

Schmid, Günther

Article — Digitized Version

Arbeitslosenversicherung: Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik?

Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1986) : Arbeitslosenversicherung: Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik?, *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, ISSN 0043-6275, Springer, Berlin; Heidelberg, Vol. 66, Iss. 3, pp. 141-147

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122537>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik?

Günther Schmid, Berlin*

Gegenwärtig werden die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit hauptsächlich über Beitragseinnahmen finanziert. Der Bund übernimmt lediglich die Kosten der Arbeitslosenhilfe und die Haftung für auftretende Defizite. Dr. Günther Schmid analysiert die Wirkungen beitrags- und steuerfinanzierter Sicherungssysteme und plädiert für eine stärkere Steuerfinanzierung in Form eines regelgebundenen Bundeszuschusses für die Arbeitslosenversicherung.

Die verschiedenen Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik – von Lohnersatzleistungen bis hin zu diversen Arbeitsförderungsmaßnahmen – werden gegenwärtig aus einem gemeinsamen und überwiegend aus Beiträgen gespeisten Fonds finanziert. Dieses System weist eine Reihe von Mängeln auf; im Mittelpunkt der folgenden Betrachtungen soll jedoch vor allem ein Punkt stehen: die Inkongruenzen zwischen Haushaltsbelastungen durch Arbeitslosigkeit und potentiellen Haushaltsbelastungen durch Arbeitsmarktpolitik. Sie können dazu führen, daß an und für sich sinnvolle arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen unterlassen werden¹.

Von dieser Diagnose ausgehend läßt sich die Frage stellen, ob eine Änderung des Finanzierungsmodus der Arbeitsmarktpolitik diesen Konstruktionsmangel beseitigen oder mildern könnte. Vor allem geht es um die Frage, ob und in welchem Umfang der finanzielle Aufwand der Bundesanstalt für Arbeit durch allgemeine Steuermittel oder durch Beiträge gedeckt werden soll.

Im folgenden wird die These vertreten, daß es finanztheoretisch bedeutende Unterschiede zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung gibt und daß neben einer Verstärkung zweckspezifischer Fondsfinanzierung nicht eine defizithaftende, sondern eine regelgebundene steuerliche Mitfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik anzustreben ist. Steuern sollen also konstitutiver Bestandteil der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik werden, sozusagen das zweite Standbein neben der Beitragsfinanzierung mit Fondsbildung (Rücklagen).

Diese These folgt aus der finanztheoretischen Prämisse, daß die Art der Finanzierung dem jeweiligen Ausgabenzweck entsprechen muß. Da Arbeitslosigkeit ein nur beschränkt versicherbares Risiko ist und da ein Teil der Arbeitsförderungsmaßnahmen struktur- und verteilungspolitischen Zielen dient, die zum Aufgabenbereich des Staates gehören, müssen die Anteile zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in systematischerer Weise als bisher geregelt werden. Ein regelgebundener und funktional begründeter Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit widerspricht nicht dem Äquivalenzprinzip der Arbeitslosenversicherung; vielmehr stärkt er dieses Prinzip, indem versicherungsfremde Leistungen über Steuern und damit nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit aller Bürger finanziert werden.

Beitrags- und steuerfinanzierte Systeme der sozialen Sicherung (und damit auch der Arbeitsmarktpolitik) unterscheiden sich vor allem dadurch, daß beitragsfinanzierte Systeme dem Prinzip der zweckgebundenen „Umlagefinanzierung“ und mehr oder weniger dem „Äquivalenzprinzip“, d. h. einer direkten Kopplung von Abgaben und Leistungen folgen. Während bei privaten Versicherungen (z. B. private Lebens- und Krankenversicherungen) die Beiträge dem Erwartungswert der Leistungen für den individuellen Versicherungsnehmer entsprechen, ist bei der Sozialversicherung – dazu zählen auch die Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit – die Entsprechung zwischen Beiträgen und Leistungen mehr oder weniger durch Solidarprinzipien durchbrochen, ein Minimum an Äquivalenz (zumindest gruppen-

Dr. Günther Schmid, 43, ist stellvertretender Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin, und Privatdozent für Politische Ökonomie an der Freien Universität Berlin.

* Eine ausführliche Fassung dieses Beitrags erscheint demnächst in: Karl-Jürgen Bieback (Hrsg.): Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt a.M., Campus Verlag.

¹ Vgl. G. Schmid: Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor, Discussion Papers IIM/LMP 82-3, Wissenschaftszentrum Berlin 1982; G. Bruche, B. Reissert: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze, Frankfurt, New York 1985, S. 130 f.

spezifische Kostenäquivalenz) ist jedoch immer gegeben². Wegen dieser Kopplung von Beiträgen und Leistungen ist bei beitragsfinanzierten Systemen eine höhere Zahlungsbereitschaft zu erwarten³. Transferzahlungen, die auf erheblichen eigenen Vorleistungen beruhen, genießen in der Regel auch einen starken Eigentumschutz⁴ und sind darum in geringerem Maße kurzfristigen politischen Kalkülen unterworfen als steuerfinanzierte Transferzahlungen.

Um zu rationalen Entscheidungsregeln zwischen beitrags- und steuerfinanzierten Systemen zu gelangen, müssen die ökonomischen Voraussetzungen beider Finanzierungsarten geprüft werden. Zunächst ist festzuhalten, daß beitrags- wie steuerfinanzierte Systeme ökonomische Stabilität, Preisniveaustabilität und gleichgewichtiges Bevölkerungswachstum voraussetzen, um auf Dauer voll funktionsfähig zu sein. In dieser Hinsicht unterscheiden sich beide Finanzierungsmodalitäten kaum. Beitragsfinanzierte Systeme sind jedoch – da in der Regel lohnsummenbezogen – konjunktur reagibel und weniger in der Lage, langanhaltende ökonomische Einbrüche zu überstehen. Bei Überschüssen tendieren sie dagegen zu freigiebigen Leistungserhöhungen, die in konjunkturell schlechteren Zeiten wieder Ursache defizitärer Tendenzen sein können⁵. Steuerfinanzierte Systeme sind zwar in der Regel weniger konjunktur reagibel, dafür ist jedoch die Gefahr größer, daß die durch sie finanzierten Leistungen aufgrund von Einnahmeschwankungen und Haushaltsdefiziten rascher politischen Kalkülen unterworfen und Leistungsansprüche kurzfristigen fiskalischen Konsolidierungsgesichtspunkten geopfert werden.

Die Wirkungen beitrags- und steuerfinanzierter Systeme auf Wachstum oder Produktivität sind umstritten (vgl. Übersicht 1). Auch die Vermutung, daß lohnsummenbezogene Beiträge im Gegensatz zu wertschöpfungsbezogenen Beiträgen beschäftigungshemmend bzw. rationalisierungsfördernd wirken, ist umstritten. In der neueren Literatur wird überwiegend die Meinung

vertreten, daß die Umstellung auf wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge weder eine größere Ergiebigkeit noch bedeutsame allokativen und redistributiven Vorteile bringt⁶.

Sicher ist, daß zum Ausgleich zyklischer Schwankungen eine Rücklagenbildung vorteilhaft ist, wenn man sich für Beitragsfinanzierung entscheidet. Unabhängig von der Art der Finanzierung gibt es keine empirischen Beweise, daß das Wachstum des Sozialprodukts von einem steigenden Versorgungsgrad negativ beeinflußt wird, daß also hohe soziale Absicherung leistungshemmend und wettbewerbsgefährdend wirkt⁷.

Jede soziale Sicherung – auch die Arbeitslosenversicherung – hat jedoch (meist verstärkende) Rückwirkungen auf die zu versichernden sozialen Tatbestände. Erwerbstätige kündigen unter Umständen rascher und bleiben vielleicht länger als unbedingt notwendig arbeitslos; Betriebe neigen möglicherweise zu schnellerer Kündigung, weil sie sich von der sozialen Verantwortung für die Arbeitslosen befreit fühlen. Internationale Untersuchungen kommen jedoch zu dem übereinstimmenden Ergebnis, daß dem „moral hazard“-Effekt zumindest in der Arbeitslosenversicherung keine große Bedeutung beizumessen ist⁸.

Umfang der Versicherung

Der Vergleich der Finanzierungssysteme hinsichtlich des Umfangs der Risikosicherung fällt eindeutig aus: in beitragsfinanzierten Systemen ist die Risikosicherung auf die Beitragszahler beschränkt (mit entsprechenden Differenzierungen durch Anwartschaftszeiten oder zeitlichen Beschränkungen des Leistungsbezugs), während steuerfinanzierte Systeme eine umfassendere, in der Regel aber auch niedrigere Risikosicherung gewährleisten. Beitragsfinanzierte Systeme der sozialen Sicherung erhalten jedoch steuerähnlichen Charakter dadurch, daß die versicherungsfähigen Personen in der Regel gesetzlich zur Mitgliedschaft gezwungen werden. Dennoch ist der gesetzliche Versichertenkreis meist kleiner als die Risikogruppe, so daß Unterschiede zu

² Vgl. H. Zimmermann, K.-D. Henke: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, München 1985, 4., überarbeitete und ergänzte Auflage, S. 159 ff.

³ Vgl. M. Pfaff, M. Schneider: Unterscheiden sich beitragsgedeckte und nicht beitragsgedeckte Systeme sozialer Sicherung hinsichtlich ihrer ökonomischen Voraussetzungen und Wirkungen – insbesondere auch im Hinblick auf ihre Umverteilung?, in: H. F. Zacher (Hrsg.): Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, Berlin 1980, S. 392-423; W. Schmähli: Konzeptionen sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Vol. 10, H. 3-4, 1982, S. 251-296

⁴ Vgl. W. Schmähli, a.a.O., S. 289; O. von Nell-Breuning: „Entscheidend ist, daß alte Menschen in Zukunft versorgt sind“. Über den Eigentumscharakter von Rentenanwartschaften, in: Frankfurter Rundschau, 18. Juli 1985, S. 12 (aus einem Interview der Zeitschrift für Sozialreform, H. 8, 1985).

⁵ Vgl. G. Bruche, B. Reissert, a.a.O., S. 129

⁶ Vgl. K.-D. Henke, W. Schmähli, H.-M. Schellhaass: Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrags“, Baden-Baden 1984; H.-J. Krupp: Bestandsaufnahme und Perspektiven der Finanzierung des Sozialversicherungssystems, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 2., S. 64-72; G. Bruche, B. Reissert, a.a.O.

⁷ Vgl. H. L. Wilensky: The Welfare State and Equality, Berkeley 1975; R. J. Lampman: Social Welfare Spending, Accounting for Changes from 1950 to 1978, Orlando et al. (Academic Press), Institute for Research on Poverty, 1984, S. 144.

⁸ Vgl. K. B. Clark, L. H. Summers: Unemployment Insurance and Labor Market Transitions, in: M. N. Bailey (Hrsg.): Workers, Jobs, and Inflation, Washington 1982, S. 279-323; W. Franz: The Reservation Wage of Unemployed Persons in the Federal Republic of Germany: Theory and Empirical Test, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, H. 1, 1982, S. 29-51.

steuerfinanzierten Sicherungssystemen bestehen bleiben.

Beitragssysteme tendieren zur Ausgrenzung solcher Gruppen, die Leistungen ohne entsprechende Zahlung in Anspruch nehmen, also zur Ausgrenzung „versicherungsfremder“ Leistungen, weil sich dies plausibel begründen läßt und die Unterstützung der Beitragszahler findet; Steuersysteme tendieren dagegen zur Reduzierung des Leistungsniveaus, weil sich eine Ausgrenzung bedürftiger Personengruppen steuerpolitisch nicht legitimieren läßt. Mit anderen Worten: Beitragssysteme zeigen in Krisenzeiten eher „Mengenreaktionen“, Steuersysteme eher „Preisreaktionen“. In einem internationalen Vergleich der unterschiedlichen Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik wird diese These empirisch bestätigt⁹.

Auf der Finanzierungsseite wirken Beitragssysteme tendenziell regressiv, und zwar um so mehr, je niedriger die Beitragsbemessungsgrenzen sind; steuerfinanzierte Systeme haben einen tendenziell progressiven (einkommensnivellierenden) Effekt, und zwar um so mehr, je stärker Bezueher hoher Einkommen progressiv besteuert werden.

Als vorläufiges Fazit läßt sich festhalten: Die Entscheidung über Beitrags- oder Steuerfinanzierung zieht zahlreiche Konsequenzen für die Ausgestaltung des Systems und die von ihm ausgehenden Wirkungen (vgl. Übersicht 1) nach sich. Bei der Frage nach dem Finanzierungsmodus der Arbeitsmarktpolitik müssen diese Unterschiede berücksichtigt und in systematische Beziehung zu den Risikoursachen und zu den Funktionen der Arbeitsmarktpolitik gebracht werden.

Notwendigkeit einer Mischfinanzierung

Arbeitslosigkeit ist ein Risiko, das nur im begrenzten Maße versicherbar ist. Selbst ein obligatorisches parafiskalisches Versicherungsmonopol, wie die Bundesanstalt für Arbeit, kann bestimmte Voraussetzungen, die an ein Versicherungssystem (und damit Beitragssystem) zu stellen sind, nicht oder nur begrenzt erfüllen. Vor allem folgende Charakteristika des Arbeitslosigkeitsrisikos sind mit einem konsistenten Beitragssystem nur schwer zu vereinbaren:

Sowohl die Schadenshöhe (abhängig von der Dauer des Einkommensausfalls) als auch die Wahrscheinlichkeit des Risikofalles Arbeitslosigkeit bei einem beliebigen unselbständig Erwerbstätigen ist für potentielle Versicherer in einem solchen Ausmaß ungewiß, daß eine

ausreichende Versicherungsprämie nur schwer, wenn überhaupt, auf statistisch vertretbare Weise kalkuliert werden kann.

Zum zweiten sind die Arbeitslosigkeits-Ereignisse (statistisch) nicht voneinander unabhängig.

Schließlich sind die Risiken der Arbeitslosigkeit extrem ungleich verteilt, und viele Versicherte fallen aus den Maschen eines Versicherungssystems, wenn der Risikofall früher eintritt, als die geforderte Mindestprämie (Höhe oder Dauer einer „Anwartschaft“) geleistet werden kann¹⁰.

Die aufgeführten spezifischen Merkmale des Arbeitslosigkeits-Risikos würden dann kein Problem bereiten, wenn die Versicherer (hier Regierung und Bundesanstalt) in der Lage wären, eine solidarische Einheitsprämie zu erheben, die das durchschnittliche Risiko aller Risikogruppen in jeder Situation abdeckt, wenn sie somit den rechnerischen Ungewißeheiten durch ein rigides Umlageverfahren (Einnahmen müssen immer den Ausgaben entsprechen) begegnen könnte.

Die Grenzen einer solidarischen Einheitsprämie liegen im wachsenden Widerstand der Niedrig-Risiko-Gruppe, die zur Deckung des durchschnittlichen Risikos erforderliche (umverteilungswirksame) höhere Prämie zu zahlen. Indikatoren dafür sind unter anderem die Forderungen nach Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen und der Zumutbarkeits-Regeln (d.h. Verschärfung der Mitgliedschaftsbedingungen im „Club“ der Beitragszahler). Im Hinblick auf die zweite Bedingung lassen konjunkturpolitische Gesichtspunkte es nicht ratsam erscheinen, die Beitragssätze beliebig steigen (und auch fallen) zu lassen.

Neben den spezifischen Risiko-Merkmalen der Arbeitslosigkeit sind es die bereichsübergreifenden Zielsetzungen der Arbeitsförderungsmaßnahmen („aktive Arbeitsmarktpolitik“), die eine Mischfinanzierung und unter Umständen eine Entkopplung der Finanzierung „aktiver“ und „passiver“ Arbeitsmarktpolitik ratsam erscheinen lassen. Bei genauerer Betrachtung zeigt es sich, daß die meisten Arbeitsförderungsmaßnahmen Auswirkungen haben, die über die betroffenen beteiligten Personen, aber auch über den Kreis der Beitragszahler hinausgehen. Deshalb sollten deren Kosten

¹⁰ Vgl. u. a. W. Schön b ä c k: Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention, Frankfurt am Main, New York 1980, S. 24-62; E. M a t z n e r: Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen, Frankfurt am Main, New York 1982, S. 106-110; C. F. B ü c h t e m a n n, U. B r a s c h e: Recurrent Unemployment. Longitudinal Evidence for the Federal Republic of Germany, SAMF-Arbeitspapier 1985-3 (Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung, Paderborn) S. 14 f.; W. K a r r: Anmerkungen zur Arbeitslosigkeit in der nunmehr 10 Jahre dauernden Beschäftigungskrise, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3, 1983, S. 276-279.

⁹ Vgl. B. R e i s s e r t, G. S c h m i d: Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 22, 1985, S. 1-4.

Übersicht 1

Vergleich der voraussichtlichen Wirkungen beitrags- und steuerfinanzierter Systeme

	beitragsfinanzierte Systeme	steuerfinanzierte Systeme
Allokative Wirkung	lohnsummenbezogene Beiträge in der Tendenz den Faktor Arbeit stärker belastend	keine eindeutig erwartete Wirkung
- Faktoreinsatz	Vor- und Nachteile wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeiträge jedoch umstritten	
- Sparen Investitionen	Wirkung umstritten Beitragsysteme mit Fondsbildung jedoch vorteilhafter als solche ohne Fondsbildung	Wirkung umstritten
Auswirkungen auf soziale Tatbestände (reflexive Wirkung oder „moral hazard“)	wegen quid-pro-quo-Beziehung (Äquivalenz) „moral hazard“ vermutlich kleiner; jedoch nicht unumstritten, wenn de facto schwache „Exit“- oder „Voice“-Optionen „Das ‚moral hazard‘-Verhalten nimmt ceteris paribus mit steigendem Versicherungsgrad zu.“ Relevanz für Arbeitsmarktpolitik gering.	wegen Nicht-Äquivalenz „moral hazard“ vermutlich größer; jedoch nicht unumstritten, wenn Steuer- verweigerung möglich
Umfang der Risiko- versicherung und des erfaßten Personenkreises	auf Beitragszahler beschränkt; tendenziell höhere Risikosicherung Tendenz zur Ausgliederung in kritischen Situationen („Mengenreaktion“)	umfassender, weil nicht auf Beitragszahler beschränkt; tendenziell niedrigere Risikosicherung Tendenz zur Senkung des Leistungsniveaus in kritischen Situationen („Preisreaktion“)
Redistributive Wirkung (Umverteilung)	temporal wegen Beitragsbemessungsgrenze und proportionalen Tarifen Ungleichheiten in Einkommensverteilung erhöhend	temporal einkommensnivellierend, je nachdem, ob die progressiven Wirkungen der direkten Steuern bedeutender sind als die regressiven Wirkungen der indirekten Steuern; letztere jedoch umstritten (laut DIW proportional)
a) Finanzierungsseite		
- temporal		
- intertemporal	Umverteilung zwischen Generationen und von Nichtbetroffenen zu Betroffenen findet statt; weniger zwischen hohen und niederen Einkommensbeziehern	dito
- Überwälzungsfolgen	Arbeitgeberbeiträge werden mehr oder weniger (auch auf Nichtbeitragszahler) überwälzt; Wirkung umstritten.	Wirkung unklar
b) Nettoredistribution (unter Einbeziehung der Ausgabenseite)	für Arbeitsmarktpolitik gilt vermutlich: Umverteilungswirkung bei Lohnersatzleistungen zugunsten niedriger Einkommensbezieher wegen höherer Risiken; bei aktiver Arbeitsmarktpolitik gegenläufige Tendenzen wegen Ausgrenzung „versicherungsfremder“ Leistungen	für Arbeitsmarktpolitik gilt vermutlich: stärkere Umverteilungswirkungen bei aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Konzentration der Maßnahmen auf Problemgruppen; Umverteilungswirkung bei Lohnersatzleistungen durch umfassendere Deckung der Risiken, wegen „Preisreaktion“ jedoch abgeschwächt

auch nicht ausschließlich von der Solidargemeinschaft der Beitragszahler, sondern auch vom breiten Kreis der Steuerzahler mitgetragen werden.

Sowohl von der Struktur des Risikos der Arbeitslosigkeit her gesehen (Kausalprinzip) als auch von der Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik her betrachtet (Finalprinzip), ergibt sich also die Notwendigkeit einer gemischten Form von Beitrags- und Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Frage ist nur, in welchem Verhältnis sie zueinander zu stehen haben und welchen Regelbedingungen sie unterworfen werden sollen.

Die jetzige Regelung des Bundeszuschusses, nämlich die bloße Defizithaftung, ist unbefriedigend. Hinter dieser Regelung steht allenfalls die Vorstellung einer staatlichen Ausfallbürgschaft, aber keine differenzierte funktionsanalytische Rationalität. Auch der pragmatische Vorschlag von Mertens, nach dem über eine bestimmte Schwelle der Arbeitslosigkeit hinaus der Bund die Finanzierung der Arbeitslosigkeit übernehmen soll¹¹, ist sicherlich plausibel, er entbehrt aber gleichfalls einer funktionsanalytischen Begründung: die Grenzziehung bei 500 000 Arbeitslosen – darüber hinaus soll der steu-

erfinanzierte Bundeszuschuß in Kraft treten – erscheint völlig beliebig.

Im folgenden stelle ich die Grundzüge des Modells eines regelgebundenen Bundeszuschusses vor, der von den oben entwickelten funktionsanalytischen Gesichtspunkten ausgeht¹².

Regelgebundener Bundeszuschuß

Nach dem hier zur Diskussion gestellten Modell ist der Bund verpflichtet, für jeden registrierten Arbeitslosen einen Grundbetrag zuzuschießen. Die Bundesanstalt für Arbeit, die bislang die Arbeitslosenunterstützung aus Beiträgen finanziert, wird entsprechend entlastet. Der Grundbetrag sollte mindestens dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Sozialhilfe-Regelsätze, etwa entspre-

¹¹ Vgl. D. Mertens: Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) Nr. 38, 1981, S. 25-31.

¹² Der Vorschlag soll lediglich Denkanstoß für eine auf jeden Fall weiterzuführende Diskussion sein. Ein grundlegendes Prinzip des Modells ist jedoch das der Einfachheit und Transparenz, das bei jeder Umgestaltung des bisherigen Finanzierungssystems zu beachten ist.

chend den Vorschlägen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, um 30 % angehoben werden, da die derzeit geltenden Sätze den Kosten- und Lebensstandardentwicklungen der letzten Jahre nicht mehr entsprechen¹³.

Nach einer individuellen Dauer von mehr als sechs Monaten Arbeitslosigkeit setzt ein weiterer progressiv ansteigender Staatszuschuß ein, der nach zwölf Monaten das Niveau der (Anschluß-)Arbeitslosenhilfe erreicht. Über den Staatszuschuß hinausgehende Lohnersatzleistungen werden wie bisher und in der Regel bis maximal zwölf Monate nach dem Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip geleistet. Individuelle Arbeitslosigkeit von mehr als einem Jahr wird wie bisher als nicht mehr versicherbar betrachtet, d.h. die in der Regel nach spätestens einem Jahr einsetzende Arbeitslosenhilfe wird voll aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Im Falle eines arbeitslosen verheirateten Facharbeiters beispielsweise würde sich materiell nichts ändern. Er bekäme die gleichen Lohnersatzleistungen wie bisher, nur die Finanzierung würde sich verändern: der Bund (bzw. der Steuerzahler) müßte schon in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit einen Teil der Finanzierung in Höhe des Grundbetrages übernehmen (vgl. Übersicht 2). Mit Beginn des 7. Monats würde der Bundeszuschuß progressiv steigen, und mit Beginn des 13. Monats der Arbeitslosigkeit würde die einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegende Arbeitslosenhilfe wie bisher vollständig aus Steuermitteln finanziert werden.

Im Falle einer arbeitslosen alleinstehenden Frau oder eines arbeitslosen Jugendlichen, die nach den gesetzlichen Regelungen noch keine Leistungsansprüche erworben haben, würde sich folgendes ändern: beide Personen erhielten – bei Arbeitswilligkeit (Registrierungspflicht) und Bedürftigkeit – das durch den Bundeszuschuß garantierte Mindesteinkommen (Grundbetrag), das – bei entsprechender Ausgestaltung – geringfügig über der sonst zu erzielenden Sozialhilfe liegen könnte. Ansonsten ändern sich nur die Finanzierungslasten und die administrative Verantwortung: die Sozialhilfeträger (und damit die Gemeindebudgets) werden finanziell und administrativ entlastet. Damit ergeben sich eindeutige Zuständigkeiten zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeverwaltung und entsprechend auch eine Vereinfachung für den arbeitslosen Bürger.

Alle Arbeitsförderungsmaßnahmen, deren Leistungen den Charakter eines Lohnersatzes haben, werden wie das Arbeitslosengeld durch den Grundbetrag bezuschußt. Das gilt für Unterhaltsgelder bei Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, für Lohnkostensubventionen, für Kurzarbeitergeld, für Arbeitsbeschaffungs-

maßnahmen und für die Unterhaltsgelder bei beruflicher Rehabilitation.

Alle anderen Leistungen werden durch die Beiträge an die Bundesanstalt finanziert: Arbeitsvermittlung, Arbeits- und Berufsberatung, Mobilitätshilfen, Kostenerstattung von Lehrgangsgebühren. Da jedoch auch diese Funktionen den Charakter eines „öffentlichen Gutes“ haben, erscheint es sinnvoll, die Verwaltungskosten der Bundesanstalt durch Steuermittel zu decken. Wintergeld und Konkursausfallgeld werden wie bisher über ein Umlagesystem finanziert. Beim Schlechtwettergeld bietet sich an, ein zum Wintergeld analoges Umlageverfahren zu wählen, da es eine sektoral beschränkte Leistung ist.

Vorzüge des Modells

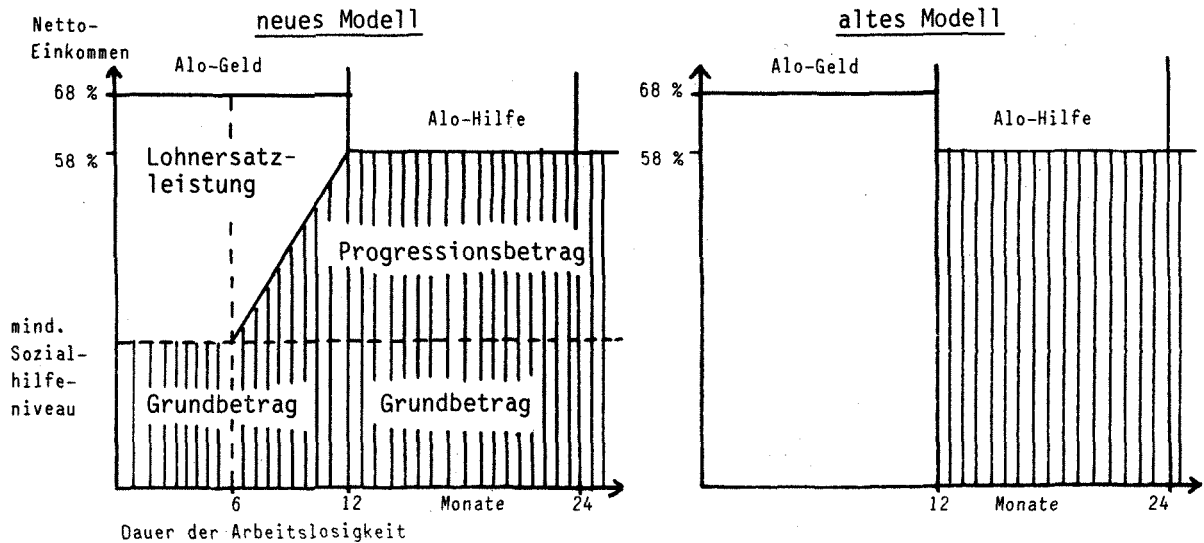
Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell weist gegenüber dem bisherigen Finanzierungssystem eine Reihe von Vorzügen auf:

- Für alle registrierten Arbeitslosen – unabhängig ob und wie lange sie Beitragszahler waren – ist eine Mindestsicherung gewährleistet. Die Probleme werden dort angegriffen, wo sie entstehen, statt sie – wie heute – zwischen Bundeshaushalt, Sozialversicherungsträgern und Kommunen hin und her zu schieben. Probleme der Grundsicherung für Arbeitslose gehören in den Bereich der Arbeitsverwaltung. Ihre Finanzierung muß jedoch aus Steuermitteln erfolgen, da vor allem solche Personen Probleme der Mindestsicherung haben, deren Arbeitslosenrisiko schlecht versicherbar ist; sie fallen tendenziell aus beitragsorientierten Finanzierungssystemen heraus.
- Durch den staatlich finanzierten Grundbetrag zur Mindestsicherung wird der Bund direkt in die beschäftigungspolitische Verantwortung genommen: Mit jedem zusätzlichen Arbeitslosen wird der Staatshaushalt entsprechend zusätzlich belastet, eine Abwälzung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe, die prozyklisch das Investitionspotential der Gemeindehaushalte einschränkt, ist nicht möglich.
- Durch den – nach einem halben Jahr – mit der individuellen Dauer der Arbeitslosigkeit progressiv steigenden Bundeszuschuß soll gewährleistet werden, daß der Bund einem fiskalen Druck ausgesetzt wird, alle ihm zur Verfügung stehenden finanzpolitischen Mittel einzusetzen, um einer Massenarbeitslosigkeit, zumindest einer

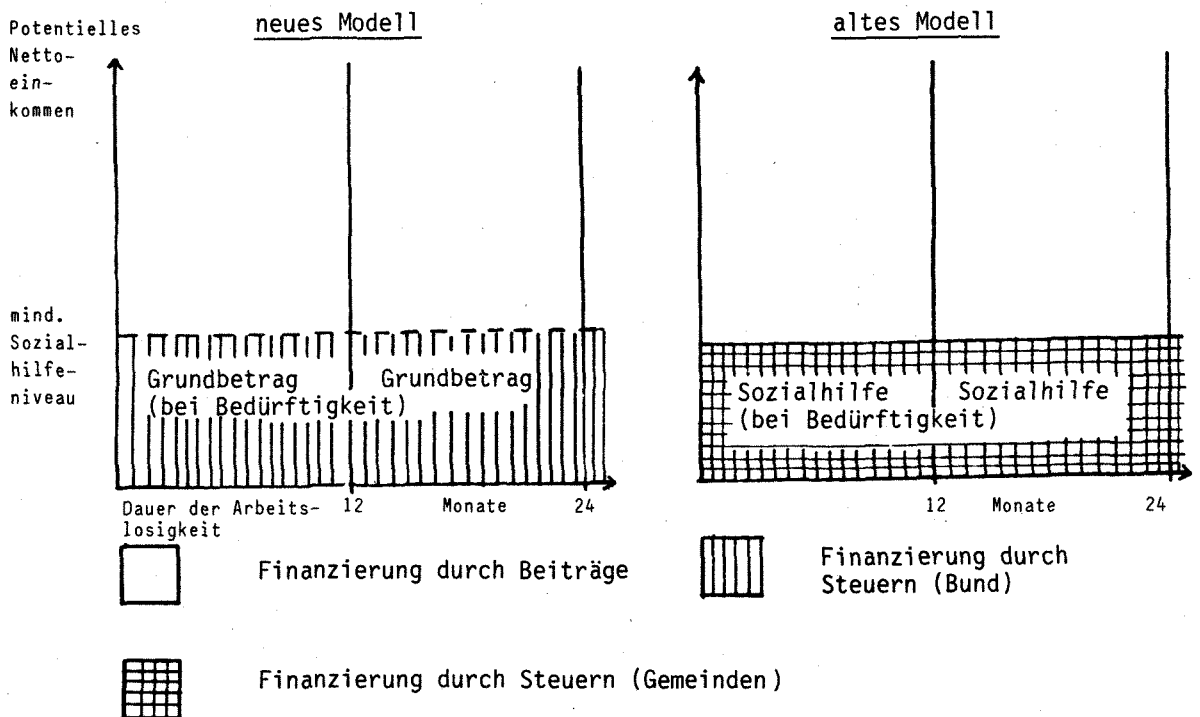
¹³ Die für Arbeitslose geltende Mindestversicherung könnte auch über dem Sozialhilfesatz liegen, um individuell unterschiedliche Lebenslagen zu berücksichtigen, beispielsweise Familienzuschläge oder Zuschläge zur Deckung von Arbeits-Suchkosten. Registrierte Arbeitslose, die nach den gesetzlichen Grundlagen noch keine Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erworben haben, erhalten den Grundbetrag nach der bei der Sozialhilfe üblichen Bedürftigkeitsprüfung.

Übersicht 2
Auswirkungen des regelgebundenen Bundeszuschusses
auf die Finanzierung der Lohnersatzleistungen

Fall 1: Arbeitsloser verheirateter Facharbeiter, 2 Kinder, Frau nicht erwerbstätig



Fall 2: Arbeitslose alleinstehende Frau, bisher nicht oder nur kurzzeitig oder schon seit längerer Zeit nicht mehr erwerbstätig; arbeitsloser Jugendlicher ohne bisherige Beitragsleistungen



Konzentration der Arbeitslosigkeit auf relativ „wenige“ Dauer-Arbeitslose entgegenzuwirken. Den mit einer langfristigen Arbeitslosigkeit verbundenen finanziellen und psychologischen Belastungen muß durch eine geeignete Finanzierungsstruktur der Arbeitsmarktpolitik vorgebeugt werden.

□ Die über den Grundbetrag hinausgehende soziale Sicherung der Arbeitslosen wird – vom progressiven Bundeszuschuß abgesehen – wie bisher über Beiträge finanziert und somit nach dem Äquivalenzprinzip gestaltet. Damit sollen der erreichte soziale Status und ein kontinuierliches Einkommen gesichert werden, und es soll verhindert werden, daß – infolge des höheren steuerfinanzierten Anteils – individuelle Leistungsansprüche kurzfristigen fiskalischen Gesichtspunkten unterliegen.

□ Der regelgebundene und steuerfinanzierte Grundbetrag verhindert zwar nicht die rasche Erschöpfung der Reserven des Beitragsfonds bei plötzlichen konjunkturellen Einbrüchen und entsprechend schnell steigenden Arbeitslosenzahlen, der progressive Bundeszuschuß bei steigender Dauer der Arbeitslosigkeit wirkt sich jedoch als bremsender Puffer aus. Die Gefahr des „Crowding out“ der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik infolge der Vordringlichkeit von Arbeitslosengeldzahlungen wird somit geringer als beim bisherigen System. Darüber hinaus hat der Bund nun jedes Interesse, Arbeitsförderungsmaßnahmen vor der Subvention längerfristiger Arbeitslosigkeit zu präferieren und in der Praxis der Arbeitsverwaltung durchzusetzen.

□ Mit dem regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt soll auch verhindert werden, daß gerade die bedürftigsten Gruppen unter den Arbeitslosen infolge der strikten Anwendung des „Äquivalenzprinzips“ von der Teilnahmeberechtigung an Arbeitsförderungsmaßnahmen ausgeschlossen werden. Teilnahmeberechtigt wären alle registrierten Arbeitslosen, sofern sie bereit sind, zumutbare Arbeitsangebote oder Förderungsmaßnahmen – zumindest so wichtige Basisförderungen wie Fortbildung, Umschulung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – zu akzeptieren. Mit dem Steuerzuschuß wäre auch die gezielte Begünstigung von Problemregionen besser legitimierbar als mit einem reinen Beitragssystem.

□ Grundsätzlich sind alle Folgekosten der Arbeitslosigkeit für andere soziale Sicherungsträger vom Arbeitsmarktbudget der Bundesanstalt zu tragen, um diese von unkalkulierbaren Schwankungen der Arbeitsmarktentwicklung unabhängig zu machen. Das gilt insbesondere für die Rentenversicherung: die Bundesanstalt für Arbeit muß die Rentenversicherungsbeiträge wieder voll-

ständig übernehmen. Ein regelgebundener Bundeszuschuß zur Bundesanstalt für Arbeit ist ein geeignetes Mittel, um die in der Vergangenheit beobachtete „Verschiebepolitik“ zwischen Arbeitslosen- und Rentenversicherung zu verhindern. Insoweit es über das neue Finanzierungsmodell gelingt, langandauernde Massenarbeitslosigkeit zu verhindern, ist auch ein Teil der Probleme der Rentenfinanzierung gelöst.

Die Frage der Finanzierung

Auch ohne rechnerische Kalkulation wird deutlich, daß die Belastung des Bundes durch den hier vorgeschlagenen regelgebundenen Zuschuß höher ist als bei dem jetzigen Finanzierungssystem. Dem steht jedoch eine Entlastung der Beitragszahler gegenüber, also der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und der Unternehmen. Darüber hinaus werden die Gemeinden von Sozialhilfe-Ausgaben entlastet. Beide Entlastungen wirken in arbeitsmarktpolitisch gewünschter Richtung: Die Entlastung der Beschäftigten von Abgaben senkt zumindest bei den niedrigen und mittleren Einkommen den Zwang zur Mehrarbeit und erhöht ihre Kaufkraft; die Entlastung der Unternehmen von Lohnnebenkosten erhöht die Bereitschaft zur Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte, die Entlastung der Gemeinden (vor allem der von der Beschäftigungskrise stark belasteten Gemeinden) bremst prozyklisches Verhalten und begünstigt eine stetige Politik der wichtigsten öffentlichen Investitionsträger.

Wie ist der zusätzliche Finanzierungsbedarf des Bundes zu decken? Hier ist an eine Kombination der Änderung direkter Steuertarife und indirekter Steuern zu denken. Hebt man beispielsweise die steuerliche Begünstigung der kinderlosen Ehe auf, wie sie im „Ehegatten-Splitting“ gegeben ist, könnten im oberen Einkommensbereich bis zu 10 Mrd. DM zusätzlich eingenommen werden.

Weitere Möglichkeiten zur Deckung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs des Bundes wären die Erhöhung der Mehrwertsteuer oder der seit langem von vielen Seiten geforderte Subventionsabbau.

Bei einer Gesamtbetrachtung muß im übrigen berücksichtigt werden, daß der Finanzierungsbedarf für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt nicht höher, sondern eher niedriger ausfallen wird, wenn sich die mit diesem Modell verbundene Hoffnung auf positive Anreizwirkungen realisiert, d. h. wenn die Finanzströme von massenhaften unproduktiven Lohnersatzleistungen in produktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, d. h. zur Stimulierung privater und öffentlicher Investitionen umgelenkt werden.