aktiven Arbeitsmarktpolitik gehören Sonderregelungen im Niedriglohnssektor, wie sie z.B. in Form von Mini- und Midi-Jobs bestehen – auch wenn die Politik damit durchaus ähnliche arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt. Für eine in sich schlüssige und erfolgreiche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind die Auswirkungen solcher Sonderregelungen nicht zu vernachlässigen; im Weiteren sollen sie aber ausgeblendet werden.

### 5.2 Grundsätzliche Wirkungsmechanismen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Idealerweise sollte es mit den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelingen, die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer zu erhöhen und das Arbeitsvolumen insgesamt auszudehnen. Das heißt, die Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt sollte möglichst effizient und ohne schädliche Nebenwirkungen für andere Arbeitssuchende vonstatten gehen. Leider ist dieses Ideal Fiktion. Theoretisch lässt sich eine Vielzahl von negativen Effekten erwarten. Die bisherigen empirischen Erkenntnisse über die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik bestätigen dies: Sie kommen in der Regel bestenfalls zu „gemischten“ Ergebnissen.

Angesichts des vielfältigen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ist es offensichtlich, dass es keine allgemeingültige Bewertung der aktiven Arbeitsmarkt-

politik an sich geben kann. Zu sehr hängt ihr Erfolg und ihre Effizienz von der konkreten Ausgestaltung und den Wechselwirkungen mit anderen Regelungen der Arbeitslosenversicherung ab. So kann es etwa eine Rolle spielen, ob durch die Teilnahme an einer Maßnahme – wie teilweise in früheren Jahren – neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben werden, oder ob die Teilnahme an besondere Bedingungen wie Langzeitarbeitslosigkeit geknüpft ist.

Während die guten Absichten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Regel auf der Hand liegen, sind potenzielle kontraproduktive „Nebenwirkungen“ oft weniger klar erkennbar. Auf sie soll daher kurz eingegangen werden. Dabei ist es sinnvoll, zwischen der individuellen Ebene der Arbeitslosen (Mikroebene) und der aggregierten gesamtwirtschaftlichen Ebene (Makroebene) zu differenzieren. Denn es ist keinesfalls sicher, dass positive Auswirkungen bei einzelnen Teilnehmern, etwa in Form einer schnelleren Beschäftigungsaufnahme, auch bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung erhalten bleiben.

Bereits auf der individuellen Ebene ist zweifelhaft, ob sich durch die Teilnahme die Einkommen und Beschäftigungschancen der geförderten Arbeitslosen erhöhen und ob der erzielte Erfolg die direkten Kosten eines Programms rechtfertigt. Konkreter formuliert: Finden Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wirklich schneller eine reguläre Beschäftigung als vergleichbare Nichtteilnehmer?

Je nach Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente können die angestrebten positiven Effekte durch unerwünschte Fehlanreize geschwächt oder gar ganz zunichte gemacht werden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn Arbeitslose bereits im Vorfeld und in Erwartung einer Maßnahme ihre Suchanstrengungen nach einer regulären Beschäftigung verringern, etwa weil sie durch die Teilnahme ihre wirtschaftliche und sozialpsychologische Situation verbessern. Dementsprechend sinkt für die so Geförderten die Wahrscheinlichkeit, eine reguläre Beschäftigung zu finden. Da sich die aktive Arbeitsmarktpolitik zudem auch an regionalen Gesichtspunkten orientiert, wird von den Teilnehmern weniger Mobilität verlangt. Auch das macht den Verbleib in der Maßnahme attraktiv. Hinzu kommt die Gefahr, dass die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme mit sogenannten „Stigmatisierungseffekten“ verbunden ist, welche die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt erschweren.

Doch selbst wenn sich durch aktive Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungschancen der Teilnehmer erhö-

hen und sie schneller als Nichtteilnehmer eine Beschäftigung finden, ist noch nicht gesagt, dass damit auch ein gesamtwirtschaftlich positiver Effekt verbunden ist. So müssen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene u.a. Mitnahme-, Substitutions-, Verdrängungs- und Steuereffekte befürchtet werden.

#### Mitnahmeeffekt:

Ein Mitnahmeeffekt liegt vor, wenn die arbeitsmarktpolitische Maßnahme keine Verhaltensänderung bei den Betroffenen auslöst. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Unternehmen denselben Arbeitslosen auch ohne eine öffentliche Lohnsubvention eingestellt hätte. In diesem Fall verpufft die Förderung wirkungslos und erhöht lediglich den Gewinn des Unternehmens.

#### Substitutionseffekt:

Substitutionseffekte liegen vor, wenn Teilnehmer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme eine bevorzugte Behandlung bei der Stellenbesetzung auf Kosten von Nichtteilnehmern haben, deren Beschäftigungschancen in gleichem Umfang sinken. Sofern die Gesamtzahl an Arbeitsplätzen sich nicht erhöht, verpuffen auch hier die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

#### Verdrängungseffekt:

Der Verdrängungseffekt entsteht aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen durch die aktive Arbeitsmarktpolitik. Selbst wenn sich in einem Unternehmen die Zahl der Arbeitsplätze aufgrund arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erhöht, kann dies auf Kosten von Beschäftigten in anderen Unternehmen gehen. So kann das „subventionierte“ Unternehmen seine Kostenvorteile nutzen und Konkurrenten vom Markt verdrängen bzw. ihnen Marktanteile abnehmen, was mit einem Abbau regulärer Arbeitsplätze an anderer Stelle verbunden ist. Daneben ist auch ein allgemeiner Lohnanstieg denkbar.

#### Steuereffekt:

Neben den oben genannten „Problemen“ der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen auch die negativen Beschäftigungswirkungen ihrer Finanzierung ins Auge gefasst werden.

### Fortbestehender Evaluationsbedarf

Inwieweit all diese negativen Wirkungen, das eigentliche Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik konterkarieren, kann nur im Rahmen fundierter Evaluationen analysiert werden. Voraussetzung für eine zielorientierte Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist daher eine aussagekräftige Bewertung der bestehenden Instrumente, die auch in der Lage ist, weniger offensichtliche Wirkungs-

zusammenhänge aufzudecken. Derartige Evaluationen sind in Deutschland – was konkrete Ergebnisse betrifft – bisher nur in Ansätzen erkennbar. Sie haben sich in der Vergangenheit fast ausschließlich auf die Instrumente Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Struktur Anpassungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung konzentriert. Wenig beachtet blieben dagegen Instrumente wie Lohnsubventionen zur Aufnahme einer regulären Beschäftigung, berufsvorbereitende Maßnahmen für Jugendliche oder auch Leistungen zur Integration Behinderter in den Arbeitsmarkt. Allerdings wurde im Zuge der Umsetzung der Hartz-Gesetze dieses Defizit erkannt, so dass zumindest für die jüngeren Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine fundierte Evaluierung geplant ist. Deren Ergebnisse sind in der näheren Zukunft zu erwarten.

### 5.3 Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Basis bisheriger Ergebnisse

Die bisher vorliegenden Untersuchungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Deutschland liefern ein insgesamt ernüchterndes Bild. Insbesondere jüngere Studien kommen zu wenig positiven Ergebnissen und stellen statt dessen häufig entweder Wirkungslosigkeit oder negative Effekte fest. Das heißt, die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme oder einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme schmälert in vielen Fällen die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung im Vergleich zur Nichtteilnahme und verlängert so die Dauer der Arbeitslosigkeit. Deshalb ist es positiv, dass die Instrumente ABM, SAM und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung deutlich an Relevanz verloren haben. Dieser Weg sollte konsequent weiterverfolgt werden. Das gilt auch für die aus demographischer Perspektive kontraproduktive finanzielle Förderung der Altersteilzeit.

Für die übrigen Instrumente, die teilweise erst durch die Hartz-Reform neu geschaffen wurden, liegen hingegen bisher kaum empirische Erkenntnisse vor. Es bedarf allerdings eines großen Optimismus, hier Ergebnisse zu erwarten, die den nach wie vor beträchtlichen finanziellen Aufwand für die aktive Arbeitsmarktpolitik rechtfertigen könnten. Denn in der Vergangenheit war die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland nicht nur zu umfangreich, sondern auch zu ineffizient. Beispiele sind eine mangelnde Zielgruppenorientierung oder eine ungenügende Durchsetzung des Prinzips des Forderns und Förderns. Bisher gibt es

wenig Grund zur Annahme, dass sich das grundlegend geändert haben könnte. Sowohl die Erfahrungen mit den traditionellen Instrumenten als auch theoretische Überlegungen lassen befürchten, dass Instrumente wie die Existenzgründungszuschüsse (Ich-AGs), die Personal-Service-Agenturen oder auch die Eingliederungszuschüsse bestenfalls eine geringe positive Wirkung entfalten können. Denn auch sie lösen in erheblichem Ausmaß Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte aus. Hinzu kommen die negativen Rückwirkungen über die Finanzierungsseite, die reguläre Arbeitsverhältnisse belasten. All das spricht für einen äußerst sparsamen Einsatz dieser Instrumente, bis genauere Evaluationsergebnisse vorliegen.

Für längerfristige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie etwa die berufliche Weiterbildung, empfiehlt sich darüber hinaus grundsätzlich, die Teilnehmer nach Beendigung der Arbeitslosigkeit an den Kosten zu beteiligen. Eine solche Selbstbeteiligung – z.B. in Höhe von 20 % – hätte nicht nur positive fiskalische Effekte, sondern würde auch eine höhere Effizienz und bessere Zielgruppenorientierung erwarten lassen: Wer zahlen muss, nutzt nur ein Instrument, das er selbst als sinnvoll ansieht.

Falls mit einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gesamtgesellschaftliche Ziele verfolgt werden, ist eine Ausgliederung aus der Beitragsfinanzierung angeraten. Dies betrifft insbesondere die staatliche Ausbildungsförderung von Jugendlichen sowie die Förderung von Behinderten. Beides sind ohne Zweifel elementare gesellschaftliche Ziele in einer sozialen Marktwirtschaft, die zu Recht einen hohen Stellenwert genießen. Es ist allerdings nicht nachzuvollziehen, weshalb die dafür entstehenden Kosten nur den abhängig Beschäftigten angelastet werden sollten. Gerade was die Förderung der beruflichen Ausbildung betrifft, sollte man über eine finanzielle Beteiligung der Bundesländer nachdenken, werden diese Maßnahmen doch zu großen Teilen aufgrund eines insgesamt unbefriedigenden Bildungssystems notwendig. Nicht nur, dass dann die Kosten von allen Bürgern getragen würden; die Bundesländer hätten darüber hinaus auch zusätzliche Anreize an einer qualitativ besseren Schulausbildung der Jugendlichen, da sie einen Teil der finanziellen Folgen einer ungenügenden schulischen Berufsvorbereitung zu tragen hätten.

## 6 Fazit und Zusammenfassung

Eine konsequente Umsetzung der hier vorgeschlagenen Reformen in der Arbeitslosenversicherung könnte den Abbau der Arbeitslosigkeit in doppelter Weise unterstützen. Zum einen wären in der Arbeitslosenversicherung wirksame Anreize für eine schnellere Arbeitsaufnahme gesetzt, ohne dass die Betroffenen dabei überfordert würden. Dies gilt nicht nur auf individueller Ebene, sondern würde sich auch positiv auf das Lohnsetzungs- und Beschäftigungsverhalten der Tarifparteien auswirken. Der häufig vorgebrachte Einwand, staatliche Leistungskürzungen seien angesichts fehlender Arbeitsplätze „ungerecht“, verkennt, dass die Zahl der Arbeitsplätze keine fest vorgegebene Größe ist. Richtig ist dagegen, dass es *aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen* zu wenig Arbeitsplätze gibt. Es wäre fahrlässig, diesbezüglich den Einfluss der Arbeitsmarktordnung, zu dessen zentralen Bestandteilen die Arbeitslosenversicherung zählt, zu unterschätzen. Klar ist aber auch, dass sich die Folgen einer jahrzehntelangen falschen Politik nicht in wenigen Monaten beseitigen lassen.

Zum anderen können die vorgeschlagenen Leistungskürzungen und die finanzielle Ausgliederung versicherungsfremder Elemente aus der Arbeitslosenversicherung für Beitragssatzsenkungen genutzt werden, was

sich positiv auf die Beschäftigung auswirken würde. Angesichts der desolaten Haushaltslage der Gebietskörperschaften wird man sich dabei allerdings die Frage stellen müssen, ob wirklich alles, was derzeit aus sozial- und gesellschaftspolitischer Motivation für wünschenswert erachtet wird, auch unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten gerechtfertigt ist. Insofern muss die vorgeschlagene Umfinanzierung von einer an Effizienzgesichtspunkten orientierten „grundlegenden Überprüfung“ der einzelnen Instrumente und Maßnahmen begleitet werden. Das gilt insbesondere für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zugunsten langzeitarbeitsloser ALG-II-Empfänger, die bis Ende 2004 direkt aus dem Haushalt der BA und heute indirekt über den Aussteuerungsbetrag finanziert werden. Hier gilt die gleiche Argumentation wie bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslosengeldempfänger – sie sind zu ineffizient, zu teuer und werden zu umfangreich eingesetzt. Wenn hier eingespart wird, können die Belastungen des Bundeshaushaltes durch das Abschmelzen des Aussteuerungsbetrages zumindest teilweise kompensiert werden.

Wenn alle hier genannten Vorschläge umgesetzt würden, ergäbe sich mittelfristig ein beachtliches Entlastungspotenzial für die Arbeitslosenversicherung von geschätzt bis zu 21,1 Mrd. Euro (vgl. Abb. 8). Das wäre mehr als ein Drittel des aktuellen Finanzvolumens der Arbeitslosenversicherung und rund 44 % der geschätzten Beitragseinnahmen des Jahres 2005.

Umgerechnet ließe sich damit eine Entlastung von mehr als 2,5 Beitragssatzpunkten realisieren: Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung könnte auf unter 4 % abgesenkt werden.

Natürlich kann es sich bei den Zahlen in Abbildung 8 nur um erste grobe Abschätzungen auf Basis derzeit verfügbarer Daten handeln. Die positiven Anreizwirkungen sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt. Dennoch gewinnt man einen Eindruck, welch enormer Reformspielraum in der Arbeitslosenversicherung besteht. Ihn gilt es in der nächsten Legislaturperiode zu nutzen – für mehr Beschäftigung.

**Abbildung 8:** Mittelfristiges Einspar- und Umfinanzierungspotential in der Arbeitslosenversicherung (in Mrd. Euro)

Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate	4,0
Einführung einer Karenzzeit von einem Monat	4,3
Umfinanzierung der familienpolitischen Komponente im ALG	0,7
Abschmelzung des Aussteuerungsbetrages über einen Zeitraum von vier Jahren	1,7 - 6,7
Verringerung bzw. Streichung und „Umfinanzierung“ von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Bereich des SGB III – Eingliederungstitel (u.a. ABM (inkl. auslaufende SAM), Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse)	1,2
Streichung der finanziellen Förderung der Altersteilzeit	1,0
Halbierung der Förderung der Selbständigkeit	1,2
Anteilige Umfinanzierung von Ausgaben zur Förderung Jugendlicher und Behinderter	2,0
<b>Summe</b>	<b>16,1 - 21,1</b>

**Quelle:** Eigene Berechnungen, Datenbasis: Bundesagentur für Arbeit und Dt. Bundestag.