



Johann Eekhoff
David F. Milleker

Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen

Mit einem Vorwort
von Gert Dahlmanns



Frankfurter Institut

Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Kleine Handbibliothek • Band 31

Der tiefgreifende Wandel der Gegenwart stellt alles bislang Gewohnte weltweit in Frage. Er legt zugleich die Schwächen unserer eigenen Gesellschaft und ihrer Einrichtungen bloß. In solcher Zeit ist beides geboten: kritische Rückschau und ein unverstellter, ordnender Blick nach vorn.

Die Kleine Handbibliothek des Frankfurter Instituts geht dazu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundfragen nach. Sie will – wissenschaftlich fundiert und allgemein verständlich – Antwort und Orientierung geben, damit wir die Veränderungen steuern und gestärkt aus ihnen hervorgehen können.

Johann Eekhoff
David F. Milleker

**Die Aufgaben der
Arbeitslosenversicherung
neu bestimmen**

Mit einem Vorwort
von Gert Dahlmanns

Die Autoren

Prof. Dr. *Johann Eekhoff*, Staatssekretär a.D., ist Mitglied des Kronberger Kreises, Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln

David F. Milleker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

Gefördert durch die

informedia-Stiftung

Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich

© September 2000

Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik
Kisseleffstraße 10, 61348 Bad Homburg

Telefon (06172) 66470 – Telefax (06172) 22292

e-mail: institut@frankfurter-institut.de

internet: www.frankfurter-institut.de

ISBN 3-89015-081-0

Inhalt

Neue Arbeitswelt – Alte Arbeitslosenversicherung Gert Dahlmanns	7
Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen Johann Eekhoff und David F. Milleker	19
A Einführung	19
B Was soll die Arbeitslosenversicherung leisten?	22
C Schwerpunkte der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung	25
D Schwierige Funktionsbedingungen der Arbeitslosenversicherung	29
E Reformvorschläge	38
1 Auf eine Mindestsicherung beschränken	38
2 Option für Karenztage einführen	41
3 Keine Umverteilung betreiben	41
4 Mehr Beitragsäquivalenz durch Risikoklassen	44
5 Kurzarbeitergeldregelung aufheben	47
6 Förderung der Altersteilzeit einstellen	48
7 Keine Finanzierung von Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen	54
8 Fortbildung und Umschulung optional gestalten	57
9 Günstigkeitsprinzip für Arbeitslose aufheben	60
10 Arbeitnehmerüberlassung erleichtern	61
F Überlegungen von anderer Seite	66
1 Steuerfinanzierte Arbeitslosenversicherung	66
2 Lohnfortzahlungen für Arbeitslose	70
3 Beteiligung der Gewerkschaften am Arbeitslosigkeitsrisiko	72
4 Ausweitung auf Beamte und Selbständige	74
G Schlussfolgerungen	77

Neue Arbeitswelt – Alte Arbeitslosenversicherung

Gert Dahlmanns

Die Faszination des Neuen und das Beharrungsvermögen des Alten – auch im Leben von Wirtschaft und Gesellschaft liegen sie eng beieinander. So blicken viele gebannt auf die New Economy als Metapher für eine neue Art zu wirtschaften und zu leben. Für die gesellschaftliche Organisation von Arbeit und sozialer Sicherung aber soll es bei den alten Mustern bleiben. Die Politik hat dieses widersprüchliche Bedürfnis bislang bestärkt. Doch der Spagat zwischen Wirtschaftswirklichkeit und Sozialordnung ist nicht mehr durchhaltbar.

Auch wenn die Gesichtszüge der heraufkommenden Welt des beginnenden Jahrhunderts vielfach erst in Umrissen erkennbar sind: schon das, was wir verlässlich wissen, drängt dazu, unsere gesamten, auf Gegenwartsbewältigung und Zukunftssicherung gerichteten Vorkehrungen und sozialen Systeme auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen und sie, wo nötig, neu aus- und einzurichten.

Diese Überprüfung und Neuordnung ist eine der wichtigsten nach innen gerichteten Aufgaben dieser Jahre und für das materielle Fortkommen wie den Zusammenhalt der Gesellschaft schlicht entscheidend. An der Ernsthaftigkeit, mit der wir sie angehen, wird man uns und unsere Zeit schon bald messen. Vordringlich ist sie vor allem beim Gesamtgefüge unserer staatlich organisierten sozialen Sicherung und ihrer einzelnen Teile. Sie sind von den allenthalben zu beobachtenden Umbrüchen des Wirtschaftslebens auf unmittelbare Weise betroffen, machen sie doch bis heute an

einer Erwerbsgesellschaft industriellen Zuschnitts fest, die sich längst überlebt hat und bald kaum noch anzutreffen sein wird.

Neue Arbeitswelt

Das wird schon am Rückgang dessen deutlich, was für mehr als ein Jahrhundert als „normales“ Arbeitsverhältnis galt: der Vollzeit-Arbeitsplatz des abhängig Beschäftigten. Der ging dort, idealtypisch noch beim gleichen Arbeitgeber, in „geregelter“ Weise dem Broterwerb nach und schrieb dabei seine Erwerbsbiografie von etwa 45 (Versicherungs)jahren. Inzwischen steht diese Praxis auf der Aussterbeliste. Schon jetzt liegt der Anteil der abhängigen Vollzeitarbeitsverhältnisse bei nur noch 67 Prozent. Und selbst die Attraktivität solcher Beschäftigungsverhältnisse verblasst angesichts neuer Arbeitsweisen und Lebensvorstellungen.

Dieser inzwischen häufig beschriebene Wandel von der „Arbeits-“ zur „Beschäftigungsgesellschaft“ mit neuen Wertvorstellungen und Organisationsformen entzieht unseren Sozialsystemen den Boden. Kurzfristig bereitet er ihnen Schwierigkeiten, weil damit der Anteil der Beitragszahler schon jetzt laufend zurückgeht. Langfristig setzt er sie noch viel mehr unter Druck, weil der Alterungsprozess der Gesellschaft die Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern geradezu auf den Kopf stellen wird.

Politik und gesellschaftliche Gruppen freilich haben über diese Entwicklung lange Zeit hinweggesehen. Als bloßes Ignorieren nicht mehr möglich war, wirkten ihre Reaktionen hilf- und einfallslos. Das ist nicht verwunderlich. Die sich abzeichnenden Veränderungen der Lebens- und Ar-

beitswelt wurden von vornherein als Bedrohung eingestuft. Die Chance aber, die neue Wirklichkeit gestalterisch zu nutzen und die unhaltbar gewordenen Systeme auf eine neue, tragfähige Basis zu stellen, wurde nicht gesehen, geschweige denn genutzt. Bis heute klammern sich viele der kollektiven Interessenvertreter im Gravitationsfeld von Arbeits- und Sozialordnung zwanghaft an die Strukturen der alten Industriegesellschaft, darunter auch an deren Leitbild des vollbeschäftigten, sozialversicherungspflichtigen Familienvaters.

Wie weit die Wirklichkeit davon inzwischen entfernt ist, zeigen die heutigen Arbeitsplatz- und Beschäftigungsprofile ebenso wie die Beweglichkeitserfordernisse der Unternehmen und des gesamten Arbeitsmarkts. Gewiss wird die Stabilität der Arbeitsverhältnisse von vielen Betrieben auch heute noch als wichtiger Produktionsfaktor geschätzt. Doch müssen Kernbelegschaften immer häufiger durch Mitarbeit in neuen Beschäftigungsformen ergänzt werden. Denn im weltweiten, durch das Hinzukommen des Internet noch verschärften Wettbewerb lassen sich die Bedürfnisse der Kunden oft überhaupt nur noch mithilfe flexiblerer Produktionsgestaltungen befriedigen.

Aber auch die Arbeitnehmer selbst tragen inzwischen entscheidend zum Wandel der Arbeitswelt bei. Immer mehr von ihnen wissen die Vorteile zu schätzen, die sich auch ihnen mit zunehmender Selbstorganisation der Arbeit bieten. So verlangen sie auch ihrerseits mehr Arbeitssouveränität und Freiräume, um mithilfe flexiblerer Gestaltungsmöglichkeiten etwa Beruf und Familie besser miteinander vereinbaren oder sich für den Wettbewerb von morgen zielgenauer weiterbilden und positionieren zu können.

So unterschiedlich die Motivationen auf beiden Seiten des Arbeitsmarkts im Einzelnen auch sein mögen, in ihrer Stoßrichtung sind sie auf das gleiche Ziel gerichtet: auf Befreiung von nicht mehr zeitgemäßen, unpraktikablen Regulierungen der Arbeitsverhältnisse in Deutschland. Das entspricht der Interessenlage und ist vernünftig. Alles andere als vernünftig hingegen sind die auch heute immer noch anzutreffenden Reaktionen von Politik und Interessenwaltern. Sie führen diese Veränderungen von Arbeitswelt und Verhaltensweisen in wirklichkeitsfremder Betrachtung auf zwei monokausale Ursachen zurück: zum einen auf die unlautere Absicht der Arbeitgeber, „reguläre“ Arbeit weitmöglichst zu verdrängen, zum anderen auf das nicht minder verwerfliche Bestreben der Arbeitnehmer, sich aus der Solidargemeinschaft herauszustehlen. Vor solcher gedanklicher Kulisse wurden zu Beginn dieser Legislaturperiode die gesetzlichen Regelungen zur so genannten Scheinselbständigkeit sowie zur Geringfügigen Beschäftigung, den 630-Mark-Jobs, verabschiedet. Sie muten an wie ein Versuch der Politik, im Verein mit rückwärts gewandten Interessengruppen die heutige Arbeitswelt in die Ordnung von gestern zurückzudrängen.

Dieses Ansinnen aber kann nur scheitern. Wer sich den aus der Globalisierung und den neuen Produktions- und Arbeitsformen ergebenden Veränderungen nicht stellen, sondern sie per Gesetz unterdrücken will, wird weder mehr Beschäftigung erreichen noch soziale Sicherheit erhalten. Er wird in beiden Fällen das Gegenteil bewirken – mehr Arbeitslose und weniger soziale Sicherheit.

Alte Arbeitslosenversicherung

Die hier skizzierten Veränderungen von Arbeitswelt und Erwerbsgesellschaft berühren die Arbeitslosenversicherung fast noch mehr als die anderen Teilbereiche sozialer Sicherung. Denn die Bedingungen und Folgen der heraufkommenden Wissens- und Informationsgesellschaft sind dazu angetan, der Arbeitslosenversicherung die bisherige Zieldefinition und damit auch ihr Selbstverständnis zu nehmen. Sie treffen diese Einrichtung damit in ihrem Wesenskern.

Als die Arbeitslosenversicherung im Jahr 1927, in der Blütezeit des Industriekapitalismus – nach Vorläufern wie der Erwerbslosenfürsorge – als gesetzliche Pflichtversicherung eingeführt wurde, war ihre Aufgabe klar umrissen und Teil einer lebensnahen Sozialpolitik. Sie sollte im Zeichen des konjunkturellen Abschwungs den Einkommensverlust des vom Schicksalsschlag der Entlassung betroffenen Arbeitnehmers für die Zeit seiner Arbeitsplatzsuche zeitlich begrenzt auffangen und damit gleichzeitig als automatischer Nachfrage-Stabilisator wirken.

Doch spätestens zu Beginn der siebziger Jahre, als zunehmende Regulierung die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes immer mehr zerstört und zu einer hohen Arbeitslosigkeit als eine Art Dauerzustand entscheidend beigetragen hat, war die auf eine ganz andere Situation zugeschnittene Arbeitslosenversicherung hoffnungslos überfordert. Inzwischen macht der Anteil der Langzeitarbeitslosen – der Personen, die bereits seit über einem Jahr ohne Beschäftigung sind – mehr als ein Drittel der Gesamtarbeitslosigkeit aus.

Doch Politik und Tarifparteien haben sich nie ernsthaft daran gemacht, diesem in der erstickenden Überregulierung

des Arbeitsmarktes liegenden Übel an die Wurzel zu gehen und durch umfassende Deregulierung wieder einen lebendigen Arbeitsmarkt herzustellen. Sie wichen den damit verbundenen Konflikten aus, suchten stattdessen den für sie bequemeren Weg und bauten die Arbeitslosenversicherung, ganz gegen deren Konzept und Konstruktion, zu einem Reparaturbetrieb für die von ihnen mitverursachte strukturelle Arbeitslosigkeit aus. „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ war der Werbeslogan für die darunter fallenden Maßnahmen, die inzwischen einen großen Teil der gesamten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit ausmachen.

In Wirklichkeit aber tragen diese als aktiv bezeichneten Maßnahmen so gut wie nichts zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Deutschland bei. Sie verschleiern stattdessen deren wahres Ausmaß. Während laut Sachverständigenrat im Jahr 1998 die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenquote für das gesamte Bundesgebiet bei 12,3 Prozent lag, nahmen weitere 2,7 Prozent der Erwerbsbevölkerung an den unterschiedlichsten Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit teil. Die effektive Arbeitslosigkeit lag mithin bei nicht weniger als 15 Prozent. Eine solch kosmetische Senkung der Arbeitslosigkeit als Erfolg zu werten dürfte selbst gutwilligen Beobachtern schwer fallen. Das gilt erst recht für die so genannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Im Haushalt 1999 der Nürnberger Bundesanstalt waren sie mit einem Gesamtaufwand von 7,8 Milliarden DM, gleich 28 Prozent, der umfangreichste Einzelposten der aktiven Arbeitsmarktpolitik – und erwiesen sich doch von allen Maßnahmen als am wenigsten geeignet, die Teilnehmer wieder in den regulären Arbeitsmarkt einzugliedern.

Spiegel sozialer Fehlentwicklungen

Angesichts dieser Ausgangslage und der sich abzeichnenden weiteren Schwierigkeiten dürfen wir nicht einfach so weitermachen wie bisher. Der Zeitpunkt ist gekommen, die Situation der Arbeitslosenversicherung nach Ziel, Methoden und Mitteln zu analysieren und zu prüfen, ob und wie sie wieder auf ein tragfähiges Fundament gestellt werden kann. Die dazu notwendige intensivere Beschäftigung mit der Arbeitslosenversicherung spiegelt eine Reihe auffällender Parallelen zu den Fehlentwicklungen anderer Teile unseres Sozialversicherungssystems.

Als erstes fällt deren durchgängige Überforderung ins Auge. Bei starrem Festhalten an den einst unter anderen Vorzeichen eingeführten Strukturen wurden ihnen im Laufe der Zeit immer weitere Aufgaben und immer größere Lasten aufgebürdet, für die sie weder gedacht noch geschaffen oder ausgestattet waren. Der tiefere Grund für diese Entwicklung lag in jener über Jahrzehnte gepflegten und nur von wenigen infrage gestellten staatlichen Wohlfahrtsideologie, die – in wohlmeinender Anmaßung und mit immer machtvolleren Apparaten – laufend neue Aufgaben in die Systeme packte, um immer mehr Gruppen und Wünsche durch Umverteilung bedienen zu können. Eine ordnende Hand war in diesem Wildwuchs der Begehrlichkeiten schon sehr bald nicht mehr zu erkennen. Letztlich zu zahlen aber hatten immer der einzelne Zwangsversicherte im jeweiligen System und der Steuerbürger. Allein der Höchstbeitrag zur Arbeitslosenversicherung ist seit 1980 auf das Vierfache gestiegen.

Als zweites wird erkennbar und erklärlich, dass der auf diese Weise „Versicherte“ alles daran setzt, für das bei ihm ohnehin

abgebuchte Geld möglichst viel aus den Systemen für sich herauszuholen. Mitnahmeeffekte sind die geradezu natürliche Konsequenz so angelegter Systeme. Je mehr sie ausufern, desto größere Ausweichanreize bieten sie allen Teilnehmern am großen Spiel. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung eröffnet die neue Buntheit der Arbeitswelt und der Erwerbsverläufe im Verein mit den alten Mustern des so genannten Solidarsystems jedem Gewitzten geradezu die Planung und Finanzierung ganzer Lebensphasen auf Kosten der übrigen Beitragszahler – von der eingeschobenen Fortbildung bis hin zu bewusst eingeplanten Aus-Zeiten.

Zu solch lockerem, erfindungsreichen Umgang mit dem Gesetz ist freilich nicht jeder in der Lage – am wenigsten derjenige, der sich an die Regeln hält und dem die Arbeitslosenversicherung eigentlich helfen sollte. Ihn, den ohne sein Zutun arbeitslos Gewordenen, stellt das Zusammenwirken von Arbeitslosenversicherung und starrem Tarifrecht vor ein Dilemma, das nicht selten in dauerhafter Arbeitslosigkeit mündet. Denn einerseits wird er – subjektiv vollkommen verständlich – kaum bereit sein, zu einem Lohn zu arbeiten, der unterhalb seines Arbeitslosengeldes liegt, andererseits bleibt es ihm tarifrechtlich in vielen Branchen verwehrt, durch Unterbieten des Tariflohns mit den Beschäftigten in Konkurrenz zu treten. Oft wird dies mit dem „Günstigkeitsprinzip“ begründet. Sarkastischer kann es nicht zugehen.

So wird, ganz im Goethe'schen Sinn, Wohltat Plage und die Beschwörung der Arbeitnehmerrechte zur Farce. In einer kollektivierten Gesellschaft, in der dem Einzelnen nicht einmal mehr zugetraut wird, seine Eigeninteressen selbst am besten erkennen und wahrnehmen zu können, werden diese Rechte jedenfalls als individuelle Aufforderung und Handlungsmöglichkeit schon bald nicht mehr wahrgenommen.

Das führt zur dritten Beobachtung. Die Sozialsysteme haben sich im Laufe der Zeit ihr eigenes Konstrukt vom Menschen geschaffen und verwalten ihn entsprechend. Lassen wir dies so weiterlaufen, würde statt der verordneten Solidarität wechselseitige Ausbeutung zum obersten Prinzip der Zwangssysteme und deren Zusammenbruch wäre damit endgültig programmiert. Wenn wir sie also nicht wieder auf den Boden der ursprünglichen Zielsetzung und ordnungspolitischer Rationalität zurückholen, sind sie nicht mehr zu retten.

Schließlich fällt bei allen unseren so genannten Sozialversicherungssystemen auf, dass sie längst keine Versicherungen in des Wortes eigentlicher Bedeutung mehr sind. Das Äquivalenzprinzip – bestimmte Beiträge für a priori definierte Leistungen – hat in ihnen keinen Platz mehr. Stattdessen fließen die Beiträge, so als wären sie Steuern, in einen riesigen Fonds, über den Politik und Apparate nach Gutdünken verfügen. Die Folgen sind gravierend: allgemeine Undurchsichtigkeit, Vermengung ganz unterschiedlicher Ziele, Verschiebungen zulasten entmündigter Beitragszahler und die alles durchziehende Verwischung von Verantwortung.

Auf diese Weise haben die Systeme nicht nur ihre Akzeptanz in der Bevölkerung verloren. Sie schaffen damit überhaupt erst einen großen Teil der Probleme, die sie eigentlich lösen sollten.

Besinnung auf das Notwendige

An der Arbeitslosenversicherung werden die skizzierten Mängel und ihre Auswirkungen besonders deutlich. Weil sie in ihrer gegenwärtigen Konstruktion längst ihre eigenen Ziele vereitelt, haben im Laufe dieser Legislaturperiode selbst

der ehemalige Finanzminister Lafontaine wie auch Wirtschaftsminister Müller die Einrichtung im derzeitigen Zuschnitt grundsätzlich infrage gestellt. Beide Einwürfe tragen dazu bei, lang gehegte Tabus bei der Reform der Sozialversicherungssysteme aufzubrechen. Doch allein schon ihr Festhalten an der so genannten Arbeitsmarktpolitik in gleicher Höhe und mit unveränderten Strukturen dürfte sie von Anfang an um ihre Wirkung bringen.

Das Problem muss sehr viel gründlicher angegangen werden. Man kommt dabei um die Ausgangsfrage nicht herum, ob – und gegebenenfalls wie – unter den Bedingungen der neuen Arbeitswelt eine Versicherung gegen den Verdienstaufschlag bei Arbeitslosigkeit überhaupt noch sinnvoll organisiert werden kann. Um diese Frage zu beantworten, muss das eigentliche Anliegen der Arbeitslosenversicherung wieder herausgearbeitet und daraus der Kriterienkatalog für ein zeitgemäßes, zukunftstaugliches System entwickelt werden.

Eine solche Überprüfung führt aus ordnungspolitischer Sicht jedenfalls zu einer zentralen Erkenntnis: Wenn die Arbeitslosenversicherung auch in Zukunft ihre eigentliche Aufgabe erfüllen soll, dann muss sie von allen ihr fremden Aufgaben und Belastungen befreit und auf eine Basissicherung in Höhe des Sozialhilfeniveaus zurückgeführt werden. Alles, was darüber hinausgeht, mag der Einzelne nach seinem Gutdünken und den von ihm selbst gesetzten Prioritäten gegen höhere Beiträge versichern lassen – sowohl bestimmte Sonderleistungen wie etwa Weiterbildungsmaßnahmen oder auch höhere Versicherungsleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit. Das alles ist kein Sozialabbau, sondern ein Schritt hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit.

Schon dieser Schritt der Bereinigung allein würde dem Versicherten die heutige Last der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung merklich erleichtern, ihm neue Freiräume und Perspektiven eröffnen und das ganze Anreizsystem allmählich wieder ins Lot bringen.

Es ist das Verdienst der hier vorgelegten Studie, dass sie diesen Fragen nachgeht und das unter der Bezeichnung „Arbeitslosenversicherung“ herangewachsene Gebilde einer gründlichen Überprüfung in alle Richtungen unterzieht. Sie zeigt die Entwicklung dieser Versicherung auf, macht die darin aufeinander prallenden Interessen kenntlich und stellt das Ganze in den Kontext der übrigen Sozialsysteme, des Arbeitsmarkts und der weiteren politischen Einflussgrößen. Die daraus abgeleiteten klaren Schlüsse und eindeutigen Empfehlungen an den Gesetzgeber sind ein Beitrag zur Aufklärung und Bewusstseinschärfung in unsere Zeit hinein, in der die großen Reformen angepackt werden müssen.

Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen

Johann Eekhoff und David F. Milleker

A Einführung

Die Arbeitslosigkeit liegt wie eine schwere Last auf unserer Gesellschaft. Politiker, Gewerkschaftler und Arbeitgebervertreter unterstreichen ständig ihre Bemühungen, die Arbeitslosigkeit zu verringern. Die Regierung will sich zum Ende der Legislaturperiode an diesem Ziel messen lassen. Das „Bündnis für Arbeit“ demonstriert allerdings die institutionalisierte Hilflosigkeit und verwischt die Verantwortung. Verbandsfunktionäre geben Zusagen, die Entscheidungen in den einzelnen Unternehmen voraussetzen, beispielsweise zum Abbau von Überstunden oder zur Anzahl der Ausbildungsplätze, oder sie versuchen, den Gesetzgeber unter Druck zu setzen, die „Rente mit 60“ einzuführen, um die Lebensarbeitszeit zu verkürzen und damit Arbeitsplätze für junge Arbeitnehmer freizumachen, was bei der alten Vorruhestandsregelung nur vereinzelt gelang. Die Betroffenen sitzen gar nicht am Verhandlungstisch. Das Kernthema, das die Tarifparteien betrifft, nämlich die Höhe der Löhne, bleibt in den Gesprächen ausgeklammert oder wird allenfalls in unbestimmter und unverbindlicher Weise gestreift. Die Regierung verhandelt mit den Tarifparteien über Gesetzentwürfe und Förderprogramme. Es werden Beschlüsse gefasst, so etwa zur Ausweitung der Altersteilzeit und damit zu einer stärkeren Belastung der Arbeitnehmer mit den Zwangsbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Das Parlament soll die entsprechenden Gesetze im Gesetzgebungsverfahren beschließen.

Die letzten Beschlüsse oder „gemeinsamen Erklärungen“ des Bündnisses für Arbeit liegen in der Tradition dieses Gremiums. Der Übergang in die Altersteilzeitarbeit soll erleichtert werden – zulasten Dritter. Die Kosten sind zum größten Teil von der Arbeitslosenversicherung zu tragen, also von den dort versicherten Arbeitnehmern. Gleichzeitig wird propagiert, die Lohnzusatzkosten müssten gesenkt werden. Dazu gehören auch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. So hatten DIE GRÜNEN zwischenzeitlich vorgeschlagen, die Einnahmen aus den künftigen Erhöhungen der Öko-Steuern für die Arbeitslosenversicherung zu verwenden, um dort die Beiträge (Lohnzusatzkosten) senken zu können. Sie konnten sich damit in der Regierungskoalition nicht durchsetzen, so dass es auch für die nächsten drei Erhöhungsstufen der Ökosteuern dabei bleibt, die Mittel vorrangig für eine stärkere Subvention der gesetzlichen Rentenversicherung einzusetzen.

Oskar Lafontaine hat sich in seiner Zeit als Bundesfinanzminister für ein aus Steuern finanziertes und nach Bedürftigkeit gewährtes Arbeitslosengeld eingesetzt. Wirtschaftsminister Werner Müller spricht sich ebenfalls für einen Wegfall der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aus. Nach seiner Vorstellung sollen die Unternehmen den entlassenen Arbeitnehmern zunächst den Lohn weiterzahlen.

Die Konfusion ist groß, oder positiv gewendet: Es wird an vielen Stellen über die Arbeitslosenversicherung nachgedacht. Dabei scheinen sehr unterschiedliche, sich zum Teil widersprechende Ziele verfolgt zu werden. Erschwert wird diese Diskussion durch Entwicklungen, die mit der ursprünglichen Versicherungsidee kaum noch vereinbar sind. Was wird eigentlich versichert, wenn Arbeitszeiten auch über längere Zeiträume flexibel gestaltet werden können, wenn der Staat den

Übergang in die Arbeitslosigkeit oder Nichtbeschäftigung fördert, wenn fließende Übergänge zwischen offizieller Arbeit und Eigenarbeit bzw. Schwarzarbeit entstehen? Wie ist eine Arbeitsmarktpolitik zu beurteilen, die zu einem erheblichen Teil aus Mitgliedsbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird? Muss die Arbeitslosenversicherung vor politischen Eingriffen geschützt werden, die lediglich dazu dienen, die offizielle Arbeitslosenquote zu beeinflussen, z. B. durch zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen?

Es gibt sicher keinen Zweifel daran, dass die Arbeitslosenversicherung reformbedürftig ist und dass der Beitragssatz von 6,5 Prozent erheblich zu den Sozialabgaben von insgesamt rund 41,3 Prozent der versicherungspflichtigen Einkommen beiträgt¹. Um die Arbeitslosigkeit zu verringern, muss auch an der Höhe der Sozialbeiträge angesetzt werden. Verbesserungen in der Arbeitslosenversicherung sind nur ein Element eines Reformpakets, das Voraussetzung für mehr Arbeit und letztlich für Vollbeschäftigung ist. Sie müssen eingebunden werden in eine allgemeine Reform der Sozialsysteme, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung, aber auch der Sozialhilfe und der gesetzlichen Pflegeversicherung.

Hinzu kommen muss eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik. Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, die Löhne in Tarifvereinbarungen so festzusetzen, dass die reale Lohnsteigerung hinter der Produktivitätsentwicklung zurückbleibt, solange in beachtlichem Umfang Arbeitslosigkeit herrscht. Oder

1 Dieser Wert wird durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1.4.1998 um 1 Prozentpunkt und der Ökosteuer zum 1.4.1999 um weitere 0,8 Prozentpunkte nach unten verzerrt. Ohne die zusätzliche Steuerfinanzierung läge der Abgabensatz heute bei 43,1 Prozent.

der einzelne Arbeitnehmer und der jeweilige Arbeitgeber müssen das Recht haben, den Lohn frei auszuhandeln. Arbeitslose dürfen nicht in die Rolle von Bittstellern gedrängt werden, sondern es muss ihnen erlaubt sein, voll in den Wettbewerb um Arbeitsplätze einzutreten. In der Steuerpolitik sind drastische Senkungen der Steuersätze, vor allem zur Entlastung von Investitionen, also der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, vorzusehen. Die Senkung der Steuersätze kann nicht allein durch den Abbau von Steuervergünstigungen ausgeglichen werden. Der Staat muss gleichzeitig seine Ausgaben – insbesondere die hohen Subventionen – verringern und sich auf die Tätigkeiten zurückziehen, die nicht von den Privaten ausgeführt werden können.

Die Regulierungswut muss umgekehrt werden in Richtung Vereinfachung, mehr Handlungsspielraum und mehr Verantwortung für die Arbeitnehmer, Unternehmer und Verbraucher. Zu den überregulierten Bereichen nur einige Beispiele aus einer fast endlosen Liste: Regelung der Scheinselbstständigkeit und der geringfügigen Beschäftigung bis zu einem Einkommen von 630,- DM pro Monat, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Lehrlingsausbildung, Hochschulausbildung, Entsendegesetz, Arbeitszeitgesetz.

Die hier angemahnten Reformen sind der Rahmen, der bei den Überlegungen zur Arbeitslosenversicherung eine entscheidende Rolle spielt und der letztlich den Erfolg spezieller Reformen dieser Versicherung wesentlich mitbestimmt.

B Was soll die Arbeitslosenversicherung leisten?

Der Wechsel des Arbeitsplatzes muss nicht mit zeitweiliger Arbeitslosigkeit verbunden sein. Tatsächlich wechseln die meisten Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz ohne Übergangsphase.

Das ist die ideale Situation auf dem Arbeitsmarkt, die wieder zur Normalvorstellung werden sollte. Man kann sich durchaus einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt mit erheblicher Mobilität der Arbeitnehmer, also einen vergleichsweise häufigen Wechsel auf einen anderen Arbeitsplatz, ohne nennenswerte Arbeitslosigkeit vorstellen. Trotzdem ist immer damit zu rechnen, dass ein Arbeitgeber in Schwierigkeiten gerät, dass ein großes Unternehmen zusammenbricht, dass eine Region massiv unter einer starken Verlagerung der Nachfrage leidet und dass die Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, nicht unmittelbar wieder einen Arbeitsplatz finden.

Hauptziel der Arbeitslosenversicherung ist es, dem Arbeitnehmer für die Dauer der Arbeitsplatzsuche ein bestimmtes Einkommen zu sichern, wenn er arbeitslos wird. Grundsätzlich sollte jeder Arbeitnehmer selbst bestimmen können, welches Einkommensniveau er absichern möchte. Das würde allerdings auch bedeuten, dass der entsprechende Beitrag unmittelbar von ihm gezahlt werden müsste. Der Arbeitgeber könnte einen pauschalen Betrag oder wie bisher 3,25 Prozent des Lohns dazuzahlen. Besser wäre es aber, diese Beträge auch dem Arbeitnehmer auszuzahlen.

Die Gesellschaft hat ein Interesse am Abschluss einer Arbeitslosenversicherung, damit Arbeitnehmer für den Fall der Arbeitslosigkeit vorsorgen und nicht auf eine öffentliche Unterstützung angewiesen sind. Das rechtfertigt eine Versicherungspflicht. Allerdings sollte sich diese Pflicht darauf beschränken, ein Mindesteinkommen in der Nähe der Sozialhilfe abzusichern. Wer ein höheres Einkommen absichern möchte, ist daran nicht gehindert, aber es gibt keinen Grund, ihn dazu zu zwingen oder ihm die Form der Absicherung vorzuschreiben. Der Arbeitnehmer hat in der Regel ein starkes Interesse, möglichst schnell wieder aus der Arbeitslosigkeit herauszukommen.

Deshalb wird er es begrüßen, wenn er bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz unterstützt wird. Ob die Arbeitslosenversicherung darüber hinaus auch Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen anbieten sollte, dürfte aus der Sicht der einzelnen Arbeitnehmer, die entsprechende Beiträge bezahlen müssen, sehr unterschiedlich beurteilt werden. Das gilt in noch stärkerem Maße für das Angebot von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederungshilfen, Förderprogrammen für Jugendliche usw., auf die im geltenden System ebenfalls kein Rechtsanspruch besteht, d. h. bei denen offen bleibt, ob ein Arbeitnehmer sie im Falle der Arbeitslosigkeit tatsächlich nutzen kann.

In der bestehenden Arbeitslosenversicherung halten viele Arbeitnehmer die Beitragssätze für zu hoch. Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist eine Senkung der Beitragssätze wünschenswert, soweit sie falsche Anreize für die Beschäftigung auslösen, sei es insgesamt, sei es bei einem Teil der Arbeitnehmer. Aber Politiker verzichten nicht gerne auf die Möglichkeiten, mit den Einnahmen der Arbeitslosenversicherung Umverteilung zu betreiben und Gelder über besondere Programme an einzelne Gruppen zu verteilen.

Besonders umstritten ist die Frage, ob es Ziel und Aufgabe der Arbeitslosenversicherung sein kann, die Nichtbeschäftigung in der Form von Teilzeitarbeit oder vorzeitiger Pensionierung zu fördern; genauer: ob die Mitglieder der Versicherung gezwungen werden können, das Einkommen derjenigen Arbeitnehmer aufzustocken, die freiwillig weniger arbeiten oder ganz aus der Beschäftigung ausscheiden – man könnte auch sagen, bei denen das Beschäftigungsrisiko bewusst herbeigeführt wird.

C Schwerpunkte der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung

Nimmt man eine geringe Unschärfe hin, kann die Arbeitslosenversicherung mit der Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit gleichgesetzt werden. Die wesentliche Ausweitung besteht darin, dass die Bundesanstalt auch einige Programme abwickelt, die nicht aus Beiträgen, sondern aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

Die Arbeitslosenversicherung ist eine staatliche Pflichtversicherung für alle abhängig Beschäftigten mit Ausnahme der Beamten und Soldaten. Sie wird aus Pflichtbeiträgen finanziert. Der gesetzlich festgelegte einheitliche Beitragssatz beträgt zur Zeit (2000) 6,5 Prozent des beitragspflichtigen Bruttolohns, also des Lohns zwischen der Geringfügigkeitsgrenze von 630 DM und der Höchstgrenze von 7.100 DM monatlich in Ostdeutschland und 8.600 DM monatlich in Westdeutschland. Der Beitrag wird je zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer entrichtet. Der Beitragssatz liegt auf einem historischen Höchststand; im Jahre 1980 lag er noch bei 3 Prozent. Ein wichtiges Element der Arbeitslosenversicherung ist die Defizithaftung des Bundes. Da die Bundesregierung und vor allem der Gesetzgeber Einfluss auf die Beschäftigung und damit auf das Risiko haben, arbeitslos zu werden, erscheint es angemessen, die entstehenden Aufwendungen nicht allein den Versicherten aufzubürden. Allerdings erscheint es schwierig, wenn nicht unmöglich, das Normalrisiko und den normalen Beitragssatz zu bestimmen. Der Staat ist neben den Tarifvertragsparteien in erheblichem Umfang für die anhaltende strukturelle Arbeitslosigkeit verantwortlich. Er hat aber die steigenden Versicherungslasten nicht durch entsprechend erhöhte Zuschüsse übernommen oder die Tarifvertragsparteien stärker in die Pflicht genommen, sondern die Beitragssätze erhöht.

Mit der Arbeitslosenversicherung erwirbt der Arbeitnehmer einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, Insolvenzgeld (früher: Konkursausfallgeld) und Kurzarbeitergeld. Die Arbeitslosenhilfe wird nicht aus Beiträgen finanziert, sondern in vollem Umfang aus dem Bundeshaushalt gezahlt. Es handelt sich also nicht um eine Versicherungsleistung, sondern um eine Sozialleistung bzw. um einen staatlichen Transfer, der auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der Gleichbehandlung von Bürgern in die Sozialhilfe einbezogen werden sollte.

Das Arbeitslosengeld beträgt 60 Prozent des letzten Netto-
lohns für kinderlose Versicherte und 67 % für Versicherte mit Kindern. Es wird je nach Alter des Versicherten und Dauer der Beitragszahlung für 6 bis 32 Monate gezahlt.

Arbeitslosenhilfe wird gewährt, wenn die Arbeitslosigkeit anhält, obwohl der Anspruch auf andere Lohnersatzleistungen – im wesentlichen auf Arbeitslosengeld – ausgelaufen ist oder wenn noch keine Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung erworben wurden, wie beispielsweise bei Soldaten und Beamten auf Zeit. Die Leistung ist an eine Prüfung der Bedürftigkeit gebunden. Sie richtet sich ebenfalls nach dem letzten Nettoentgelt und beträgt 57 Prozent für Personen mit Kindern, 53 Prozent für Personen ohne Kinder.

Das Kurzarbeitergeld ist grundsätzlich eine konjunkturabhängige Leistung oder genauer gesagt, eine Leistung, die davon abhängt, ob der Bundesarbeitsminister eine schwierige konjunkturelle Situation unterstellt – was er bereitwillig tut.

Eine weitere Leistung, nämlich das so genannte Schlechtwettergeld – jetzt als Winterausfallgeld bezeichnet – hat im Grunde mit der Arbeitslosenversicherung nichts zu tun.

Dass es im Winter friert und die Bauwirtschaft davon besonders betroffen ist, bedeutet kein besonderes Arbeitsplatzrisiko, sondern eine spezielle Einschränkung der Arbeitsbedingungen oder auch der Verteilung der Arbeitszeiten. Die Bauwirtschaft kann sich darauf einstellen, indem sie entweder bei günstiger Witterung Überstunden vorsieht oder die Bedingungen für den Winterbau verbessert, wie es in den nordischen Ländern üblich ist.

Im Juni dieses Jahres hat der Bundeskanzler in einem kleinen „Bündnis für Arbeit“ zugesagt, das Winterausfallgeld bzw. Schlechtwettergeld zugunsten der Bauarbeitnehmer und zulasten der übrigen Arbeitnehmer wieder auszuweiten. Mussten die Bauarbeiter bislang mindestens 50 Arbeitsstunden ansammeln und mit Ausfallzeiten im Winter verrechnen lassen, wurde dieser flexible Teil jetzt auf 30 Stunden begrenzt. Weitere 70 Ausfallstunden werden über die Winterbauumlage bezahlt, die von den Arbeitgebern finanziert wird. Ab der 100. (bisher ab der 120.) Ausfallstunde tragen die Beitragszahler in der Arbeitslosenversicherung die Kosten des Schlechtwettergeldes – eine Leistung, die als versicherungsfremd anzusehen ist und die letztlich zu einer Subvention von Bauleistungen führt.

Neben den unmittelbaren finanziellen Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit gehören die unentgeltliche individuelle Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen zu den Hauptaufgaben der Arbeitslosenversicherung. Diese Leistungen werden sehr unterschiedlich in Anspruch genommen. Die weitaus größte Anzahl der Arbeitsstellen wird nicht durch die Arbeitsämter vermittelt.

Die stärkste Vermischung von Arbeitslosenversicherung und allgemeiner Arbeitsmarktpolitik besteht bei den arbeitsmarkt-

politischen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit. Man kann grundsätzlich eine Vielzahl von Maßnahmen, die der Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess dienen und jedem Versicherten offen stehen müssen, im Rahmen einer Arbeitslosenversicherung betreiben; aber sie bieten ein großes Einfallstor für parteipolitische, gewerkschaftliche und verbandspolitische Interventionen. In welchem Umfang solche Maßnahmen und Programme durchgeführt werden, ergibt sich nicht unmittelbar aufgrund der Beschäftigungslage, sondern wird in den Haushaltsberatungen der Bundesanstalt für Arbeit oder der Bundesregierung festgelegt. Im Zusammenhang mit der Beratung der Haushaltspläne der Bundesanstalt für die Jahre 1999 und 2000 ergab sich jeweils die Möglichkeit, den Beitragssatz zu senken. Die Vertreter der Gewerkschaften, Gebietskörperschaften und der Bundesregierung entschieden sich aber dafür, zusätzliches Geld für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auszugeben. Die Möglichkeiten, Mittel für die Fortbildung und Umschulung, für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, für Einarbeitungszuschüsse und für den Verzicht auf Arbeit (Altersteilzeit) usw. einzusetzen, sind praktisch unbegrenzt. Die Klage über zu hohe Lohnnebenkosten wird auf anderen Veranstaltungen angestimmt.

Insgesamt sind im Haushalt der Bundesanstalt für das Jahr 2000 Ausgaben in Höhe von 104,14 Mrd. DM vorgesehen. Im Jahre 1980 waren es für Westdeutschland noch 22,8 Mrd. DM. Das ist eine gewaltige Steigerung, auch wenn man berücksichtigt, dass Ostdeutschland mit einer schwierigen Arbeitsmarktlage hinzu gekommen ist.

Mit rund 50 Prozent wird der größte Teil der Mittel für Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit, also Arbeitslosen- und Insolvenzgeld, eingesetzt. Aber etwa 41 Prozent der Ausgaben fließen in die Arbeitsmarktpolitik. Etwa 9 Prozent der Ausga-

ben werden für Fachaufgaben wie Berufsberatung, Arbeitsmarktforschung sowie Verwaltung und sonstiges beansprucht.

Aufgebracht werden die Mittel zu etwas über 87 Prozent von den Beitragszahlern. Der Höchstbeitrag ist von 126 DM im Jahre 1980 auf 552,50 DM im Jahre 1999 gestiegen, also auf mehr als das Vierfache. Das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 7,7 Mrd. DM bzw. 7,42 Prozent der Ausgaben im Jahr 2000 wird vom Bund übernommen. Die Umlagen für das Insolvenzgeld sowie die Winterbauförderung werden von den Unternehmen getragen und machen mit 2,3 bzw. 0,65 Mrd. zusammen einen Anteil von 2,83 Prozent der Gesamtaufwendungen aus. Gut 3% tragen die sonstigen Einnahmen, wie etwa die Erstattung von Verwaltungskosten für Programme des Bundes und die Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds, bei.

D Schwierige Funktionsbedingungen der Arbeitslosenversicherung

Wie bei jeder Versicherung gibt es auch in der Arbeitslosenversicherung Versuche, sich Vorteile zulasten der Versicherungsgemeinschaft zu verschaffen (Moral-hazard-Problem), beispielsweise indem die Arbeitslosigkeit bewusst herbeigeführt oder die Dauer der Arbeitslosigkeit unnötig ausgedehnt wird – sei es individuell, sei es durch staatliche Anreize oder durch zu hoch festgesetzte kollektive Löhne. Wer vorübergehend oder dauerhaft aus dem Erwerbsleben ausscheiden will, kommt in die Versuchung, sich noch eine Zeit lang Arbeitslosengeld zahlen zu lassen. In Betrieben und Branchen, in denen die Beschäftigung saisonal schwankt, wird nicht selten eine Arbeitslosigkeitsphase zwischengeschaltet. Tarifparteien nehmen mit ihren Lohnvereinbarungen und sonstigen tariflichen Regelungen wenig Rücksicht

Schaubild 1:
Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit 1999
Gesamtvolumen: 105,219 Mrd. DM

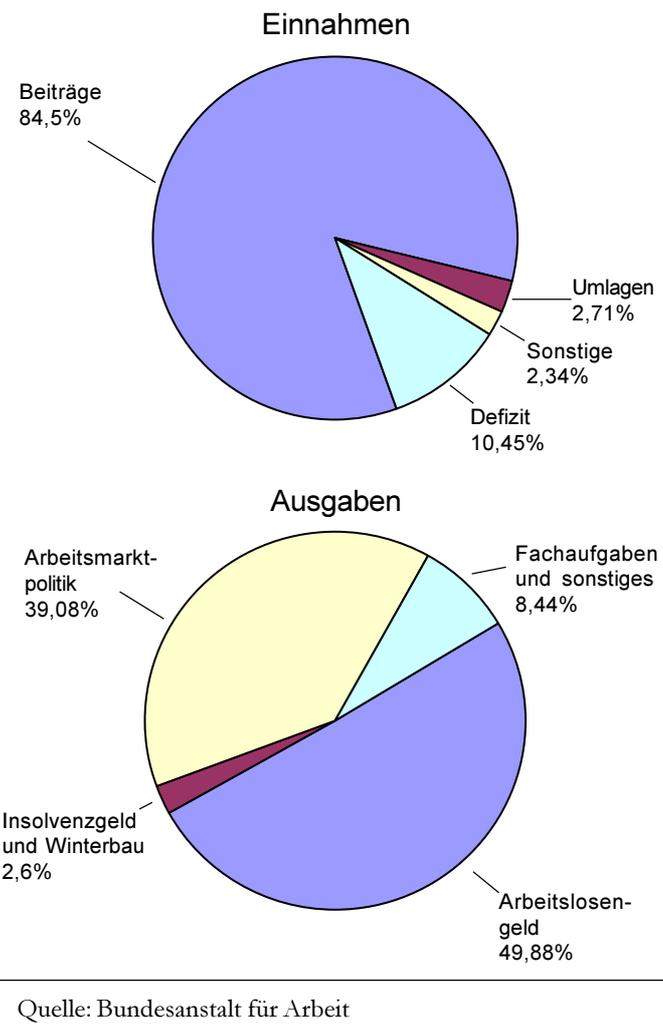
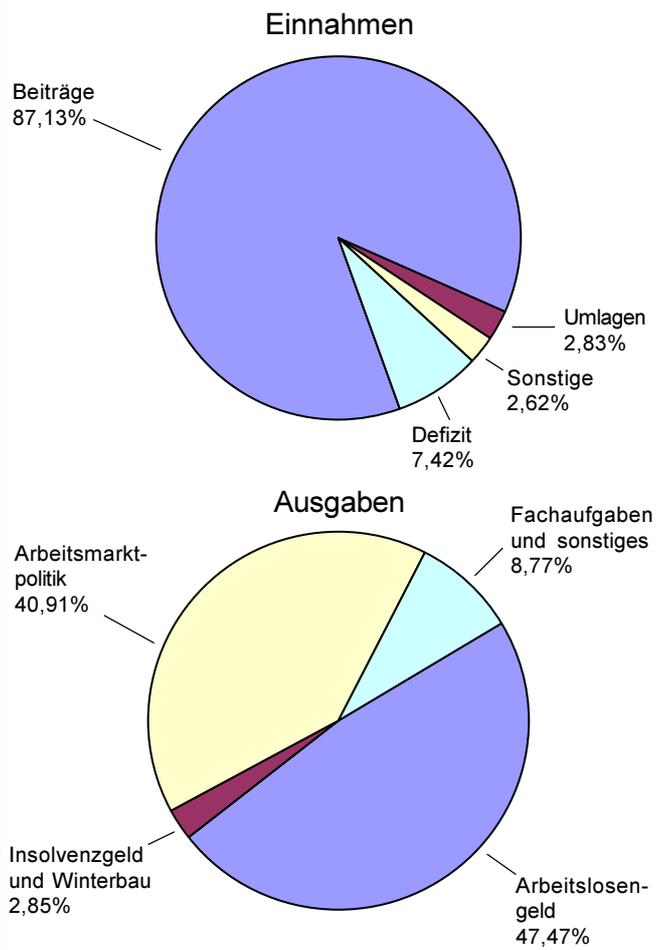


Schaubild 2:
Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit 2000
Gesamtvolumen: 104,142 Mrd. DM



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

auf die Arbeitslosen, weil sie unterstellen, dass die Gruppe der Beschäftigten größere Vorteile durch eine Lohnsteigerung als durch eine potenzielle Beitragssenkung bei höherem Beschäftigungsstand hat. Hier werden den Beschäftigten Vorteile zulasten der Arbeitslosen verschafft. Die Arbeitslosenversicherung trägt dazu bei, den Widerstand der Arbeitslosen gegen eine Verringerung ihrer Beschäftigungschancen gering zu halten.

Die Möglichkeit, Vorteile zulasten der Versichertengemeinschaft aus der Arbeitslosenversicherung zu ziehen, liegt darin begründet, dass der Eintritt des Versicherungsfalles beeinflusst werden kann. Üblicherweise wird bei einer Versicherung unterstellt, dass das Versicherungsrisiko exogen bestimmt ist und nicht von Verhaltensweisen des Versicherungsnehmers abhängt, wie beispielsweise bei einer Hagelschädenversicherung oder Lebensversicherung. Davon kann bei der Arbeitslosenversicherung nicht allgemein ausgegangen werden. Je höher das Leistungsniveau und je geringer die Einkommenseinbuße im Falle der Arbeitslosigkeit, umso größer ist der Anreiz, die Versicherungsleistung in Anspruch zu nehmen, umso geringer ist auch der Druck für die Politiker und die Tarifparteien, auf Arbeitslose Rücksicht zu nehmen und sich tatsächlich für bessere Beschäftigungsbedingungen einzusetzen.

Die Entwicklung geht aber noch viel weiter. Durch Teilzeitarbeit und flexibel gestaltete individuelle Arbeitszeiten wird es immer schwieriger, Zeiten abzugrenzen, in denen von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit gesprochen werden kann und in denen Zahlungen von der Versicherung verlangt werden können. Die Entwicklung zu Jahresarbeitskonten, zur Blockbildung bei den Arbeitszeiten sowie zu ganz unterschiedlichen individuellen Jahresarbeitszeiten ma-

chen es fast unmöglich, Kurzarbeit zu definieren, für die das Arbeitsamt zahlt. Das gilt abgeschwächt auch für Phasen, in denen Leistungen aufgrund von Arbeitslosigkeit beansprucht werden.

Ob unfreiwillige Arbeitslosigkeit vorliegt, ist nicht nur wegen der breit gefächerten Möglichkeiten der Eigenarbeit, Nachbarschaftshilfe und Schwarzarbeit häufig schwer zu beurteilen. Die sprunghaft zunehmenden Chancen und Freiheiten, die eigene Arbeitszeit zu gestalten und über Phasen der Arbeit und Nichtarbeit zu bestimmen, erlauben ein systematisches Einplanen von Versicherungsleistungen und zerstören damit die Grundlagen für eine Absicherung gegen echte Risiken.

Es ist sicher keine Utopie, dass der klassische Arbeitsvertrag laufend an Bedeutung verlieren wird. Immer weniger Arbeitnehmer werden die volle mögliche Arbeitszeit an einer Arbeitsstelle bzw. in einem Arbeitsvertrag anbieten. Sie werden zunehmend für mehrere Arbeitgeber und für vergleichsweise kurze Zeiträume an einer Arbeitsstelle tätig sein. Das Familieneinkommen wird häufig nicht allein aus Arbeitseinkommen bestehen, und dieses wird immer seltener nur aus einer Vollzeitarbeitsstelle gespeist. Dieser Prozess hat längst eingesetzt.

In der Zukunft wird sich der Arbeitsmarkt weiter verändern. Immer mehr Arbeitnehmer werden als selbständige Anbieter von Arbeits- und Dienstleistungen auftreten. Die moderne Informationstechnik wird neue Formen der Vermittlung von Leistungen, der Aufteilung der verfügbaren Arbeitszeit auf verschiedene Tätigkeiten und unterschiedliche Unternehmen ermöglichen. Es werden sich zunehmend selbständige Teams bilden, die Dienstleistungspakete anbieten und bestimmte

Aufgaben übernehmen. Diese Entwicklung wird die Unternehmen zwingen, noch viel flexibler auf Arbeitszeitwünsche und auf Fähigkeiten der Arbeitnehmer einzugehen sowie ein sehr differenziertes Vergütungssystem bis hin zu individuellen Vereinbarungen für einzelne Leistungen vorzusehen. Die Arbeitnehmer werden sehr unterschiedliche Beschäftigungs- und Nichtbeschäftigungszeiten wählen. Es wird für solche Personen kaum noch möglich sein, Zeiten zu bestimmen, in denen unfreiwillige Arbeitslosigkeit vorliegt. Oder anders gewendet: Dieser Personenkreis kann die Leistungen der Arbeitslosenversicherung optimal in den Lebensplan einbauen. Das Konzept der unvermeidbaren Einkommensausfallrisiken, von dem die bestehende Arbeitslosenversicherung ausgeht, stimmt mit der realen Arbeitswelt immer weniger überein.

Die Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung und die Bereitschaft, Beiträge zu entrichten, haben bereits stark abgenommen, weil viele Beitragszahler überzeugt sind, dass sie für ihre Beiträge einen zu geringen Gegenwert erhalten. Das hängt mit der Verwendung der Mittel für zweifelhafte Programme zusammen. Das liegt auch daran, dass einzelne Gruppen und Branchen übermäßig hohe Leistungen beanspruchen. Das Hauptärgernis sind aber die fehlende Bereitschaft und die Unfähigkeit der hauptsächlich für die Beschäftigung verantwortlichen Tarifparteien und auch der Politiker, sich konsequent für beschäftigungsfreundliche Bedingungen einzusetzen. Im bestehenden System wird ein Großteil der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als Steuer empfunden, und es entstehen zusätzliche Anreize, die offizielle abgabenpflichtige Beschäftigung zu verringern und auf abgabenfreie Tätigkeiten auszuweichen.

Bei der Frage, ob Arbeitslosigkeit versicherbar ist und gegebenenfalls als private Versicherung organisiert werden

kann, haben konjunkturelle Schwankungen immer eine große Rolle gespielt. Dahinter verbirgt sich das von den Versicherern gefürchtete Problem der Kumulation von Risiken, der gegenseitigen Abhängigkeit des Eintritts von Versicherungsfällen. In der wirtschaftlichen Entwicklung gibt es häufig sich selbst verstärkende Prozesse. Wenn es an einer Stelle zu Störungen der wirtschaftlichen Prozesse und zu Arbeitslosigkeit kommt, sind davon einzelne Zulieferfirmen, Transportunternehmen, Dienstleister usw. unmittelbar betroffen. Mittelbar wirken die Einkommens-, Steuer- und Beitragsausfälle in die Gesamtwirtschaft hinein, so dass es in der Breite zu einem Rückgang der Beschäftigung kommen kann. Das Entstehen von Arbeitslosigkeit an einer Stelle birgt immer die Gefahr in sich, den Wegfall von Beschäftigung an anderer Stelle auszulösen. Diese Kumulation von Risiken in einem konjunkturellen Prozess kann über die Arbeitslosenversicherung noch verstärkt werden, wenn nämlich die im Umlageverfahren erhobenen Beiträge mit einer steigenden Anzahl von Arbeitslosen erhöht werden müssen. Um das zu verhindern, müsste die Arbeitslosenversicherung eine finanzielle Reserve vorhalten, die in Aufschwungphasen aufgebaut und in Abschwungphasen wieder abgebaut wird, so dass der Beitragssatz stabil gehalten werden kann. Das ist in einer staatlichen Versicherung praktisch ausgeschlossen, weil es vermutlich nie gelingen wird, die Begehrlichkeit der Politiker zurückzudrängen. Die Versuchung, vorhandene Reserven für neue Wohltaten einzusetzen oder damit Löcher zu stopfen, die an anderer Stelle aufgerissen wurden, ist zu groß.

Hinzu kommt, dass konjunkturelle Schwankungen keinem stabilen Muster folgen, dass ihr Verlauf von der Tarifpolitik und der Wirtschaftspolitik maßgeblich beeinflusst wird und dass es letztlich keine klare Abgrenzung zu strukturellen Ver-

änderungen gibt. Wegen des starken Einflusses der Wirtschaftspolitik auf die konjunkturelle Entwicklung und damit auf das Risiko, arbeitslos zu werden, und die Chance, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, erscheint eine Defizithaftung des Staates in der Arbeitslosenversicherung gerechtfertigt.

In den letzten beiden Dekaden ist aber das Niveau der Arbeitslosigkeit von einem Konjunkturzyklus zum nächsten gestiegen. Offenbar hat es starke strukturelle Veränderungen gegeben, die es den Arbeitnehmern schwerer machen, eine Beschäftigung zu halten, wenn ein Arbeitsplatzwechsel erforderlich ist, aber vor allem eine neue Beschäftigung zu finden, wenn der bisherige Arbeitsplatz verloren geht. Das Tempo des Strukturwandels nimmt eher weiter zu. Den Arbeitnehmern wird eine größere berufliche und räumliche Flexibilität abverlangt.

Politiker neigen dazu, bestehende Strukturen, speziell bestehende Arbeitsplätze, zu erhalten, dem Wunsch nach Sicherheit und Beständigkeit zu entsprechen. Leider werden dadurch Betriebsschließungen und Entlassungen lediglich verzögert und das Entstehen neuer Arbeitsplätze erschwert oder gar verhindert. Statt die Arbeitnehmer zu ermutigen, nach neuen Möglichkeiten Ausschau zu halten, ihre Fähigkeiten auf neue Tätigkeiten auszurichten, in eigener Verantwortung Beschäftigungsoptionen zu schaffen, bestärkt der Staat das Besitzstandsdenken, die Immobilität. Fast alle staatlichen Instrumente – auch im Rahmen der Arbeitslosenversicherung – sind darauf ausgerichtet, den Arbeitnehmern Einkommenseinbußen, einen Arbeitsplatzwechsel oder Wohnortwechsel zu ersparen. Die Marktsignale in Richtung der Strukturänderung und Mobilität werden teilweise außer Kraft gesetzt. Im Gegensatz dazu wird es immer dringlicher, die Arbeitslosenversicherung auf eine Welt

des schnellen Strukturwandels und der zunehmenden beruflichen und räumlichen Mobilität einzustellen.

Ein Sonderproblem für die Arbeitslosenversicherung hat sich im Zusammenhang mit der deutschen Einheit ergeben. Durch den Zusammenbruch des sozialistischen Wirtschaftssystems ist die offene Arbeitslosigkeit sprunghaft angestiegen. Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung, der in Westdeutschland mehrere Jahre lang bei 4,3 % gelegen hatte, wurde zum 1. April 1990 um 2,5 Prozentpunkte auf zunächst 6,8 % angehoben und ist seitdem etwa auf diesem Niveau geblieben. Es ist viel darüber gestritten worden, ob zur Abfederung der hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland eine noch breitere Finanzierungsbasis als die Arbeitslosenversicherung hätte gewählt werden sollen. Hier hat es einige Ausgleichsmaßnahmen aus dem Bundeshaushalt gegeben. Aber das ist nicht die entscheidende Frage für die Zukunft der Arbeitslosenversicherung.

Der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland und die Anhebung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung hätten sich unter Marktbedingungen in den vergangenen neun Jahren weitgehend zurückbilden müssen. Tatsächlich ist dort aber eine Tarifpolitik betrieben worden, die sich völlig von den Marktbedingungen gelöst hat. Ein Großteil der noch bestehenden Arbeitslosigkeit ist nicht im versicherungstechnischen Sinne exogen bestimmt, sondern auf das Verhalten der Tarifparteien zurückzuführen.

Die Arbeitslosenversicherung könnte von den Gewerkschaften systematisch in eine Strategie der Lohnsteigerung bzw. Hochlohnpolitik eingebaut werden, mit der versucht wird, die Lohnsumme zu maximieren statt Vollbeschäftigung anzustreben (monopolistisches Verhalten), und bei der

die Arbeitslosenversicherung die Aufgabe hat, einen Teil der Löhne auf die Arbeitslosen umzuverteilen. Ein Großteil der Kosten in der Form von Arbeitslosigkeit wird mit dieser Strategie auf den Staat bzw. die Gesellschaft abgewälzt.

Auch wenn die Strategie der Lohnsummenmaximierung spekulativ bleibt, weil die Gewerkschaften andere Ziele nennen, und auch wenn sich Unternehmen und Arbeitnehmer zunehmend aus dieser Klammer aus hohen Tariflöhnen und geringer Beschäftigung lösen, übt ein hoher Beitragssatz eine Faszination auf die Selbstverwaltungsorganisationen und Politiker aus: Überschüsse regen die Phantasie an. Statt den Beitragssatz wieder zurückzuführen, werden alle Beteiligten im Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit darüber nachdenken, ob es nicht andere Verwendungsmöglichkeiten gibt.

E Reformvorschläge

1 Auf eine Mindestsicherung beschränken

Das beschriebene Problem des Missbrauchs der Arbeitslosenversicherung, indem jemand sich durch Einflussnahme auf den Eintritt des Versicherungsfalls Vorteile zulasten der übrigen Versicherten verschafft (Moral-hazard-Problem), lassen sich erheblich verringern, wenn der erzielbare Vorteil reduziert wird. Das heißt, die Versicherungsleistungen sollten, soweit eine Versicherungspflicht besteht, auf einen Betrag begrenzt werden, der weniger an der Sicherung des bisherigen Einkommens als des Lebensunterhalts orientiert ist. Freiwillig mag sich jeder Arbeitnehmer höher versichern oder auf andere Weise für Zeiten der Arbeitslosigkeit vorsorgen. Je größer der verbleibende Einkommensausfall als Differenz zwi-

schen dem Arbeitslosengeld und dem Lohn in einem Beschäftigungsverhältnis, umso geringer ist der Anreiz, die Versicherungsleistungen missbräuchlich zu beanspruchen. Wer ein deutlich höheres Arbeitslosengeld anstrebt, wird mit überproportional steigenden Beitragssätzen rechnen müssen.

Was könnte als geeignete Mindestabsicherung angesehen werden? Sicherlich kann der Prozentsatz, mit dem das Arbeitslosengeld am letzten Bruttolohn bemessen wird, nicht einfach um einige Prozentpunkte abgesenkt werden. Aus gesellschaftspolitischer Sicht besteht ein starkes Interesse daran, dass jeder Arbeitnehmer mindestens ein Einkommensniveau in Höhe der Sozialhilfe absichert. Eine entsprechende Versicherungspflicht lässt sich damit begründen, dass jeder Bürger verpflichtet sein sollte, für Zeiten der Arbeitslosigkeit so vorzusorgen, dass er keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen muss.

Aus dieser Regel – Pflicht zur Mindestabsicherung in Höhe der Sozialhilfe – ergibt sich ein anderes Konzept für die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Erstens würde nicht mehr angestrebt, den bisherigen Lebensstandard über die Arbeitslosenversicherung in etwa zu halten. Zweitens würde die Pflicht, einen Mindeststandard abzusichern, nicht mit einem prozentual angesetzten Beitragssatz von unterschiedlich hohen Löhnen erreicht, sondern mit Beiträgen, die sich nach dem Familienstand richten. Grundsätzlich ist jeder Bürger für den Lebensunterhalt seiner Familie selbst verantwortlich. Die Arbeitslosenversicherung würde insoweit die Beiträge nach den individuell versicherten Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit erheben.

Mit der Regel der Mindestabsicherung würden für die meisten Arbeitnehmer sowohl die zu erwartenden Leistungen – die Höhe des Arbeitslosengeldes – als auch die zu zahlen-

den Beiträge verringert. Der Missbrauchsanreiz wäre erheblich geringer, der Übergang auf abgabenfreie Tätigkeiten würde weniger attraktiv. Vielen Arbeitnehmern wäre eine Absicherung auf dem Niveau der Sozialhilfe sicher nicht ausreichend. Sie könnten ihre Beiträge gegen entsprechende Leistungszusagen im Rahmen der bestehenden Arbeitslosenversicherung aufstocken. Dann würde zwar der Anreiz wieder größer, sich bei Gelegenheit „einen Teil der Beiträge zurückzuholen“; aber sie hätten zumindest keinen Anlass, aufgrund des höheren Beitrags in andere Tätigkeiten auszuweichen, denn sie zahlen freiwillig mehr, um besser abgesichert zu sein.

Im Falle niedriger Arbeitseinkommen oder auch der Teilzeitbeschäftigung bleibt das Problem bestehen, dass selbst mit einem Beitragssatz in der gegenwärtigen Größenordnung keine Versicherungsleistung erreicht werden kann, die den Lebensunterhalt in einer Arbeitslosigkeitsphase abdeckt. Die Absicherungssituation wird aber insoweit verbessert, als der Arbeitnehmer auf andere Leistungen der Arbeitslosenversicherung verzichten und die entsprechenden Beitragsanteile für höhere Einkommensersatzleistungen verwenden kann. Gerade bei geringen Einkommen ist aber darauf zu achten, dass die Pflicht- oder Mindestbeiträge nicht höher angesetzt werden als heute, weil sonst der Anreiz, niedrig entlohnte Tätigkeiten anzunehmen, noch geringer würde.

Neben der freiwilligen Höherversicherung in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung können beliebige andere Formen der Vorsorge für das Einkommensausfallrisiko im Falle von Arbeitslosigkeit gewählt werden, z. B. eine verstärkte Vermögensbildung, der Abschluss einer privaten Zusatzversicherung, eine Vereinbarung mit dem Arbeitgeber, den Lohn für eine bestimmte Zeit zu einem bestimmten Teil

weiterzuzahlen und dafür laufend geringe Lohnbestandteile einzubehalten.

2 Option für Karenztage einführen

Ein besonders wirksames Mittel, die missbräuchliche Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen zu begrenzen und hohe Beitragssätze zu vermeiden, besteht in einer Kostenbeteiligung des Versicherten. Ein hoher Selbstbehalt konzentriert die Versicherung auf die Aufgabe, große Risiken zu übernehmen. Er trennt die eigentlichen Versicherungsfälle stärker von den Gestaltungsfällen, in denen Versicherungsleistungen für eine kurze Zeit „mitgenommen“ werden, indem bei einem Arbeitsplatzwechsel ein paar Monate eine bezahlte Pause eingelegt wird, indem Absprachen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer getroffen werden, die Beschäftigung für einige Monate im Jahr zu unterbrechen usw. Werden Karenztage oder Karenzwochen vereinbart, hat also der Versicherungsnehmer den Einkommensausfall aufgrund von Arbeitslosigkeit in den ersten Tagen oder Wochen selbst zu tragen, wird er versuchen, den Eintritt von Arbeitslosigkeit zu vermeiden und zumindest nicht absichtlich herbeizuführen. Wegen der Selbstbeteiligung der Versicherten kann der Beitrag niedrig gehalten werden. In einer modernen Arbeitslosenversicherung sollte es Wahltarife geben, die eine Option für Karenztage oder Karenzwochen ermöglichen.

3 Keine Umverteilung betreiben

Wenn der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung teilweise für Umverteilungszwecke eingesetzt wird wie durch den höheren Satz von 67 Prozent Arbeitslosengeld für Arbeitnehmer mit Kindern im Vergleich zu 60 Prozent für die übrigen

Arbeitnehmer, dann wirkt der entsprechende Beitragsanteil für Personen ohne Kinder wie eine Steuer. Insoweit besteht ein Anreiz, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zu vermeiden.

Um negative Anreizwirkungen zu vermeiden, sollte mit der Arbeitslosenversicherung keine Familienpolitik betrieben werden. Die Beiträge sollten vielmehr nach dem Äquivalenzprinzip in Abhängigkeit von den Leistungen, also im Wesentlichen nach der Höhe des Arbeitslosengeldes festgesetzt werden. Sozialpolitisch und familienpolitisch wird die Umverteilung innerhalb der Arbeitslosenversicherung immer weniger begründbar. Schon von Anfang an handelte es sich um eine sehr ungenaue Förderung von Familien, weil das Arbeitslosengeld zwar schon bei einem Kind mit 67 Prozent des letzten Nettolohns angesetzt wird, aber bei zwei, drei und mehr Kindern unverändert auf diesem Niveau bleibt. Es handelt sich also nicht um eine familienpolitische Maßnahme, bei der die Leistungen mit der Kinderzahl variieren und die allen Personen mit Kindern zugute kommt. Noch schlechter ist die sozialpolitische Begründung, weil gar nicht auf die Bedürftigkeit abgestellt wird.

In der Vergangenheit konnte man in den meisten Fällen davon ausgehen, dass der Arbeitnehmer nur Arbeitseinkommen bezieht, dass er nur eine Arbeitsstelle hat, dass die anderen Familienangehörigen keine Einkünfte erzielen und miternährt werden müssen und dass keine nennenswerten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Kapitalvermögen erwirtschaftet werden. In diesen eng abgegrenzten Fällen waren das Arbeitseinkommen und das daraus abgeleitete Arbeitslosengeld ein ziemlich guter Indikator für die wirtschaftliche Situation der Arbeitnehmer. Allerdings galt auch schon in der Vergangenheit die Kritik, dass

der Zuschlag von sieben Prozentpunkten bei geringen Einkommen wohl kaum ausreicht und daneben eine Familien- oder Sozialpolitik erfordert. Es ist schwer zu erklären, warum der kinderbezogene Betrag proportional mit dem letzten Einkommen bzw. mit dem Arbeitslosengeld steigt, warum also Personen mit einem vorherigen Einkommen an der oberen Bemessungsgrenze ein Mehrfaches an „Arbeitslosenkindergehalt“ erhalten als Personen mit einem Lohn knapp oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze. Das ist auch nicht damit zu rechtfertigen, dass Arbeitslose, die vorher einen vergleichsweise hohen Lohn erhielten, auch hohe Beiträge gezahlt haben. Das wäre nur dann ein stichhaltiges Argument, wenn Personen mit Kindern einen proportional höheren Beitrag zahlen würden als Personen ohne Kinder. Tatsächlich wird aber von den kinderlosen Arbeitnehmern zu denen mit Kindern umverteilt, und es ist nicht einleuchtend, dass die Umverteilung nicht nach der Anzahl der Kinder, wohl aber nach dem vorherigen Einkommen des Arbeitslosen differenziert wird.

Der Umverteilungsansatz in der Form des „Arbeitslosenkindergeldes“ wird noch fragwürdiger, wenn man daran denkt, dass immer häufiger Ehepartner ebenfalls ein Einkommen erzielen und dass Vermögenseinkünfte sowie sonstige Einkünfte bestehen. Da die Kindergeldkomponente nicht von solchen Bedingungen abhängt, handelt es sich nicht um eine sozialpolitische Maßnahme, sondern um eine ziemlich willkürliche Umverteilung, die nicht fortgesetzt werden sollte.

4 Mehr Beitragsäquivalenz durch Risikoklassen

Versicherungen sollten grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip aufgebaut sein, d. h. die Versicherungsprämie sollte dem Risiko entsprechen. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung sollte also abhängig sein vom Risiko, arbeitslos zu werden, und von der Höhe der Versicherungsleistung. Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist sehr unterschiedlich in den einzelnen Wirtschaftssektoren, Unternehmen, Berufen, Regionen usw. Für die stärker risikobehafteten Tätigkeiten wie etwa in der Landwirtschaft und der Bauwirtschaft, die nicht nur witterungsbedingten, sondern auch stark konjunkturellen Schwankungen unterworfen sind, wird der gleiche Beitrag gezahlt wie für eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Das bedeutet, dass Arbeitnehmer mit geringem Beschäftigungsrisiko einen zu hohen Beitrag zahlen und damit Arbeitnehmer mit hohem Beschäftigungsrisiko bzw. die Konsumenten in diesem Sektor subventionieren. Sie empfinden den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung als zu hoch, als eine Art der Besteuerung, und haben deshalb einen Anreiz, diese abgabenbelastete Tätigkeit einzuschränken, nicht auszuweiten oder gar nicht aufzunehmen. Dadurch entsteht ein Druck, in diesen Sektoren insgesamt höhere Lohnkosten aufzuwenden als bei Versicherungsbeiträgen, die dem sektorspezifischen Arbeitslosigkeitsrisiko entsprechen.

Um unerwünschte Ausweichreaktionen und Preisverzerrungen zwischen den Sektoren zu vermeiden, sollte wie auch sonst im Wirtschaftssystem eine Entsprechung von Leistung und Gegenleistung hergestellt werden. Wer eine Tätigkeit mit geringen Beschäftigungsrisiken ausübt, wer also der Versicherung geringe Kosten verursacht, sollte auch einen entsprechend geringen Beitrag zahlen. Umgekehrt sollte für

**Tabelle 1:
Gewinner und Verlierer bei einem einheitlichen
Beitragsatz***

Branche	einheitlicher Beitragsatz	notwendiger Beitragsatz	Subventionierung (-)/ Belastung (+)
Land- und Forstwirtschaft	4,3%	10,45%	-6,2%
Bergbau	4,3%	4,47%	-0,2%
Energie	4,3%	1,92%	+2,4%
Verarbeitendes Gewerbe	4,3%	4,39%	-0,1%
Bau	4,3%	6,06%	-1,8%
Handel/Verkehr	4,3%	4,82%	-0,5%
Dienstleistungen	4,3%	4,19%	+0,1%
Private Organisationen	4,3%	6,31%	-2,0%
Staat	4,3%	3,18%	+1,1%

* Vergleich des einheitlichen Beitragsatzes 1990 mit dem notwendigen Beitragsatz bei effektiver Kostenzurechnung.

Quelle: *Genosko, Joachim/Hirte, Georg/Weber, Reinhard (1999): Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung, in: Wirtschaftsdienst 1999/I, S. 44-49.*

Tätigkeiten mit hohem Risiko, arbeitslos zu werden, ein vergleichsweise hoher Beitrag verlangt werden.

Es wäre schon viel gewonnen, wenn drei Risikoklassen gebildet würden, wenn es beispielsweise einen Abschlag von 1,5 Prozentpunkten vom Normalsatz für Wirtschaftsbereiche mit geringem Beschäftigungsrisiko und einem Aufschlag von 1,5 Prozentpunkten für Branchen mit hohem Beschäftigungsrisiko gäbe. Weitere oder bessere Differenzierungen bis auf die Unternehmensebene können in einem zweiten

Schritt eingeführt werden, wenn Erfahrungen oder bessere Informationen über die Risikostruktur vorliegen. Dabei wäre auch zu prüfen, ob nicht auch persönliche Risiken berücksichtigt werden sollten, weil der einzelne Arbeitnehmer einen erheblichen Einfluss auf sein Beschäftigungsrisiko hat. Ausbildungs- und Fortbildungsanstrengungen würden mittelbar belohnt, wenn eine stabilere Beschäftigung zu einem „Schadensfreiheitsrabatt“ oder zu einer günstigeren individuellen Risikoeinstufung führte.

Gegen eine Differenzierung der Beitragssätze wird vorgebracht, es sei besonders unsozial, Arbeitnehmer, die einem hohen Beschäftigungsrisiko ausgesetzt sind, auch noch mit einem hohen Beitragssatz zu bestrafen. Diese Argumentation ist vergleichbar mit der Forderung, wer eine landwirtschaftliche Fläche in extremer Hanglage mit besonders steinigem Boden bewirtschaftet, müsse doch wenigstens so viel verdienen wie ein Landwirt auf fruchtbarem, leicht zu bearbeitenden Boden, d. h. die Nachteile durch den ungünstigen Boden müssten aus sozialen Gründen ausgeglichen werden (Bergbauernprogramm).

Abgesehen davon, dass die entsprechenden Subventionen weder in der Landwirtschaft noch in der Arbeitslosenversicherung nach sozialen Kriterien verteilt werden, liegt der Fehler dieses Ansatzes darin, dass eine zu teure, eine unwirtschaftliche Produktion gefördert wird. Für die landwirtschaftliche Produktion sollte sofort einleuchten, dass es nicht besonders sinnvoll ist, die Nutzung extrem karger und schwer zugänglicher Flächen zu subventionieren. Die hohen Kosten der Bewirtschaftung solcher Flächen haben die Funktion, die Landwirte dazu anzuhalten, zuerst die günstigeren Produktionsleistungen an anderen Orten zu nutzen.

Wenn bestimmte Tätigkeiten wie etwa in der Bauwirtschaft mit hohen Kosten verbunden sind, weil in den Wintermonaten nicht voll durchgearbeitet werden kann, gibt es noch keinen Grund, die Bauproduktion zu subventionieren. Würde den Bauarbeitnehmern das hohe Beschäftigungsrisiko in der Form höherer Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung angelastet, wäre mit entsprechenden zusätzlichen Lohnforderungen oder mittelfristig mit einer Abwanderung der Arbeitnehmer in andere Sektoren zu rechnen. Die Unternehmen müssten höhere Löhne zahlen, um die meisten Arbeitskräfte zu halten. Letztlich müssten die Konsumenten, also die Nachfrager der Bauleistungen, die vollen Kosten der Produktion einschließlich der Kosten des Beschäftigungsrisikos tragen, wenn sie die Bauwerke haben wollen.

Nach dem Arbeitslosigkeitsrisiko differenzierte Beiträge würden nach einer Anpassungsphase nicht zu differenzierten Nettolöhnen, sondern zu einer veränderten Preisstruktur der erstellten Güter und Leistungen führen. Das ist auch sinnvoll, weil es dann zu einer effizienteren Produktion kommt, also beispielsweise zu einer verstärkten industriellen Vorfertigung, zu einem größeren Anteil des Fertighausbaus oder zu verbesserten Winterbauverfahren. Letztlich mag auch übrigbleiben, dass der Konsum teilweise von den bisher subventionierten Produkten auf andere Güter verlagert wird, vor allem dann, wenn die höheren Lohnkosten nicht kompensiert, sondern in den Produktpreisen weitergegeben werden.

5 Kurzarbeitergeldregelung aufheben

Mit dem Kurzarbeitergeld sollen eine Entlassung von Arbeitnehmern und eine übermäßige Lohnkostenbelastung der Unternehmen vermieden werden, indem die Bundesanstalt für Arbeit einen Teil der Kosten eines „erheblichen Arbeitsausfalls,

der vorübergehend und unvermeidbar“ ist, erstattet (§§ 169 ff SGB III). Schon diese Formulierung zeigt, wie schwer es ist, Kurzarbeit zu definieren und im Einzelfall festzustellen.

Bei der Kurzarbeit ist der Missbrauch Anfang der neunziger Jahre eingeschränkt worden, indem die Unternehmen verpflichtet wurden, die Sozialleistungen in vollem Umfang zu tragen. Mit der Ausweitung der Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeiten wird es immer schwerer, zwischen normaler und verkürzter Arbeitszeit zu unterscheiden. Was unter den Bedingungen starrer Arbeitszeiten und für einzelne Branchen zeitweise einmal sinnvoll war, passt heute nicht mehr in die veränderte Arbeitswelt. Die Kurzarbeit versicherungstechnisch als unbeeinflussbares Risiko zu fassen erscheint hoffnungslos. Zu groß ist die Versuchung, Arbeitskräfte auf Kosten der Beitragszahler zu horten. Mit dem Kurzarbeitergeld wird der Entwicklung entgegengewirkt, die Arbeitskraft voll zu nutzen, Arbeitszeiten in unterschiedlichen Unternehmen einzusetzen und das selbständige Anbieten von Leistungen als Selbstverständlichkeit anzusehen. Deshalb sollte das Kurzarbeitergeld nicht länger aus Pflichtbeiträgen bezahlt werden.

6 Förderung der Altersteilzeit einstellen

Mit dem Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand vom 23. Juli 1996 wurde ein gefährlicher Virus in die Arbeitslosenversicherung eingeschleust. Es besteht die Gefahr, dass mit dem Modell der geförderten Altersteilzeit die gleiche zerstörerische Wirkung in der Arbeitslosenversicherung ausgelöst wird wie mit dem Vorläufer, nämlich der Vorruhestandsregelung, in der Rentenversicherung. Noch machen vergleichsweise wenige Arbeitnehmer von der Altersteilzeitregelung Gebrauch. Aber in den

**Tabelle 2:
Regelungen des Altersteilzeit-Altersteilrente
Modells**

Die Arbeitnehmer, die auf Altersteilzeit mit 50 % der vorherigen Arbeitszeit wechseln, erhalten:

- 50 % des bisherigen Arbeitsentgeltes vom Arbeitgeber,
- eine Aufstockung des bisherigen Entgelts auf 70 %, mindestens aber auf 70 % des vorherigen Nettolohns, von der Bundesanstalt für Arbeit und
- eine Aufstockung des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung von 50 auf 90 % durch die Bundesanstalt für Arbeit.
- Die Aufstockungsbeträge der Bundesanstalt für Arbeit sowie etwaige Zusatzleistungen der Arbeitgeber sind steuer- und sozialabgabenfrei.
- Die Altersrente nach der Altersteilzeit wird wie nach einer Arbeitslosigkeit von 52 Wochen mit Vollendung des 63. Lebensjahres ohne Abschläge gezahlt.

Folgende Voraussetzungen müssen für eine Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit erfüllt sein:

- Es muss eine tarifvertragliche Regelung oder Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestehen.
- Die Arbeitnehmer müssen das 55. Lebensjahr vollendet haben.
- Die Altersteilzeit muss mindestens 18 Stunden betragen.
- Die Altersrente kann erst nach einer Altersteilzeit von mindestens 24 Monaten und einer Mindestversicherungszeit von 15 Jahren gewährt werden.
- Die durch Altersteilzeit frei werdenden Arbeitsplätze müssen grundsätzlich unmittelbar durch einen Arbeitslosen oder einen übernommenen Auszubildenden besetzt werden.

letzten Gesprächsrunden des sogenannten Bündnisses für Arbeit haben sich die Teilnehmer dieser Runde darauf verständigt, die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Förderung zu erleichtern. Mittelständische Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten sollen die Förderung auch dann erhalten, wenn die durch Altersteilzeit frei gewordenen Arbeitsstellen nicht unmittelbar wiederbesetzt werden und wenn sie einen Auszubildenden einstellen. Die Altersteilzeit soll auch für Teilzeitarbeitnehmer eingeführt werden. Alles läuft darauf hinaus, die üppigen Förderbedingungen (siehe Tabelle 2) noch weiter aufzubessern und mehr Geld aus der Arbeitslosenversicherung herauszuziehen.

Mit welcher Begründung werden Mittel der Beitragszahler in der Arbeitslosenversicherung dafür herangezogen, die Löhne von Arbeitnehmern aufzustocken, die freiwillig auf Teilzeitarbeit umsteigen? Offiziell wird das Fördermodell damit gerechtfertigt, dass Arbeit von Beschäftigten auf Arbeitslose umverteilt und dadurch Arbeitslosengeld eingespart werden soll. Diese zunächst plausibel erscheinende Rechnung geht aber gesamtwirtschaftlich nicht auf. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass die Beschäftigungsprobleme zunehmen und die Beitragszahler geschädigt werden.

Anlass für die kritische Beurteilung ist die erhebliche Steigerung der Stundenlöhne für die Altersteilzeit. Allein die Aufstockung des Lohns von 50 auf 70 % des früheren Entgelts bedeutet eine Erhöhung der Lohnkosten pro Stunde um 40 % – zulasten der Arbeitslosenversicherung. Dort wo Tarifverträge zur Altersteilzeit abgeschlossen wurden, haben die Gewerkschaften weitere Aufstockungen erreicht. Im Metallbereich wurden die Löhne auf 82 % des vorherigen Nettoentgelts festgesetzt – das ist eine Steigerung des Stundenlohns um 64 %! – und die Beiträge zur Rentenversiche-

rung auf 95 % der Vollzeitbeträge angehoben. Die Unternehmen kürzen dafür verschiedene Sonderzahlungen, so dass für sie kein großer Mehraufwand entsteht. Damit werden Verträge zulasten Dritter geschlossen, denn im Gegensatz zu den Sonderzahlungen wie Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld usw. sind die Aufstockungsbeträge im Altersteilzeitmodell steuer- und sozialabgabenfrei. Das Nachsehen haben der Fiskus und die Sozialversicherungen.

Die gesamte Umverteilung zugunsten der Arbeitnehmer in Altersteilzeit wird unmittelbar von der Bundesanstalt für Arbeit getragen, soweit direkte Zuschüsse gezahlt werden. Weitere Ausfälle in allen Sozialversicherungen und im Staatshaushalt entstehen durch die Umwandlung abgabepflichtiger Lohnbestandteile in nicht abgabepflichtige. Hinzu kommen die Beitragsausfälle in der Kranken- und Pflegeversicherung, nämlich eine Halbierung wegen der halbierten Arbeitszeit, bei unveränderten Leistungsverpflichtungen in Krankheits- und Pflegefällen.

Selbst wenn es gelänge, einen Großteil der frei werdenden Arbeitsplätze wieder zu besetzen, bleiben hohe Kosten in den Sozialversicherungen und für den Staat, die nur über höhere Beitrags- und Steuersätze aufgefangen werden können. Dadurch werden die allgemeinen Beschäftigungschancen verschlechtert und die Arbeitslosigkeit lediglich verlagert. Die Erfahrungen mit der Vorruhestandsregelung und die Hinweise aus den großen Unternehmen, die das Altersteilzeitmodell anwenden, lassen erwarten, dass mit diesem Förderkonzept per Saldo Arbeitsplätze abgebaut werden und sich die Arbeitslosigkeit verschärft. Im Vorruhestandsmodell wurde nur etwa jede siebte Stelle wieder besetzt, die von vorzeitig in den Ruhestand getretenen Arbeitnehmern geräumt wurde – ein drastischer Abbau von Arbeitsplätzen.

Beim Altersteilzeitmodell haben die Unternehmen auch bereits Wege gefunden, die Förderung für den Abbau von Arbeitsplätzen und Beschäftigung zu nutzen, wenn auch noch nicht in dem Umfang wie bei der Vorruhestandsregelung. Die jetzt geplanten Lockerungen werden diese Tendenz unterstützen. Dann bleibt aber lediglich eine Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer in Altersteilzeit bzw. in Altersteilrente mit der Folge höherer Sozialabgaben und Steuern sowie geringerer Beschäftigungschancen.

Ausgehend von der Idee, lieber für Arbeit als für Arbeitslosigkeit zu zahlen, erscheint es konsequent, vorrangig die Arbeitslosenversicherung mit den Kosten der Altersteilzeit zu belasten. Aber schon die unmittelbaren Kosten der Lohnsubvention für die Altersteilzeit sind sehr hoch. Die Rechnung für die Arbeitslosenversicherung ginge nur auf, wenn die von den Teilzeitarbeitnehmern abgegebenen Arbeitsstunden weitgehend in neue Arbeitsplätze umgewandelt würden und wenn es keine „Mittnehmer“ gäbe, wenn also die auf diesen Stellen eingestellten Personen sonst keine Beschäftigung gefunden hätten. Beides ist unrealistisch, so dass vermutlich schon der Primäreffekt für die Arbeitslosenversicherung negativ ausgeht.

Könnte man sich rechnerisch noch einen geringen Vorteil für die Arbeitslosen vom direkten Austausch älterer gegen jüngere Arbeitnehmer erwarten, so zerstören die mittelbaren Wirkungen jede Hoffnung auf mehr Chancen für Arbeitsuchende. Die steigenden Lohnnebenkosten in der übrigen Wirtschaft machen noch bestehende Arbeitsplätze unrentabel. Der Arbeitsplatzabbau wird dadurch auf andere Betriebe übertragen. Die Beschäftigungschancen sinken trotz – oder besser gesagt wegen – der hohen Aufwendungen für einen vorzeitigen Eintritt von Arbeitnehmern in die Rente.

Warum gibt es trotz der negativen Erfahrungen mit der Förderung des Vorruhestands und ähnlicher negativer Erwartungen bezüglich der Altersteilzeit ein starkes Interesse der Regierung, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber an diesem Förderungsmodell? Die Begründungen der Politiker beziehen sich auf die Hoffnung, die durch Altersteilzeit frei werdenden Stellen zumindest teilweise mit Arbeitnehmern zu besetzen, die sonst die Arbeitslosenquote erhöhen würden. Sie hoffen, dass die Umverteilung von Arbeit zumindest vorübergehend eine Entlastung der Beschäftigungssituation bewirkt. Da die mittelbaren Wirkungen zeitlich verzögert einsetzen, mögen sie kurzfristig sogar Recht haben.

Die Gewerkschaften können mithilfe solcher staatlicher Fördermodelle von der eigenen Verantwortung für die Beschäftigung und vom Zusammenhang zwischen Lohnniveau und Arbeitslosigkeit ablenken. Sie können sich verbal für mehr Beschäftigung einsetzen und lautstark bessere Förderbedingungen vom Staat verlangen. Es kommt ihnen nicht auf den Erfolg des Fördermodells, sondern auf den Eindruck an, der Staat stehe in der Verantwortung für die Beschäftigung.

Die Arbeitgeber stehen im Strukturwandel immer wieder vor der Aufgabe, Produkte neu zu entwickeln, zu verändern oder aufzugeben, Teile der Produktion einzustellen und Arbeitnehmer, die sich nicht nahtlos in die neuen Aufgabenfelder einfügen, umzuschulen, zu entlassen oder weiter zu beschäftigen, obwohl die Lohnkosten nicht voll erwirtschaftet werden können. In diesen Fällen sind Programme sehr willkommen, wenn sie einen Teil der Umstrukturierungskosten übernehmen bzw. ein vorzeitiges Ausscheiden von Arbeitnehmern subventionieren.

Gerade weil man davon ausgehen muss, dass alle drei genannten Gruppen ihre speziellen Interessen vertreten, darf nicht zugelassen werden, dass sie dafür Beitragsgelder der Versicherten in der Arbeitslosenversicherung einsetzen. Wegen der Defizithaftung des Bundes kann es auch zu einer stärkeren Belastung der Steuerzahler kommen.

Mit dem Altersteilzeitmodell wird jetzt auch in die Arbeitslosenversicherung eine Umverteilung von der jüngeren Generation zur älteren Generation eingebaut. Das Umlagesystem wird in unzulässiger Weise benutzt, um älteren Arbeitnehmern Vorteile einzuräumen, an deren Kosten sie sich nicht mehr oder in unzureichendem Umfang beteiligen. In einem fairen Versicherungssystem hätten sie die Mittel für die Aufstockung ihres Entgelts für die Altersteilzeit in einem Kapitaldeckungsverfahren oder auf einem Arbeitsstundenkonto ansparen müssen. Die Lasten werden aber zu einem großen Teil ähnlich wie in der gesetzlichen Rentenversicherung den nachfolgenden Generationen aufgebürdet.

7 Keine Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Die Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, auf die ein Arbeitsloser keinen Rechtsanspruch hat, ist mit der Arbeitslosenversicherung nicht vereinbar. Es ist eine grobe Missachtung von Gleichbehandlungsgrundsätzen und ein rechtsstaatlich problematisches Verfahren, wenn Beitragsgelder dafür verwendet werden, ein staatliches Programm zu finanzieren, von dem nur ein Teil der Versicherten Gebrauch machen kann. Wegen der extrem hohen Kosten der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können nur Mittel für einen geringen Teil der Arbeitslosen bereitgestellt werden. Der größere Teil der Arbeitslosen mit gleichen Merkmalen wird vertröstet

und bleibt letztlich ausgeschlossen. Eine solche willkürliche Zuteilung von Leistungen verträgt sich nicht mit dem Versicherungsprinzip, wonach jeder im Versicherungsfall einen Anspruch auf die Versicherungsleistungen hat.

Die Kritik der ungleichen Behandlung von Bürgern in der gleichen sozialen und wirtschaftlichen Lage gilt auch für den Teil der Mittel, die nicht aus Versicherungsbeiträgen stammen, sondern die der Bund unmittelbar für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereitstellt. Auf jeden Fall sollten aber solche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnliche Formen der Programmförderung getrennt von der Arbeitslosenversicherung durchgeführt und ein Zugriff auf Versicherungsbeiträge ausgeschlossen werden.

Die Behauptung, mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen würde eine Brücke zu einer normalen Beschäftigung gebaut und somit letztlich die Arbeitslosenversicherung entlastet, hat sich als nicht tragfähig erwiesen. Während der künstlichen Beschäftigung, die sich nach dem Zusätzlichkeitserfordernis abseits normaler marktfähiger Tätigkeiten bewegen soll, büßen die Teilnehmer einen Großteil der Qualifikationen ein, die sie auf dem Arbeitsmarkt brauchen. Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben im Durchschnitt erheblich schlechtere Wiedereingliederungschancen als vergleichbare Arbeitslose, die nicht an solchen Maßnahmen teilgenommen haben. Das gilt sowohl für Männer als auch für Frauen.²

Aus naheliegenden Gründen haben die Politiker ein Interesse daran, die Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht als arbeitsuchend und arbeitslos einzustufen. Die

² *Kraus, Florian/Pubani, Patrick A./Steiner, Viktor* (1998): Do Public Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience, ZEW Discussion Paper 98-07, Mannheim.

Gewerkschaften legten lange Zeit größten Wert darauf, für die Teilnehmer an dem staatlichen Programm Tariflöhne festzulegen statt vom Arbeitslosengeld, der Arbeitslosenhilfe oder der Sozialhilfe auszugehen. Nur schrittweise und zögernd wurden Tarifabschläge für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen akzeptiert. Allerdings werden die Abschläge vielfach durch eine großzügige Einstufung in Tarifgruppen kompensiert. Das primäre Ziel, wieder einen Normalarbeitsplatz zu finden, wurde stark vernachlässigt.

Das Ergebnis für die nicht geförderten Mitglieder der Arbeitslosenversicherung ist eindeutig negativ. Trotz der Milliardenaufwendungen – im Spitzenjahr 1993 waren es knapp 12 Mrd. DM – werden die Wiedereingliederungschancen der Programmteilnehmer nicht verbessert, sondern im Gegenteil noch verschlechtert. Die hohen Kosten erhöhen die gesamte Abgabenlast und machen Arbeitsplätze unrentabel, die ohne den Aufwand für das Förderprogramm nicht aufgegeben werden müssten. Wenn sich das Programm wirklich lohnte, wenn also die Aufwendungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wirklich durch höhere Beiträge und verringerte Zahlungen an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gedeckt oder gar überkompensiert würden, dann gäbe es keinen Grund, das Programmvolumen zu begrenzen und einen Rechtsanspruch auf die Förderung zu verweigern. So groß ist aber offenbar das Vertrauen in die positiven Wirkungen der staatlich finanzierten Arbeitsplätze auch wieder nicht. Wenn der Maßnahme als generelles Angebot nicht getraut wird, ist auch große Skepsis bei einem begrenzten Volumen angebracht.

8 Fortbildung und Umschulung optional gestalten

Die Bundesanstalt für Arbeit wendet in diesem Jahr (2000) rund 14,5 Mrd. DM für Fortbildung und Umschulung sowie 3,2 Mrd. DM für die Förderung der Berufsausbildung auf. Das sind etwa 17 Prozent der gesamten Ausgaben.

Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen haben zweifellos einen hohen Stellenwert für die Beschäftigungschancen der Arbeitnehmer. Im Gegensatz zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verbessern sie in der Regel die Chancen für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen³. Trotzdem ist die Frage zu stellen, ob nicht eine stärkere private Verantwortung für die Fortbildung noch effizienter wäre und ob den Beitragszahlern in der Arbeitslosenversicherung nicht zumindest eine Option eingeräumt werden sollte, gegebenenfalls auf diese Leistung zurückzugreifen und dafür einen entsprechenden Beitrag zu zahlen oder selbst die Verantwortung für eine hinreichende Fortbildung zu übernehmen und die gesparten Beiträge nach eigenen Vorstellungen einzusetzen.

Statt also von vornherein einen vergleichsweise hohen Beitrag in der Arbeitslosenversicherung festzusetzen und entsprechende Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen anzubieten, könnte man grundsätzlich davon ausgehen, dass verantwortliche Bürger sich selbst um ihre berufliche Qualifikation kümmern, also auch um die berufsbegleitende Fortbildung. Der schnelle Strukturwandel erfordert eine starke Anpassungsfähigkeit und berufliche Mobilität der Arbeitnehmer. Die Arbeitnehmer werden im eigenen Interesse

³ Kraus, Florian/Puhani, Patrick A./Steiner, Viktor (1997): Employment Effects of Publicly Financed Training Programs – The East German Experience, ZEW Discussion Paper 97-33, Mannheim.

Fortbildungsangebote ihres Arbeitgebers, außerbetriebliche Qualifizierungsmöglichkeiten usw. wahrnehmen, um ihren Arbeitsplatz zu sichern, um sich für eine Position mit höheren Anforderungen und besserer Bezahlung zu qualifizieren und sich zusätzliche Beschäftigungschancen zu schaffen. Arbeitnehmer, die sich berufsbegleitend um ihre Qualifikation kümmern, haben bessere Chancen, das Wissen zu nutzen und dauerhaft beschäftigt zu sein. Sie warten nicht, bis sie arbeitslos werden und beginnen erst dann mit Fortbildungs- oder Umschulungsanstrengungen.

Eine hohe finanzielle Absicherung und eine Übernahme von Kosten der Umschulung und Fortbildung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung stehen in einem Spannungsverhältnis zu eigenen Anstrengungen, wenn der Arbeitnehmer über den Pflichtbeitrag ohnehin zu den Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit herangezogen wird. Kann der Arbeitnehmer dagegen die entsprechende Prämie im Beitrag zur Arbeitslosenversicherung sparen und das Geld für eigene Anstrengungen einsetzen, werden seine Entscheidungen nicht verzerrt. Er würde nicht gezwungen, trotz eigener Initiativen und Aufwendungen auch noch für Maßnahmen zu zahlen, die er nicht nutzt.

Gegen eine intensive Förderung der Fortbildung und Umschulung durch die Bundesanstalt für Arbeit spricht auch, dass die Art der Fortbildung in der Regel nicht auf die speziellen Bedingungen des Betriebes abgestimmt werden kann, in dem der Arbeitslose später einen Arbeitsplatz findet. Wesentlich besser wäre eine Umschulung oder Fortbildung in einem Betrieb, wo sie auf die neuen Aufgaben ausgerichtet werden kann. Gerade für einfache Tätigkeiten geht es hauptsächlich um ein unmittelbares Anlernen, um ein „training on the job“.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat mit dem Eingliederungsvertrag (§§ 229 ff SGB III) darauf reagiert, indem sie die Wiedereingliederung durch einen zeitlich befristeten Lohnkostenzuschuss unterstützt. In einem Zeitraum bis zu sechs Monaten erstattet das Arbeitsamt dem Arbeitgeber für Zeiten ohne Arbeitsleistung das entsprechende Entgelt, den darauf zu zahlenden Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen sowie anteilige Beiträge für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und für die Urlaubsvergütung.

Die betrieblichen Eingliederungsmaßnahmen sind ohne Zweifel notwendig und sinnvoll. Das heißt aber noch nicht, dass sie vom Arbeitsamt und letztlich von den Beitragszahlern der Arbeitslosenversicherung getragen werden müssen. Die Einarbeitung sollte Teil eines Arbeitsvertrages sein und grundsätzlich zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber geregelt werden. Dort wo eine Tarifbindung besteht, müssten geeignete tarifliche Vereinbarungen getroffen werden. Eingliederungszuschüsse sind ein Anzeichen für hohe Löhne und für mangelnde Flexibilität der Löhne. Vertraglich oder tariflich könnte in der Einarbeitungsphase ein Lohnabschlag vereinbart werden, so dass für den Unternehmer eine Kostenentlastung im Vergleich zu voll eingearbeiteten Arbeitnehmern gegeben wäre. Arbeitnehmer, die in der Einarbeitungsphase keinen vollen Lohnabschlag verkraften können, müssten eine längere Beschäftigungsphase mit einem geringeren Lohnabschlag vereinbaren. Ein Zuschuss von außen ist keineswegs Voraussetzung für eine Einarbeitung und Qualifizierung. Ein solcher Zuschuss muss von den Arbeitnehmern letztlich doch weitgehend über Beiträge zur Arbeitslosenversicherung getragen werden. Der Lohnabschlag erfolgt lediglich auf indirektem Wege.

9 Günstigkeitsprinzip für Arbeitslose aufheben

Nach dem im Tarifvertragsgesetz verankerten Günstigkeitsprinzip darf von den tarifvertraglichen Bedingungen nicht nach unten abgewichen werden. Es ist auch nicht zulässig, beispielsweise einen doppelt so langen Urlaub zu vereinbaren und dafür auf zehn Prozent des Lohns zu verzichten. Abweichungen vom Tarifvertrag sind bei jeder tarifvertraglichen Bedingung immer nur „nach oben“, also zugunsten des Arbeitnehmers möglich.

Beim Günstigkeitsprinzip ist vermutlich von beschäftigten Arbeitnehmern und von der Vorstellung ausgegangen worden, der Arbeitnehmer könnte übervorteilt werden, wenn er sowohl nach unten als auch nach oben abweichen dürfte. Das Prinzip richtet sich aber mit voller Wucht gegen Arbeitslose. Sie haben, soweit sie selbst in der Gewerkschaft sind oder ein potenzieller Arbeitgeber dem Arbeitgeberverband angehört und tarifgebunden ist, keine Möglichkeit, einen Arbeitsplatz zu bekommen, indem sie auf ein dreizehntes Monatsgehalt, auf das Urlaubs- oder Weihnachtsgeld, auf einige Urlaubstage oder auf fünf Prozent des Lohns verzichten. Bislang wurde das sogenannte Günstigkeitsprinzip sehr rigoros fast zynisch auch auf Arbeitslose angewandt. Erst in jüngster Zeit lassen die Arbeitsgerichte Zweifel an dieser Auslegung erkennen, d. h. sie beginnen zu akzeptieren, dass es für Arbeitslose zuerst darauf ankommt, überhaupt einen Arbeitsplatz zu erhalten, und dass es für sie günstiger sein kann, auf einzelne tarifliche Leistungen zu verzichten, als arbeitslos zu bleiben.

Das Tarifrecht darf nicht dazu dienen, Arbeitslose vom Arbeitsmarkt auszuschließen und die Arbeitslosenversicherung mit den Kosten zu belasten. Es mag gute Gründe

geben, Arbeitslosen nicht sofort alle tariflichen Vergünstigungen zu gewähren, wenn sie eine neue Tätigkeit aufnehmen. Der wichtigste Fall sind die oben erwähnten Einarbeitungskosten. Aber es ist auch an Personen mit vergleichsweise geringer Produktivität zu denken. Sie werden häufig nur eine dauerhafte Beschäftigung finden, wenn sie auf Dauer Abstriche von den Tarifbedingungen hinnehmen.

Man kann darüber streiten, ob das Günstigkeitsprinzip überhaupt gesetzlich vorgeschrieben werden sollte. Unbestreitbar muss den Arbeitslosen das Recht gegeben werden, einen Arbeitsvertrag abzuschließen und aus der Arbeitslosigkeit herauszukommen, auch wenn die vereinbarten Bedingungen von den tariflichen Regelungen abweichen. Der Versuch, ein gesellschaftliches Interesse an der Begrenzung des Wettbewerbs zu konstruieren, also von einem besonderen Schutzinteresse aller Arbeitnehmer auszugehen, ist ökonomisch nicht zu halten. Tatsächlich werden mit dieser Regelung (voll)beschäftigungsfeindliche Mindestlöhne vom Gesetzgeber abgesichert – zulasten der Schwächsten auf dem Arbeitsmarkt. Die Belastung der Arbeitslosenversicherung ist gemessen an dieser Freiheitsbeschränkung der Arbeitslosen ein fast zu vernachlässigender Nebenaspekt.

Es wäre sehr zu begrüßen, wenn die verantwortlichen Politiker das Günstigkeitsprinzip aus dem Tarifvertragsgesetz herausnehmen. Man muss nicht immer warten, bis das Bundesverfassungsgericht einschreitet.

10 Arbeitnehmerüberlassung erleichtern

Die Arbeitslosenversicherung könnte entlastet werden, wenn es gelänge, die Zeit bis zum Wiedereintritt in eine Beschäftigung zu verkürzen, also Hindernisse für die Aufnahme einer

neuen Tätigkeit – wie das Günstigkeitsprinzip – abzubauen und die Vermittlung von Arbeitslosen zu erleichtern. In Deutschland wurde die Abneigung gegen private Initiativen auf diesem Gebiet kultiviert. Erst mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 wurde das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit aufgehoben. Dabei brauchte die Bundesanstalt nichts zu fürchten, weil sie nach eigener Überzeugung hervorragende Vermittlungsdienste anbietet und weil sie diese Dienste im Gegensatz zu privaten Vermittlern unentgeltlich anbieten kann. Das heißt noch nicht zwingend, dass die Vermittlung durch die Arbeitsämter besonders kostengünstig ist, sondern zunächst nur, dass die Kosten von den Arbeitnehmern als Teil ihrer Beiträge getragen werden müssen.

In vielen Köpfen besteht eine tiefe Abneigung gegen „Geschäftemacher“, die ihr Geld mit der Vermittlung von Arbeitnehmern verdienen. Besonders hart richtet sich diese Abneigung gegen Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften, deren Tätigkeit immer noch als eine moderne Form des Sklavenhandels angesehen wird, die es moralisch und gesetzlich zu bekämpfen gilt. Dabei wird übersehen, dass die geforderten Zuschläge und Gewinne für die Arbeitnehmerüberlassung umso höher sein müssen, je stärker diese Tätigkeit reguliert und behindert wird. Noch schlimmer ist das Behindern eines Wettbewerbs um Arbeitnehmer, die eine Beschäftigung suchen.

Es ist an der Zeit, die Vermittlung und zeitweise Überlassung von Arbeitnehmern nicht nur als eine normale wirtschaftliche Tätigkeit, als Dienstleistungsangebot, sondern als willkommene Hilfe für Arbeitslose und Entlastung der Sozialsysteme anzusehen. Die strikte Ablehnung der Arbeitnehmerüberlassung zeigt Aufweichungstendenzen, seitdem

einige gemeinnützige und gewerbliche Initiativen, insbesondere in den Niederlanden, aber auch in Deutschland, erfolgreich arbeiten und breite Anerkennung gefunden haben.

Die Grundidee des Angebots von Zeitarbeit in Betrieben, die kein kompliziertes Beschäftigungsverhältnis eingehen müssen, wird künftig ein erheblich stärkeres Gewicht erhalten. Die Formen des Angebots werden sich am Markt entwickeln, wenn nicht ständig neue gesetzliche Einschränkungen erfunden werden. Die zaghafte Lockerungen bei der Vermittlung und Überlassung von Arbeitnehmern sind leider durch die überzogenen Regelungen zur Scheinselbstständigkeit längst kompensiert worden. In beiden Bereichen muss den Arbeitnehmern und den Unternehmern mehr Handlungsfreiheit gegeben werden.

Positiv gewendet geht es darum, die Bemühungen des einzelnen Arbeitnehmers, seine Arbeitskraft optimal einzusetzen, professioneller zu gestalten. Warum sollen nur Künstler und Sportler von Fachleuten beraten und begleitet werden? Warum sollen sich nicht Arbeitnehmer zu einem Pool zusammenschließen und verschiedene Leistungen oder Leistungspakete professionell anbieten? Wird nicht der Übergang zwischen Dienstleistungsangeboten und dem Einsatz von Arbeitskräften auf Zeit flexibler und unschärfer? Wenn Unternehmen Auftragspitzen überbrücken oder einzelne Aktivitäten zeitweise verstärken wollen, werden sie abwägen, ob sie Leistungen von außen zukaufen, Beratungs- und Dienstleistungsgesellschaften hinzuziehen oder für eine begrenzte Zeit zusätzliche Mitarbeiter einstellen bzw. ausleihen. Diese intensive und produktive Nutzung knapper Arbeitszeit kann den Arbeitnehmern zugute kommen, wenn die modernen Kommunikationsmöglichkeiten und flexible vertragliche Regelungen genutzt werden.

Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften können dabei wichtige Funktionen sowohl für Arbeitslose als auch für Unternehmen erfüllen. Sie können den einzelnen Arbeitnehmer auf die Beschäftigung vorbereiten und es ihm abnehmen, Kontakte herzustellen, Zeiten zu vereinbaren, Verträge zu schließen usw. Sie können den Entleihfirmen die Suche abnehmen, Sicherheit bezüglich der Qualifikation, Zuverlässigkeit bieten, das Kennenlernen künftiger Mitarbeiter erleichtern usw.

Aufgabe des Staates ist es, unnötige Restriktionen aufzuheben. Beispielsweise sollte eine gemeinnützige Überlassung von Arbeitnehmern unter bestimmten Bedingungen zugelassen werden. Zu denken ist etwa an Arbeitsloseninitiativen, in denen die Arbeitslosen unentgeltlich tätig sind, um sich gegenseitig und anderen Arbeitslosen eine befristete Beschäftigung zu verschaffen und möglicherweise den Einstieg in eine Dauerbeschäftigung zu finden. Teil dieser gemeinnützigen Tätigkeit könnten auch Vorbereitungsmaßnahmen und Fortbildungsmaßnahmen in verleihfreien Zeiten sein. Eine einfache Abgrenzung wäre das Fortbestehen des Sozialrechtsverhältnisses während der ehrenamtlichen Tätigkeit in der gemeinnützigen Verleihgesellschaft, d. h. der Arbeitslose erhielte weiterhin Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe und allenfalls eine geringe Aufwandspauschale. In der Verleihzeit würden die Transferleistungen ausgesetzt.

Wie erfolgreich die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung schon unter den heute restriktiven Bedingungen zu arbeiten vermag, haben Pilotprojekte in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz gezeigt. Trotz eines Problemgruppenanteils aus Langzeitarbeitslosen, über 50-Jährigen und Behinderten von teilweise über 50 % konnten die Wiedereingliederungschancen der Teilnehmer im Schnitt signifikant gesteigert

werden⁴ und lagen weit über den Erfolgsquoten der traditionellen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie ABM. Und dies auch noch mit dem Vorteil verknüpft, dass diese Initiativen sich weitgehend durch den Verleih selbst finanzieren können, so dass staatliche Zuschüsse nur für die Expansion gebraucht werden.

Ein Stückchen Gemeinnützigkeit lässt sich auch in gewerbliche Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften einbringen, indem die Träger der Gesellschaft auf eine marktmäßige Verzinsung des eingesetzten Kapitals verzichten. Dies wird von Kirchen, Kommunen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden usw. in Nordrhein-Westfalen praktiziert. Das erleichtert der Verleihgesellschaft eine intensive Vorbereitung und Betreuung der Arbeitnehmer sowie die verstärkte Einbeziehung von Langzeitarbeitslosen, älteren Arbeitnehmern, Behinderten und anderer schwer vermittelbarer Gruppen.

Für den gewerblichen Arbeitnehmerverleih sollten zwei Erleichterungen geschaffen werden. Das sogenannte Synchronisationsverbot und das Befristungsverbot sollten aufgehoben werden. Wenn Arbeitnehmer verliehen werden sollen, stellt die Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft sie ein und überlässt sie einem Unternehmen gegen eine vereinbarte Gebühr, aus der die Arbeitslöhne und die sonstigen Kosten der Überlassungsgesellschaft gedeckt werden müssen. Die Überlassungsgesellschaft ist grundsätzlich verpflichtet, unbefristete Arbeitsverträge mit den zu verleihenden Arbeitnehmern abzuschließen, auch wenn sie nur für eine begrenzte Zeit Beschäftigungsmöglichkeiten hat oder erwartet. Trotz

4 Siehe etwa *Almus, Matthias et al. (1998): Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz – eine ökonomische Analyse des Wiedereingliederungserfolgs*, ZEW Discussion Paper 98-36, Mannheim.

der Sorge, der Kündigungsschutz der Arbeitnehmer könne auf diesem indirekten Weg für Teile der Arbeitnehmerschaft unterlaufen werden, sollten befristete Verträge zugelassen werden; denn die Alternative ist im Zweifel nicht ein unbefristeter Vertrag, sondern kein Vertrag. Hier zeigt sich der Kündigungsschutz als Zugangshemmnis für Arbeitslose, insbesondere für schwer vermittelbare.

Nach dem Synchronisationsverbot muss die Dauer des Vertrages eines Arbeitnehmers mit der Verleihgesellschaft die Dauer des Arbeitseinsatzes um mindestens ein Viertel übersteigen. Ausnahmen von dieser Vorschrift gibt es für schwervermittelbare Arbeitskräfte, die von der Bundesanstalt für Arbeit zugewiesen werden. Diese Vorschrift entstammt noch der Eiszeit, in der es darum ging, jegliche Bewegungsfreiheit der Verleihgesellschaften zu verhindern. Sie sollte möglichst schnell aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz herausgenommen werden.

F Überlegungen von anderer Seite

1 Steuerfinanzierte Arbeitslosenversicherung

Auf dem Sonderparteitag der SPD am 24./25. Oktober 1998 in Bonn hat der damalige Parteivorsitzende und Finanzminister Oskar Lafontaine vorgeschlagen, von der Arbeitslosenversicherung abzugehen und das Arbeitslosigkeitsrisiko nach dem Sozialstaatsprinzip aus Steuermitteln abzusichern. Er begründete den Vorschlag damit, dass der Staat sich auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren müsse.

Der Vorschlag läuft auf eine spezielle steuerfinanzierte und nach Bedürftigkeit differenzierte Unterstützung von Arbeitslosen hinaus. Die Begründung, der Staat müsse seine Hilfen

auf Bedürftige konzentrieren, ist für sich genommen zu unterstützen; das gilt für alle Personen, die in Not geraten. Es ist aber kein Argument gegen eine Arbeitslosenversicherung, in der Arbeitnehmer sich grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip gegen einen Einkommensausfall absichern wollen. Die aus Beiträgen finanzierten Mittel gehören nicht dem Staat, der sie nach Bedürftigkeit oder anderen Kriterien verteilen könnte, sondern den Versicherten, die unabhängig von Bedürftigkeit Leistungen erwarten können, wenn sie arbeitslos werden. Es spricht nichts dagegen, dass Arbeitnehmer sich ein Mindesteinkommen sichern, wenn sie dafür risikoäquivalente Beiträge zahlen. Das kann grundsätzlich auch in einer gesetzlich vorgeschriebenen staatlichen Arbeitslosenversicherung geschehen. Bei einer Versicherung handelt es sich aber gerade nicht um soziale Hilfen. Vielmehr müssen angemessene Beiträge gezahlt werden, wenn jemand einen Leistungsanspruch haben möchte. Wie oben beschrieben, wäre sogar eine Versicherungspflicht zu fordern, damit die Gesellschaft nicht unnötig mit sozialen Leistungen in Anspruch genommen wird. Erst wenn die Versicherungsleistungen nicht ausreichen und keine anderen privaten Mittel verfügbar sind, ist der Staat gefordert. Dafür gibt es aber bereits die Sozialhilfe.

Auf keinen Fall sollte deshalb versucht werden, eine besonders gute Absicherung des Einkommensausfallrisikos für Arbeitslose über das Steuersystem zu organisieren. Das würde nicht nur die eigenverantwortliche Absicherung durch den einzelnen Bürger aushöhlen, sondern auch zu einer Ungleichbehandlung von Arbeitslosen und anderen Empfängern staatlicher Hilfen führen. Außerdem würde der Abgabewiderstand weiter zunehmen, weil es keine Beiträge mehr gäbe, mit denen man eine Gegenleistung erwirbt, sondern höhere Steuern, für deren Zahlung es keinerlei Anreize gibt.

Für den Lafontaine-Vorschlag könnte eine Begründung sprechen, die er nicht herangezogen hat, nämlich die Schwierigkeiten, eine effiziente Arbeitslosenversicherung aufzubauen, die einigermaßen missbrauchssicher ist und ein faires Verhältnis von Beiträgen und Leistungen aufweist. Die Schwierigkeiten für eine funktionsfähige Arbeitslosenversicherung werden in einer Arbeitswelt mit vielen Wahlmöglichkeiten weiter zunehmen. Deshalb könnte man auf die Idee kommen, die bestehende Arbeitslosenversicherung aufzugeben. Dann wäre es aber konsequent, von staatlicher Seite keine gesonderte Sozialhilfe für Arbeitslose zu organisieren, sondern die Arbeitslosen auf die bestehende Sozialhilfe zu verweisen. Es wäre kaum vermittelbar, unterschiedliche Maßstäbe anzulegen, wenn einzelne Bürger die Hilfe des Staates in Anspruch nehmen müssen. Wer nicht auf die Sozialhilfe zurückfallen möchte, hätte einen Anreiz, eigenverantwortlich vorzusorgen, soweit er dazu in Beschäftigungszeiten in der Lage ist. Der Fall des „free riders“, also des Arbeitnehmers, der es bewusst darauf ankommen lässt, bei Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe zurückzugreifen, auch wenn er sich dagegen absichern könnte, ist nur durch eine Versicherungspflicht zu lösen.

Ein anderer Vorschlag, Steuermittel für die Arbeitslosenversicherung einzusetzen, wurde von den GRÜNEN gemacht. Statt die gesamten Mehreinnahmen aus weiteren Erhöhungen der Ökosteuern zur Subventionierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu verwenden, möchten sie einen Teil der Mittel in die Arbeitslosenversicherung leiten.

Dieser Vorschlag hat nichts mit einer Reform der Arbeitslosenversicherung zu tun, sondern ist eine Variante der problematischen Idee der doppelten Dividende einer Ökosteuer. Es wird behauptet, man könne nicht nur einen Wohl-

standsgewinn erzielen, indem man schlechte durch gute Steuern ersetzt, sondern es gäbe auch noch einen zweiten Wohlstandsgewinn, indem man die Ökosteuer zur Senkung der Lohnzusatzkosten verwende und damit die Beschäftigung steigere. Das ist Bauernfängerei, aber der Fiskus war noch nie zimperlich mit der Begründung, wenn er an das Geld seiner Bürger kommen wollte. Mit der Mär der doppelten Dividende wird dem Bürger die Behauptung zugemutet, die mit der Ökosteuer eingenommenen Mittel könnten zweimal verwendet werden, einmal zur Senkung schlechter Steuern, d. h. anreizschädlicher Steuern, und zum anderen zur Senkung der Lohnzusatzkosten, beispielsweise der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Und dieser Sprachgebrauch, nämlich von einer „Senkung der Lohnzusatzkosten“ zu sprechen, enthält gleich eine zweite Irreführung. Niemand denkt daran, Kosten zu senken – weder in der Rentenversicherung noch in der Arbeitslosenversicherung. Es geht ausschließlich darum, zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen.

Für eine generelle Subventionierung der Arbeitslosenversicherung aus dem Bundeshaushalt gibt es keinen Anlass. Damit würde das Versicherungskonzept unterlaufen. Es gäbe keine Zurechnung der Leistungsansprüche auf die zu zahlenden Beiträge. Die Ansprüche würden zulasten der Steuerzahler erhöht, auch die missbräuchlichen, und der notwendige Reformdruck würde verringert. Positiv an dem Vorschlag der GRÜNEN ist die Erkenntnis, dass eine weitere Subventionierung der Rentenversicherung die dort dringenden notwendigen Reformen nur hinausschiebt und deshalb unterbleiben sollte. Dann ist es nur noch ein kleiner Schritt, in der Arbeitslosenversicherung ähnliche Wirkungen zu vermuten.

2 Lohnfortzahlungen für Arbeitslose

Bundeswirtschaftsminister Werner Müller hat Überlegungen angestellt, ob es nicht günstiger sein könnte, wenn die Arbeitgeber einem entlassenen Arbeitnehmer eine Zeit lang Lohn zahlen, statt ihren Anteil von 3,25 Prozent des Lohns an die Arbeitslosenversicherung abzuführen. Die Höhe der Lohnfortzahlung solle sich nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit richten. Der Arbeitslose müsse aber mindestens die Leistungen erhalten wie in der bestehenden Arbeitslosenversicherung. Um die Ansprüche der Arbeitslosen im Konkursfall zu sichern, müsse den Arbeitgebern eine Rückversicherung zur Pflicht gemacht werden.

Die Begründung, dadurch könnten die Lohnzusatzkosten gesenkt werden, leuchtet nicht ein. Denn wenn die Arbeitslosen die gleiche Leistung erhalten sollen, verändert sich grundsätzlich nur die Zahlungsweise. Laufende monatliche Zahlungen an die Arbeitslosenversicherung werden durch zeitlich schwer zu kalkulierende Zahlungen in Fällen der Entlassung bzw. Arbeitslosigkeit eines Arbeitnehmers ersetzt. Jedes einzelne Unternehmen bildet gleichsam eine interne Versicherung.

Vorstellbar ist ein positiver Effizienzaspekt, der darin besteht, dass der Arbeitgeber einen stärkeren Einfluss auf die Zahlungen hat. Während er in die Arbeitslosenversicherung einzahlen muss, unabhängig davon, ob er sichere oder unsichere Arbeitsplätze bietet, hat er in diesem Modell einen unmittelbaren Vorteil, wenn es nicht zu einer Entlassung kommt. Er wird stärker darauf achten, die Beschäftigung der Arbeitnehmer zu sichern, gegebenenfalls auch durch die Vermittlung eines anderen Arbeitsplatzes, weil er dadurch die Lohnfortzahlung für die Zeiten der Arbeitslosigkeit ver-

meiden kann. Verringert wird auch das Interesse des Arbeitgebers an Arbeitslosigkeitsphasen vor dem Übergang in die Rente und bei unterschiedlicher Auslastung des Betriebes im Jahresverlauf. Der Missbrauch der Arbeitslosenversicherung wird für den Arbeitgeber teurer.

Allerdings nimmt auch das Risiko für den Arbeitgeber zu. Falls er gezwungen ist, Arbeitsplätze abzubauen, trägt nicht die Versicherungsgemeinschaft die Kosten für Arbeitslose, sondern der Arbeitgeber wird zusätzlich zu den übrigen Schwierigkeiten im Betrieb in vollem Umfang mit der Lohnfortzahlung belastet. Das läuft praktisch auf eine Sozialplanpflicht für alle Unternehmen hinaus. Die von Minister Müller vorgeschlagene Rückversicherungspflicht für den Konkursausfall transformiert die Lohnfortzahlung teilweise wieder in laufende Versicherungsprämien. Dieser Effekt wird noch stärker, wenn Unternehmen das Risiko der Lohnfortzahlung für Arbeitslose zu einem erheblichen Teil auf eine Versicherung übertragen. Dann gibt es im Ergebnis zwei Arbeitslosenversicherungen, eine wie bisher mit dem Beitragsanteil der Arbeitnehmer, und eine neue mit Beiträgen von den Arbeitgebern.

Für Unternehmen mit hohem Entlassungsrisiko und starker Beschäftigungsfluktuation wären die Versicherungsprämien bzw. die selbst zu tragenden Kosten der Lohnfortzahlung erheblich höher als in Unternehmen mit kontinuierlicher Beschäftigung. Das ist grundsätzlich erwünscht, weil die höheren Kosten der Produktion an die Konsumenten der entsprechenden Produkte weitergegeben werden müssten, während andere Produkte billiger würden. Die Preise würden die Kosten der Produktion ohne Verfälschung bzw. mit geringerer Verzerrung durch die Arbeitslosenversicherung widerspiegeln.

Die Gewerkschaften haben den Teil des Müller-Vorschlags besonders begrüßt, in dem davon die Rede ist, der Arbeitnehmeranteil von 3,25 Prozent am Beitrag der Arbeitslosenversicherung könne für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit eingesetzt werden. Das würde aber bedeuten, dass die Arbeitgeber alleine für die eigentliche Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, nämlich für den Ersatz des Einkommensausfalls, zuständig würden, ohne den Beitragsanteil von den Arbeitnehmern zu erhalten.

Eine solche Regelung wäre unangemessen, weil die Arbeitgeber alle Beschäftigungsrisiken und alle Missbrauchsrisiken auf der Seite der Arbeitnehmer tragen müssten. Die Gewerkschaften wären noch weniger bereit, in Tarifkonflikten auf Arbeitslose und auf die Kosten einer steigenden Arbeitslosigkeit Rücksicht zu nehmen. Letztlich würden die Unternehmen mit geringen Löhnen und geringerer Beschäftigung auf die höheren Risiken antworten. Die Leidtragenden wären vor allem die Arbeitslosen. Das Einkommensrisiko durch Arbeitslosigkeit allein durch eine Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgeber auffangen zu wollen, würde falsche Verhaltensanreize für Arbeitnehmer und Gewerkschaften setzen. Letztlich würden die Versuche, die Arbeitgeber mit zusätzlichen Kosten zu belasten, die Situation der Arbeitnehmer, insbesondere der arbeitslosen, verschlechtern.

3 Beteiligung der Gewerkschaften am Arbeitslosigkeitsrisiko

Statt die Arbeitgeber zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit heranzuziehen, ist vorgeschlagen worden, die Gewerkschaften in erheblichem Umfang an den Kosten zu beteiligen oder ihnen die Arbeitslosenversicherung voll zu über-

tragen⁵. Begründet wird der Vorschlag mit dem Verursacherprinzip. Danach seien letztlich die von den Gewerkschaften durchgesetzten zu hohen Löhne die Hauptursache von Arbeitslosigkeit, und deshalb müssten die Gewerkschaften für die Folgekosten aufkommen oder zumindest einen maßgeblichen Zuschuss leisten.

Zu hohe Löhne und falsch gesetzte Tarifbedingungen sind eine wesentliche Ursache der Arbeitslosigkeit, und es sind sicherlich die Gewerkschaften, die im Rahmen der Tarifautonomie für hohe Löhne und sonstige Vergünstigungen eintreten. Die Frage ist aber, ob die Korrekturen und Gegenmaßnahmen bei der Arbeitslosenversicherung ansetzen sollten. Besser wäre es, unmittelbar an die Ursachen heranzugehen und Arbeitslosigkeit erst gar nicht entstehen zu lassen. Dazu gehört insbesondere eine Stärkung der individuellen Arbeitnehmerrechte, insbesondere das Recht, von den Tarifbedingungen abzuweichen, wenn der Arbeitsplatz bedroht ist oder wenn Arbeitnehmer sich um einen neuen Arbeitsplatz bemühen. Die bisher vereinbarten Tariföffnungsklauseln reichen dafür nicht aus. Durch Allgemeinverbindlichkeitserklärungen sorgt der Staat in einigen Bereichen sogar noch dafür, auch nicht organisierte Arbeitnehmer und Unternehmen den Tarifbedingungen zu unterwerfen.

Wenn allerdings an einer eng definierten Tarifautonomie im Sinne der gewerkschaftlichen Interpretation festgehalten wird, wenn also die Rechte der Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten nicht verbessert werden, erscheint es sinnvoll, die Gewerkschaften an den Kosten der Arbeitslosigkeit zu beteiligen. Dabei wäre auch der Vorschlag zu

5 Vgl. *Risch, Bodo* (1980): Arbeitslosenversicherung, Gewerkschaften und Beschäftigungsgrad, in: Die Weltwirtschaft, Heft 2/1980, S. 49-57.

prüfen, getrennte Arbeitslosenversicherungen für gewerkschaftlich organisierte und für nicht organisierte Arbeitnehmer einzurichten und letzteren Vertragsfreiheit in allen Unternehmen zu gewähren.

4 Ausweitung auf Beamte und Selbständige

Bei der Suche nach Mitteln für die Arbeitslosenversicherung und für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen fällt der Blick auch auf Beamte und Selbständige. Die vielfältigen Aufgaben im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung haben die Auffassung gestärkt, Beamte und Selbständige müssten sich an den Kosten beteiligen – oder besser noch die Steuerzahler. Außerdem sei es eine Frage der sozialen Gerechtigkeit, dass die Arbeitnehmer, die kein Beschäftigungsrisiko haben, sich zumindest an den Kosten der Arbeitslosigkeit der anderen Arbeitnehmer beteiligen.

Bei der Verteilung der Kosten der deutschen Einheit ist bei den Beamten über eine unterdurchschnittlich steigende Besoldung mehr geschehen, als häufig behauptet wird. Außerdem kann der Anpassungsprozess nicht als Dauerzustand gesehen werden. Dann bleibt das Argument des geringen Beschäftigungsrisikos für Beamte.

Soweit es sich bei den Tätigkeiten der Beamten um eine kontinuierliche Arbeit handelt und der Strukturwandel so langsam verläuft, dass alle Veränderungen durch die natürliche Fluktuation aufgefangen werden können, gibt es keinen Grund, in diesem Bereich Kosten für Beschäftigungsrisiken anzusetzen. Es gibt auch keinen sinnvollen Ansatz für einen Solidarbeitrag, also für einen sozialpolitisch gerechtfertigten Ausgleich. Das setzt eine Bedürftigkeitsprüfung bei den Empfängern voraus und wird über allgemeine Steuern

durch die Sozialhilfe abgedeckt. Das Pendant für unterschiedliche Risiken ist in einem marktwirtschaftlichen System eine entsprechend differenzierte Lohnstruktur, d. h. in Berufen, Unternehmen und Sektoren mit vergleichsweise hohen Beschäftigungsrisiken muss ein höherer Lohn gezahlt werden. Wenn sich eine solche Differenzierung am Markt einpendeln kann, gibt es auch die Möglichkeit für risikofreudige Personen oder Personen, die sich leicht umstellen können und die mobil sind, in Tätigkeiten hineinzugehen, die keine große Sicherheit, aber eine gute Entlohnung bieten. Auch das spricht gegen eine Nivellierung der Beitragsätze und vor allem gegen eine vollständige Absicherung des Einkommensausfallrisikos.

Beamte sind auch dann gegen Arbeitslosigkeit geschützt, wenn sie nicht ausgelastet werden können, wenn es also Beschäftigungsschwankungen oder strukturelle Änderungen gibt. Für diese Sicherheit sind viele Arbeitnehmer bereit, einen Lohnabschlag gegenüber einer gleichartigen Tätigkeit in einem Unternehmen ohne Beschäftigungsgarantie hinzunehmen. Wegen der Sicherheit der Stelle muss der Staat nicht den vollen marktüblichen Lohn zahlen. Man könnte auch sagen: Der Staat braucht dem Arbeitnehmer keine Risikoprämie zu zahlen. Gibt es trotzdem Beschäftigungsschwankungen, kann man von einer impliziten Arbeitslosenversicherung sprechen. Der Staat zahlt zwar keine Versicherungsbeiträge; dafür trägt er die Kosten der Weiterbildung unmittelbar. Wenn also mit dem geforderten Solidarausgleich gemeint ist, Arbeitnehmer ohne Beschäftigungsrisiko sollten sich an den Risiken der übrigen Arbeitnehmer beteiligen, wird übersehen, dass es bereits am Markt zu einem Lohnabschlag kommt. Das gilt letztlich auch für Beschäftigte im öffentlichen Dienst, weil der Staat im Marktwettbewerb um Arbeitnehmer steht. Einzuräumen ist

die Schwierigkeit, im öffentlichen Dienst und insbesondere für Beamte marktkonforme und leistungsgerechte Gehälter zu bestimmen, weil die Leistungen des Staates nicht am Markt veräußert werden. Bei zu niedrig festgesetzten Löhnen würde der öffentliche Dienst Probleme haben, Mitarbeiter zu gewinnen. Zu hoch angesetzte Gehälter bzw. zu geringe Qualifikationsanforderungen bergen dagegen nicht die Gefahr eines Verlustes oder Konkurses, sondern gehen zulasten der Steuerzahler. Insoweit ist der Wettbewerb um Arbeitnehmer eingeschränkt.

Zur Frage der Einbeziehung von Selbständigen in die Arbeitslosenversicherung könnte man den Standpunkt vertreten, auch Selbständige brauchten eine Absicherung gegen Einkommensausfälle. Aber die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten, der hohe Grad der Selbstbestimmung und die mögliche Vermischung mit der Arbeitgeberfunktion sind gute Gründe, die Selbständigen nicht einzubeziehen. An dieser Gruppe wird erkennbar, wohin sich die Arbeitswelt zunehmend bewegt und dass es schwieriger wird, die Arbeitslosigkeit zu versichern, weil Arbeitslosigkeit sich immer weniger als unbeeinflussbares Risiko darstellt. Um ein „Freerider-Problem“ zu vermeiden, könnte man daran denken, den Selbständigen eine Versicherungspflicht aufzuerlegen, so dass sie nicht der Sozialhilfe zur Last fallen. Das würde aber auf eine Überregulierung hinauslaufen, weil die Fälle, in denen Selbständige zwar in der Lage sind, für Einkommensausfälle vorzusorgen, die aber unterlassen, eher die Ausnahme sein dürften.

G Schlussfolgerungen

Sowohl eine gesetzliche als auch eine private Arbeitslosenversicherung sind nur kalkulierbar, d. h. es lassen sich nur dann risikoäquivalente Prämien ermitteln, wenn unter anderem die Lohnpolitik und die Wirtschaftspolitik auf Vollbeschäftigung ausgerichtet sind. In der Lohnpolitik müssten sich die Tarifparteien auf eine beschäftigungsorientierte Lohnentwicklung verständigen, bei der die Reallöhne langsamer steigen als die Produktivität, solange Arbeitslosigkeit besteht. Der Abschlag sollte umso größer sein, je höher die Arbeitslosenquote liegt.

Nur wenn Regierung und Tarifparteien die grundsätzlichen Bedingungen für eine Vollbeschäftigung setzen, kann sich eine Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit als Folge von Konjunkturschwankungen und von laufenden Strukturänderungen der Wirtschaft einstellen. Eine Arbeitslosenversicherung kann die Risiken einer verfehlten Tarifpolitik oder Wirtschaftspolitik nicht kalkulieren. Und sie sollte die Kosten einer solchen Politik schon deshalb nicht übernehmen, weil noch eher von einer beschäftigungsorientierten Lohn- und Wirtschaftspolitik abgewichen wird. Barbier spricht sich deshalb dafür aus, die Versicherungsprämie auf der Grundlage einer normalen Vollbeschäftigung zu kalkulieren und allenfalls für eine Übergangszeit noch einen „Ungleichgewichtszuschlag“ zu erlauben⁶. Ohne die grundlegende Vollbeschäftigungszielsetzung und ohne die entsprechenden wirtschafts- und lohnpolitischen Bedingungen gibt es keinen verlässlichen Maßstab für eine Arbeitslosenversicherung, weil nicht klar ist, welches Niveau der

⁶ Barbier, Hans D. (1986): Reform der Arbeitslosenversicherung. In: Handbuch Marktwirtschaft. Hrsg. R. Vaubel und Hans D. Barbier, Pfullingen 1986.

Arbeitslosigkeit toleriert oder angestrebt wird und wem die Kosten der Arbeitslosigkeit zuzurechnen sind.

Leider ist die strukturelle Arbeitslosigkeit seit den siebziger Jahren treppenförmig gestiegen, und man gewinnt den Eindruck, dass Politiker und Tarifparteien nur die Interessen der jeweils Beschäftigten vertreten. Höhere Arbeitslosenzahlen werden nach einer kurzen Gewöhnungsphase als etwas Normales oder Unvermeidliches betrachtet, und es gibt praktisch keinen Weg zurück zur Vollbeschäftigung, weil die falsch gesetzten wirtschaftspolitischen und tariflichen Bedingungen nicht wieder korrigiert werden. Diese Probleme kann eine Arbeitslosenversicherung nicht lösen.

Aber selbst wenn die Idealvoraussetzung einer vollbeschäftigungsorientierten Lohn- und Wirtschaftspolitik erfüllt wird, stellen sich für die Arbeitslosenversicherung zunehmend Probleme, die vor allem darin begründet sind, dass die Arbeitswelt sich ändert und Arbeitslosigkeit nicht mehr als unbeeinflussbares Risiko anzusehen ist. Der Übergang zwischen Zeiten der Beschäftigung, der Nichtbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit wird für immer mehr Menschen gestaltbar. Insbesondere im Dienstleistungssektor werden die Übergänge zwischen abhängiger und selbständiger Tätigkeit fließend. Die so genannte Scheinselbständigkeit zu bekämpfen, ist ein untauglicher Versuch, abhängige und somit beitragspflichtige Beschäftigung zu konservieren und sich um dringende Reformen der Sozialsysteme herumzumogeln.

Arbeitszeit und Freizeit werden immer schwerer abgrenzbar. Die Arbeitszeit wird weniger standortgebunden sein, d. h. es wird zunehmend möglich, Arbeitsleistungen von verschiedenen Standorten – Arbeitsstätte, Wohnort, vorübergehend genutzter Aufenthaltsort – aus zu erbringen.

Und in immer mehr Beschäftigungsfeldern werden Ausbildung, Fortbildung und produktive Tätigkeiten eng miteinander verwoben sein. Die Individualisierung der Beschäftigungszeiten sowie der Ausbildungs- und Freizeitphasen lassen eine handhabbare Abgrenzung eines versicherbaren Arbeitslosigkeitsrisikos kaum noch zu.

Es ist schwer vorherzusehen, ob es in 20 Jahren noch eine Arbeitslosenversicherung geben oder ob sie von anderen Formen der Absicherung verdrängt sein wird. Sie wird aber ihre Funktion auch in den nächsten Jahren nur dann einigermaßen befriedigend erfüllen können, wenn sie den veränderten Bedingungen angepasst und von allgemeinen Aufgaben befreit wird.

Im Vordergrund der Arbeitslosenversicherung sollte eindeutig die Einkommenssicherung stehen. Die Versicherungspflicht kann auf eine Mindestabsicherung in Höhe des Sozialhilfeniveaus begrenzt werden. Alle übrigen Leistungen können über Wahltarife angeboten werden. Bleibt man im gegenwärtigen System der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, dann wäre lediglich für die Mindestsicherung ein Pflichtbeitrag zu entrichten. Dem Arbeitnehmer bliebe es freigestellt, weitere Leistungen gegen entsprechende Zusatzbeiträge zu versichern. Dazu könnten gehören: eine Aufstockung der Mindestabsicherung, ein Anspruch auf Beratung und Vermittlung, klar abgegrenzte Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, ein Anspruch auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Wiedereingliederungshilfen usw. Auf jeden Fall müsste auf die jeweiligen Leistungen ein Rechtsanspruch bestehen, d. h. die Beiträge dürften nicht mehr für Programme eingesetzt werden, die nur einem Teil der Arbeitslosen zugute kommen

Der Pflichtbeitrag würde erheblich niedriger liegen. Heute werden etwa 2,5 Prozentpunkte allein für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Anspruch genommen. Der Pflichtbeitrag sollte außerdem nach Risikoklassen differenziert werden. Man könnte mit einer groben Einteilung der Branchen in drei Klassen – geringes, mittleres, hohes Arbeitslosigkeitsrisiko – beginnen und entsprechende Zu- und Abschläge vom Normaltarif vorsehen. Ob es sinnvoll ist, stärker zu differenzieren oder nach Unternehmen zu unterscheiden, sollte näher untersucht werden. Ob es bei einer hälftigen Beteiligung der Arbeitgeber an den Pflichtbeiträgen bleibt, ist eine nachrangige Frage. Ohne eine solche Beteiligung würden sich am Markt höhere ausgezahlte Löhne durchsetzen, so dass weder die Arbeitgeber noch die Arbeitnehmer sich dauerhafte Vor- oder Nachteile ausrechnen könnten. Die Branchendifferenzierung würde einer Aufteilung der Beiträge auch nicht entgegenstehen. Wenn Arbeitnehmer mehrere Beschäftigungsverhältnisse haben und auf eine Mindestabsicherung übergegangen wird, spricht vieles dafür, Beiträge nur beim versicherten Arbeitnehmer zu erheben. Zumindest die Zusatzbeiträge für weitere Versicherungsleistungen sollten aber vom Arbeitnehmer gezahlt werden. Das würde eine Entlastung der Unternehmen von Lohnzusatzkosten bedeuten und ihnen Spielraum für Lohn erhöhungen oder für die Schaffung von Arbeitsplätzen und größerer Arbeitsplatzsicherheit geben.

Auf jeden Fall sollte die Arbeitslosenversicherung nicht länger dazu missbraucht werden, Teilzeitarbeit im Rahmen des Altersteilzeitmodells zu subventionieren. Nebenbei: Diese Subvention sollte auch nicht mit Steuermitteln finanziert, sondern ersatzlos eingestellt werden.

Neben die Reform der Arbeitslosenversicherung muss eine Stärkung der individuellen Arbeitnehmerrechte treten, so dass sie mehr Chancen erhalten, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, bzw. schnell aus der Arbeitslosigkeit herauszukommen. Bevor auf Versicherungen und Sozialsysteme zurückgegriffen wird, muss jeder Arbeitnehmer in den Wettbewerb um Arbeitsplätze eintreten dürfen. Das ist kein Nullsummenspiel, sondern ein wirksamer Weg, insgesamt zu mehr Beschäftigung zu kommen.

Weitere Titel aus dieser Reihe

Prinzipien der Renten- und Pensionsbesteuerung

von Axel Börsch-Supan und Melanie Lührmann (2000)

Prosperität in einer alternden Gesellschaft

mit Beiträgen von Herwig Birg, Bernhard Boockmann, Stephanie Mohr-Hauke, Bert Rürup, Viktor Steiner, Andreas Storm und Ernst Ulrich von Weizsäcker (2000)

Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat

von Norbert Berthold (2000)

Weltwirtschaft wohin? – Langzeitdenken als Orientierungshilfe

von Alfred Zänker (1999)

Perspektiven des Europäischen Kartellrechts

Redigiertes Protokoll einer Tagung des Frankfurter Instituts (1999)

Der Sozialstaat – Verlockung und Verirrung im Spiegel Schweden

von Alfred Zänker (1998)

Rentenreform – Lehren von draußen

Berichtsband über eine Veranstaltung des Frankfurter Instituts (1997)

Weitere Titel zu diesem Thema
aus dem Frankfurter Institut

Rohstoff Bildung

Beiträge zu einer Tagung des Frankfurter Instituts,
herausgegeben von Konrad Morath (2000)

Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten
eine Studie des Kronberger Kreises (1999)

Verlässliche soziale Sicherung

Beiträge zu einer Tagung des Frankfurter Instituts,
herausgegeben von Konrad Morath (1998)

**Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung
für die kommenden Jahre**

eine Studie des Kronberger Kreises (1998)

Rentenkrise. Und wie wir sie meistern können

mit Beiträgen von Gary S. Becker et al. (1997)

Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen

eine Studie des Kronberger Kreises (1994)

Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik

eine Studie des Kronberger Kreises (1994)