

Frank, Udo

**Article — Digitized Version**

## Überlegungen zu einer effizienteren Gestaltung der Arbeitslosenversicherung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Frank, Udo (1983) : Überlegungen zu einer effizienteren Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 10, pp. 510-514

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135850>

**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.*

# Überlegungen zu einer effizienteren Gestaltung der Arbeitslosenversicherung

Udo Frank, Saarbrücken

In der Maiausgabe veröffentlichte der WIRTSCHAFTSDIENST von Dr. Bodo Risch „Ein Vorschlag für eine beschäftigungswirksame Neuregelung der Arbeitslosenversicherung“. Hierzu eine Replik und ein weiterer Vorschlag von Udo Frank.

---

Das Konzept von Risch zur beschäftigungswirksamen Neuregelung der Arbeitslosenversicherung<sup>1</sup> sieht vor, daß die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA), die über die Arbeitslosengeldzahlungen bei einer angestrebten „Zielarbeitslosenquote“<sup>2</sup> hinausgehen, von den Gewerkschaften allein (oder aber von beiden Tarifparteien) abzudecken sind. Die einzelnen Gewerkschaften werden dabei jeweils zunächst in Höhe der in ihrer Branche erforderlichen Auszahlungen in Anspruch genommen. Ein Finanzausgleich zwischen den Gewerkschaften soll zulässig sein<sup>3</sup>, wodurch jedoch der positive Effekt auf die Lohnstruktur – hin zu einer stärkeren Differenzierung entsprechend der Wirtschaftslage der betreffenden Branche – weitgehend verlorengeht. Die Gewerkschaften, so die Hoffnung, würden dann durch die drohende Zuschußpflicht zur Arbeitslosenversicherung gezwungen, den möglichen Verteilungsspielraum bei den Lohnverhandlungen stärker zu berücksichtigen; die durch zu hohe Reallöhne verursachte Arbeitslosigkeit würde abgebaut.

Die Verfechter des hier diskutierten Systems haben ausdrücklich darauf hingewiesen, die Tarifautonomie und das Institut der kollektiven Arbeitsverträge nicht aufheben zu wollen<sup>4</sup>. Ohne größere Änderungen im deutschen Arbeitsrecht vornehmen zu müssen, wird aber die Verlagerung der Verantwortung für die Verluste der Arbeitslosenversicherung auf die Gewerkschaften nicht möglich sein.

---

<sup>1</sup> B. R i s c h : Ein Vorschlag für eine beschäftigungswirksame Neuregelung der Arbeitslosenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 5, S. 243-247.

---

*Udo Frank, 24, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität des Saarlandes in Saarbrücken.*

Angenommen sei nun eine Situation, in der die Gewerkschaften einen Verlust der Arbeitslosenversicherung abzudecken haben. Dies bedeutet zunächst, daß sie von ihren Mitgliedern – je nach Betroffenheit der einzelnen Gewerkschaften in unterschiedlichem Maße – erhöhte Beiträge zur Finanzierung einziehen müssen<sup>5</sup>. Bereits heute ist jedoch in der Bundesrepublik der Organisationsgrad der Arbeitnehmer relativ niedrig oder anders ausgedrückt: Die Vorteile, die die Gewerkschaften ihren Mitgliedern zu bieten haben, werden nicht sehr hoch veranschlagt. Die zu entrichtenden Beiträge müßten deshalb beträchtlich steigen, soll eine ausreichende Reserve angelegt werden<sup>6</sup>, und den Gewerkschaften würde wohl eine große Zahl von Mitgliedern davonlaufen. Denn ein aus den Gewerkschaften austretender Arbeitnehmer würde die Beteiligung an den Kosten der Arbeitslosenversicherung, soweit sie über die Kosten bei Normalarbeitslosigkeit hinausgehen, einsparen und weiterhin von der Versicherung gegen Arbeitslosigkeit und der Allgemeinverbindlichkeitserklärung der ausgehandelten Tarifverträge profitieren. Seine Austrittskosten aus den Gewerkschaften wären also (fast) null.

Die Lösung dieses Problems könnte auf drei Wegen erreicht werden. Erstens könnte man die Allgemeinverbindlichkeitserklärungen für ausgehandelte Tarifverträge in der Hoffnung aufheben<sup>7</sup>, daß die nichtorganisierten Arbeitnehmer dann Kosten in Form niedrigerer Lohnsätze in Rechnung zu stellen hätten. Dies wäre jedoch meines Erachtens ein Fehlschluß. In Zeiten einer guten Wirtschaftslage ist auch die Verhandlungsposition eines nichtorganisierten Arbeitnehmers relativ

---

<sup>2</sup> Diese wird in einem politischen Entscheidungsprozeß, an dem die Gewerkschaften und die Arbeitgeber, aber auch andere Interessengruppen beteiligt sind, festgelegt. Und die dafür anfallenden Aufwendungen werden analog zum heutigen System zu gleichen Teilen von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern aufgebracht. Siehe dazu B. R i s c h : Arbeitslosenversicherung, Gewerkschaften und Beschäftigungsgrad, in: Die Weltwirtschaft, H. 2, 1980, S. 51 f.

stark, ein einheitlicher Lohn für die gleiche Leistung ist darüber hinaus dem Arbeitsfrieden förderlich und spart dem Arbeitgeber Informations- und Verwaltungskosten. Ist die Wirtschaftslage schlecht, so hat der nichtorganisierte Arbeitnehmer den Vorteil einer größeren Lohnflexibilität, die ihm unter Umständen den Arbeitsplatz sichert. Das Organisationssystem läßt also eine „free-rider“-Position attraktiv erscheinen, bei der der nichtorganisierte Arbeitnehmer versucht, seine Versicherungsbeiträge von anderen zahlen zu lassen. Wie in jedem „free-rider“-System kann dies nur funktionieren, wenn – was aber sehr unwahrscheinlich ist – nur wenige diese Haltung einnehmen.

### Gefahren für die Tarifautonomie

Hinzu kommt, daß die Neigung des Arbeitnehmers, der Gewerkschaft nicht beizutreten, um so größer wird, je knapper die angebotene Arbeitsmenge (z. B. nach Ausbildungsstand, Leistungsbereitschaft usw.) ist. Denn in diesem Fall werden seine Befürchtungen gering sein, schlechter als Gewerkschaftsmitglieder bezahlt zu werden<sup>8</sup>. Hielte deshalb der zu erwartende Abwanderungsprozeß auch nur kurze Zeit an, würde die finanzielle Sicherheit der Arbeitslosenversicherung bald in Frage gestellt sein; mit jedem Austritt erhöhten sich die Beiträge für die noch übriggebliebenen Mitglieder. Für sie steigt damit der Anreiz, ebenfalls aus den Gewerkschaften auszutreten<sup>9</sup>. Staatliche Eingriffe, mit Gefahren für die Tarifautonomie, wären eine wahrscheinliche Folge.

Der zweite Weg wäre der, den Gewerkschaften das Recht einzuräumen, auch von nichtorganisierten Arbeitnehmern Beiträge einzufordern, was im Prinzip auf eine Zwangsmitgliedschaft in den Gewerkschaften hinausläuft. Hiermit würde man sich aber eine Reihe von Problemen einhandeln, die wohl am wenigsten von den Verfechtern dieser Systemänderung gewollt sind. Wahrscheinlich würde es zu einer erheblichen Politisie-

<sup>3</sup> Vgl. B. Risch: Ein Vorschlag für eine beschäftigungswirksame Neuregelung der Arbeitslosenversicherung, a.a.O., S. 246.

<sup>4</sup> Siehe z. B. B. Risch: Arbeitslosenversicherung, Gewerkschaften und Beschäftigungsgrad, a.a.O., S. 50. Vgl. auch S. Nehring, R. Soltwedel: Probleme der Beschäftigungspolitik, in: Konjunkturpolitik, Bd. 22 (1976), S. 203 ff.

<sup>5</sup> Man kann, ohne daß sich das Ergebnis ändert, ebenso davon ausgehen, die Gewerkschaften finanzierten das Defizit der Arbeitslosenversicherung aus Rücklagen; dann müßten eben in Zeiten der Rücklagenbildung erhöhte Beiträge verlangt werden.

<sup>6</sup> Hierzu wäre wohl in jedem Fall eine staatliche Aufsicht erforderlich.

<sup>7</sup> Diesen Weg hat wohl Risch im Auge. Vgl. B. Risch: Arbeitslosenversicherung, Gewerkschaften und Beschäftigungsgrad, a.a.O., S. 55. Eine solche Anregung findet sich aber auch bei A. Woll: Was leistet die ökonomische Theorie zur Erklärung und Überwindung der Arbeitslosigkeit?, in: D. Dwendag, H. Siebert (Hrsg.): Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart, New York 1980, S. 29-37, insb. S. 37.

rung des gesamten Arbeitsrechts mit zahlreichen daraus folgenden Nachteilen, so u. a. auch einer erheblichen Verschärfung des Verteilungskampfes, kommen.

Schließlich bleibt ein dritter Weg, den Problemen beizukommen. Man könnte daran denken, die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit nur noch auf Gewerkschaftsmitglieder zu beschränken. Zwar wäre dieses Vorgehen insofern zu begrüßen, als sich durch die Beseitigung der Zwangsversicherung ein Mehr an individueller Freiheit ergibt, die Konsequenzen für das Gesellschaftsgefüge wären jedoch bei dieser Ausgestaltungsform weitgehend negativ. Man hätte zum einen für den Fall der Beitragsaufteilung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit Diskriminierungen von Gewerkschaftsmitgliedern zu rechnen, da sie als Arbeitskräfte teurer als die Nichtmitglieder sind. Wird dies dadurch vermieden, daß die organisierten Arbeitnehmer allein für die Arbeitslosenversicherung aufkommen, bleibt verstärkt das Problem bestehen, daß das Rechtsinstitut der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen sowie die bislang in der Bundesrepublik gängige Praxis der kollektiven Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften kaum länger aufrechtzuerhalten wäre. Darüber hinaus erhebt sich natürlich die Frage, ob man ein Sicherungssystem für die übrigen Arbeitnehmer schaffen sollte, und wenn ja, in welcher Ausgestaltung.

Der Fehler des vorgeschlagenen Konzepts liegt also letztlich darin, daß die Gewerkschaften als Ansatzpunkt gewählt werden, und zwar ohne zu beachten, daß diese nicht mit der Arbeitnehmerschaft identisch sind. Der folgende Vorschlag soll helfen, die Fehler des derzeitigen Systems der Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik zu vermeiden und die Unzulänglichkeiten des obigen Konzepts zu umgehen.

### Stärkung eines marktkonformen Verhaltens

Der Grundgedanke des Vorschlags beruht auf der Einschätzung, daß jeder Lösungsvorschlag schließlich scheitern wird, der nicht das intensive Interesse des einzelnen an einem marktkonformen Verhalten stärkt. Wirtschaftlich notwendige, aber für den Betroffenen schmerzhaft Anpassungen können nicht durch Appelle an „Solidaritäts-“ und „Gerechtigkeitsgefühle“ der Menschen erreicht werden, sondern nur, indem Ex-an-

<sup>8</sup> Das Nicht-Gewerkschaftsmitglied kann außerdem einen Lohn akzeptieren, der um einige Lohnprozentpunkte – nämlich genausoviel wie ihn die Beteiligung an der Arbeitslosenversicherung kosten würde – niedriger liegt, ohne sich schlechter als die Gewerkschaftsmitglieder zu stellen.

<sup>9</sup> In den Anfängen der Gewerkschaftsbewegung war zwar die Bereitstellung einer Arbeitslosenversicherung seitens der Gewerkschaft oftmals überhaupt erst der Anlaß zum Beitritt. Die Gewerkschaften hatten damals aber eine Vielzahl weiterer Vorteile zu bieten, die heute kaum noch ins Gewicht fallen.

te-Regelungen festgelegt werden, die im Bedarfsfalle die Anpassungen mittels des anonymen Zwanges des Marktes sicherstellen.

Auf die Arbeitslosenversicherung übertragen bedeutet dies, daß der von Arbeitslosigkeit Betroffene nur eingeschränkt auf die Hilfe anderer rechnen kann. Arbeitslosigkeit wird eben zu einem beträchtlichen Teil durch falsche Vorstellungen über (zu hohe Forderungen an) den Ertrag der eigenen Arbeit verursacht und muß in diesen Fällen über die Korrektur der entsprechenden Erwartungen, die unter Umständen erhebliche Einkommenseinbußen mit sich bringen wird, beseitigt werden. Diese Anpassung muß, soll das System auf Dauer funktionsfähig bleiben, dem einzelnen zuerst abverlangt werden, bevor subsidiäre Sicherungseinrichtungen eingreifen.

### Modifiziertes Kapitaldeckungsverfahren

Ein stabiles und problemadäquates System einer Arbeitslosenversicherung sollte deshalb in Form eines modifizierten Kapitaldeckungsverfahrens konzipiert werden. Der einzelne Arbeitnehmer zahlt einen bestimmten Betrag pro Periode in die Arbeitslosenversicherung ein, wobei diese Beitragszahlung zwangsweise zu leisten ist. Die derzeitige Aufspaltung in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge wird aufgegeben, die Bruttolöhne werden zunächst entsprechend dem heutigen Arbeitgeberanteil erhöht<sup>10</sup>. Was die Höhe der Beitragszahlung betrifft, so wird der Arbeitnehmer zum einen aufgrund verschiedener Merkmale<sup>11</sup> einer bestimmten Risikogruppe zugeordnet, zum anderen wird ihm die Möglichkeit eingeräumt, seine gewünschte Klasse zwischen verschiedenen Versicherungsklassen auszuwählen, die sich nach der Höhe der bei Arbeitslosigkeit gewährten Leistungen und damit nach der Höhe der Beiträge unterscheiden.

Die Zuordnung des Versicherten zu einer bestimmten Risikogruppe erfolgt analog dem Vorgehen z. B. der privaten Krankenversicherungen, die ihre Versicherten anhand des „Lebenslaufes“ und aufgrund von aus Erfahrungswerten gewonnenen Kennziffern über das Risiko einer zukünftigen Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen in Beitragsklassen einstufen. Die

<sup>10</sup> Dies gilt nur insoweit, als es sich um Beiträge für die Arbeitslosenversicherung im engeren Sinne handelt. Ein allgemeiner Beitrag zur Finanzierung der übrigen Leistungen könnte durchaus analog dem heutigen Verfahren aufgeteilt werden.

<sup>11</sup> Einige dieser Merkmale wären z. B. die Zahl und Dauer der Arbeitslosigkeitsperioden im bisherigen Berufsleben des Versicherten, das Alter und die Branche, wobei z. B. bei Saisonarbeitslosigkeit Sonderregelungen getroffen werden müßten. Eine ausführliche Abhandlung zum Thema Saisonarbeitslosigkeit, die auch bereits in den Anfängen der Arbeitslosenversicherung Probleme aufwarf, bietet W. W e d d i g e n : Die Behandlung der saisonalen Arbeitslosigkeit im Rahmen des Versicherungsschutzes gegen Arbeitslosigkeit, Berlin 1975.

Wahlmöglichkeit zwischen unterschiedlichen Sicherungsniveaus soll dem Arbeitnehmer den Weg öffnen, gemäß seiner individuellen Präferenzstruktur seinem „Optimalpunkt“ möglichst nahezukommen. Dabei läßt sich die wohl unterschiedliche Risikoneigung der Arbeitnehmer berücksichtigen<sup>12</sup>. Die Sicherstellung einer Versicherungsleistung in Höhe eines (wie auch immer definierten) Existenzminimums, wie es in der Bundesrepublik durch die Sozialhilfe geregelt ist, bedingt, daß die niedrigste mögliche Leistungsklasse, für die jeder mindestens einen Beitrag zu entrichten hat, über den entsprechenden Sozialhilfesätzen liegt.

Das Wesen jeder Versicherung, also auch das der Arbeitslosenversicherung erfordert, daß Wege gesucht werden müssen, den einzelnen an der Vermeidung des Schadensfalles zu interessieren. Dies geschieht in folgender Weise: Sollte ein Arbeitnehmer bei dem modifizierten Kapitaldeckungsverfahren im Laufe seines Arbeitslebens die Arbeitslosenversicherung nur in einem geringen Ausmaß in Anspruch genommen haben, wird bei seinem Eintritt in das Rentenalter ein erheblicher Teil seiner Beiträge an ihn zurückgezahlt. Da der Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit sein „Sparguthaben“ bei der Arbeitslosenversicherung aufzehrt, ist er folglich daran interessiert, so schnell wie möglich wieder eine Beschäftigung zu finden. Die Höhe der Beitragsrückerstattung richtet sich nach dem Ausmaß, in dem die Arbeitslosenversicherung in Anspruch genommen wurde. Sie ist am größten, wenn die Versicherung überhaupt nicht beansprucht wurde, und nimmt mit steigender Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung bis zum völligen Verlust der Rückerstattungsansprüche ab.

### Historische Beispiele

Diese Überlegungen sind zum Teil keineswegs neu. In England wurde 1911 im Rahmen eines Arbeitslosenversicherungs-Systems, das sich aus Beiträgen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und dem Staat finanzierte, eine Regelung für Beitragsrückerstattungen an Arbeitnehmer im Alter von 60 Jahren im Falle einer geringen Inanspruchnahme der Versicherung eingeführt. Ausgezahlt wurde der Teil der Beitragsleistungen des Arbeitnehmers, den er während seines Arbeitslebens nicht in Form erhaltener Arbeitslosengeldleistungen in Anspruch genommen hatte. Zudem wurde lange Jahre er-

<sup>12</sup> Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß in einem Ansparsystem im Gegensatz zu einer Versicherung die Beitragsdifferenzierung nach dem Risiko etwas andere Aufgaben erfüllt. Sie dient zunächst dazu, die Vorsorgeleistungen im Verhältnis zur erwarteten Inanspruchnahme für alle Versicherten in etwa gleich ausfallen zu lassen. Nur soweit es überhaupt zu einer versicherungsimmanenten Umverteilung kommt, erfüllt die Beitragsdifferenzierung nach dem Risiko die gleichen Aufgaben wie bei Versicherungen, nämlich eine annähernde Übereinstimmung der Barwerte von erwarteten Einzahlungen und erwarteten Auszahlungen herbeizuführen.

wogen, nach dem Beschäftigungsrisiko der jeweiligen Branche abgestufte Beiträge einzuführen<sup>13</sup>. Das System scheiterte damals an den ökonomischen Folgen des Ersten Weltkrieges und den danach einsetzenden hektischen Regelungsänderungen, die immer mehr von einem Versicherungssystem weg und hin zu einer allgemeinen Unterstützungseinrichtung führten<sup>14</sup>.

Im Deutschen Reich plädierte der Nationalökonom Georg Schanz<sup>15</sup> für ein System, das ausschließlich eine „individuelle Sparzwanglösung“ darstellte. An der Aufbringung der Sparleistung sollten Arbeitnehmer, Arbeitgeber und nach Möglichkeit die Gemeinden beteiligt sein. Im Falle der Arbeitslosigkeit erhielte der Arbeitnehmer wöchentlich einen bestimmten Betrag seines für andere Verwendungszwecke gesperrten Guthabens ausbezahlt. Sollte dieses Guthaben aufgebraucht sein, so würde das subsidiäre Sicherungssystem Fürsorge – damals allerdings nicht mit dem Niveau heutiger Sozialhilfe vergleichbar – zum Zuge kommen. Die Erhebung der laufenden Beiträge sollte entfallen, wenn ein bestimmter Guthabenbetrag erreicht ist.

Die Hauptvorteile dieses Systems sah Schanz darin, daß auf diese Weise die Anreize zur Vermeidung und Abkürzung von Arbeitslosigkeitsperioden erheblich stärker als in anderen Systemen sein würden und Probleme des Leistungsmißbrauchs (z. B. was die Zumutbarkeit einer angebotenen Beschäftigung anbelangt) gelöst wären. Er formulierte: „Man kann Arbeitslosigkeit nicht auf eine Stufe stellen mit Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter. Das sind Unglücke und Zustände, die mehr oder minder Jeden ohne sein Zutun treffen, erstere aber trägt in hunderten von Fällen irgendeine Nuance der Schuld in sich.“<sup>16</sup>

#### Hilfe für benachteiligte Gruppen

Das vorgeschlagene Verfahren hätte zur Folge, daß die Leistungen der Arbeitslosenversicherung erheblich vermindert werden müßten, wenn die Beiträge von den Versicherten nicht freiwillig gegenüber dem heutigen Stand erhöht würden<sup>17</sup>. Nicht daran gedacht ist, die Leistungen an einen Arbeitnehmer ausschließlich auf die auf seinem Konto gutgeschriebenen Beträge zu beschränken. Insofern ist also auch ein gewisses Maß an interpersoneller Umverteilung gestattet. Dies würde es

z. B. ermöglichen, bestimmten „benachteiligten“ Gruppen am Arbeitsmarkt zusätzliche Hilfe zu gewähren. Allerdings – und dies ist entscheidend für die hier angestrebten Anreize – muß dieser Anteil an interpersoneller Umverteilung stets gering bleiben. Ebenso möglich und wirksam ist es jedoch, wenn der Staat – sollte dies für erforderlich gehalten werden – für bestimmte Problemgruppen einen Zuschuß zu deren Vorsorgesparleistungen zahlt. Welche Regelung man auch immer wählt, es bleibt stets der Vorteil, daß die Transfers unmittelbar und offen zutage treten, breit diskutiert werden können und ein undurchsichtiges Agieren des Staates ohne Beachtung der finanziellen Folgen für den Haushalt der BA und den Staatshaushalt eher unterbleibt.

Darüber hinaus wäre es von großem Nutzen, dem Arbeitnehmer ein zusätzliches Instrument an die Hand zu geben, mit dem er die Gefahr der Arbeitslosigkeit verringern kann. Es sollte ihm gestattet werden, die tariflich vereinbarten Löhne, die derzeit weitgehend als Mindestlöhne fungieren, zu unterbieten. Damit kann sichergestellt werden, daß in den Fällen, in denen die Interessen der Arbeitnehmer bei den Tarifabschlüssen in Form zu hoher Lohnforderungen unzureichend berücksichtigt werden, keine Art Zwangsverfügung über die vom Arbeitnehmer bei der Arbeitslosenversicherung angesparten Beträge stattfindet, ohne daß dieser sie durch Abweichung von den Tariflöhnen nach unten verhindern kann.

#### Gefahr ständiger Lohnunterbietungen

Will man weiterhin die Institution der Kollektivverhandlungen zwischen den Arbeitgebervertretern und den Gewerkschaften beibehalten und nicht zu individuellen Lohnverhandlungen übergehen – auch auf Arbeitgeberseite dürfte daran ein Interesse bestehen – und will man die Gefahr sich selbst verstärkender ständiger Lohnunterbietung vermeiden, so könnte z. B. dem Arbeitnehmer die Möglichkeit gegeben werden, in für seinen Arbeitsplatz bedrohlichen Situationen seine Lohnansprüche um einen bestimmten Prozentsatz, der durch einen allgemeinen Höchstsatz nach unten begrenzt ist, zurückzunehmen. Will man gleichzeitig verhindern, daß diese Möglichkeit nur zu einer einmaligen (erzwungenen) Senkung des Reallohniveaus in der gesamten Wirtschaft zu Lasten der Arbeitnehmer und

<sup>13</sup> W. H. Beveridge: The Past and Present of Unemployment Insurance, London 1930, insb. S. 10-12 und S. 14-21.

<sup>14</sup> Die Konsequenzen wurden von einigen Beobachtern des Geschehens auch damals klar gesehen: „But once it is admitted in principle that, either under the guise of insurance or in some other form, genuine unemployment can be relieved indefinitely by the simple device of giving money from a bottomless purse, prevention (of unemployment U. F.) is only too likely to go by the board.“ Ebenda, S. 43.

<sup>15</sup> G. Schanz: Zur Frage der Arbeitslosen-Versicherung, Bamberg 1895, insb. S. 146-197.

<sup>16</sup> G. Schanz: Neue Beiträge zur Frage der Arbeitslosen-Versicherung, Berlin 1897, S. 33.

<sup>17</sup> Ein Zahlenbeispiel mag die damit verbundenen Beitrags- und Leistungssätze verdeutlichen. Für einen Arbeitnehmer mit einem Bruttolohn von 1500 (2500) DM monatlich = 18 000 (30 000) DM jährlich und einem Beitragssatz von 4,6 % ergibt sich eine Beitragsleistung von 828 (1380) DM p.a. und bei 40 Beitragsjahren eine Summe von 33 120 (55 200) DM. Nach dem derzeitigen Leistungsniveau könnte also ein Arbeitsloser aus einem Jahr vorheriger Beschäftigung ungefähr einen Monat Arbeitslosengeld finanzieren.

ohne Gegenleistung der Arbeitgeber führt, könnte daran gedacht werden, bestimmte Vertragsvorteile einseitig dem Arbeitnehmer einzuräumen (z. B. Regelungen bei Kündigungsfristen u. ä.), wenn die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber ein Unterschreiten des Tariflohns vereinbaren.

Die Möglichkeit, freiwillig und auf individueller Basis niedrigere Lohnabschlüsse zu vereinbaren, würde dem Konzept eine zusätzliche Wirksamkeit verleihen und entspricht der Idee, die Freiheit und das Verantwortungsbewußtsein des einzelnen zum Nutzen der Gesamtwirtschaft zu vergrößern.

### **Erhebliche Beitragssatzunterschiede**

Die Höhe der erforderlichen Beiträge wird entscheidend davon abhängen, wie schnell die erwarteten Lohnanpassungen und eine Belebung am Arbeitsmarkt stattfinden würden. Angesichts der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt und der schlechten Finanzlage der BA scheint der gegenwärtige Zeitpunkt für solch eine grundlegende und deswegen auch mit Unsicherheiten behaftete Reform zwar ungünstig zu sein, jedoch gilt es, da Anpassungsmöglichkeiten in früheren Jahren verspielt wurden, noch größere Schäden für die Volkswirtschaft zu vermeiden.

Da keine finanziellen Rücklagen der BA den Start einer solchen Systemänderung erleichtern können, ist es erforderlich, während der Einführungsphase größere Kürzungen auf der Leistungsseite vorzunehmen oder die Beitragssätze wesentlich über das derzeitige Niveau anzuheben. Denn sollen die Anreize, die über die Rückerstattung der Beiträge in späteren Jahren installiert sind, in das Kalkül der Arbeitnehmer Eingang finden, steht ein beträchtlicher Teil des Beitragsaufkommens für eine Umverteilung von den Beschäftigten zu den Arbeitslosen nicht mehr zur Verfügung. Gleichzeitig werden die Arbeitnehmer in Branchen mit einem relativ hohen Arbeitslosigkeitsrisiko – z. B. wegen starker Nachfrageschwankungen konjunktureller oder saisonaler Art – oder mit sonstigen, das Risiko von Arbeitslosigkeit erhöhenden Merkmalen durch die Beitragssatzdifferenzierung stärker belastet. Arbeitnehmern mit einem geringen Risiko kommen demgegenüber Beitragssenkungen zugute. Es wird also, gemessen an den heutigen Regelungen, zu einer beträchtlichen Verschiebung der Beitragslasten kommen. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß unter Umständen erhebliche Beitragssatzerhöhungen von den Arbeitnehmern akzeptiert würden, denn ein Großteil der Beträge stellt ja eine eigene Ersparnis und keine steuerähnliche Abgabe dar. Nach Ablauf der Einführungsphase könnte so erreicht werden,

daß auch ohne Leistungskürzungen Gefahren des „moral hazard“, sei es direkt über die Ausbeutung der Arbeitslosenversicherung durch den Versicherten, oder sei es indirekt über überzogene Lohnabschlüsse der Gewerkschaften, wirksam begrenzt werden.

### **Mögliche Einwände**

Ein oft anzutreffender Einwand gegen eine Arbeitslosenversicherung, der auch gegen das hier vorgestellte Konzept eines modifizierten Kapitaldeckungsverfahrens vorgebracht werden kann, lautet, daß Arbeitslosigkeit überhaupt kein versicherbares Risiko sei. Eine Institution, die Arbeitslosen Lohnersatzzahlungen anbiete, sei daher auf eine Verlustübernahmegarantie des Staates angewiesen. Die Arbeitslosenversicherung wird mit einer Reisewetterversicherung verglichen: Ist das Wetter schön, so nehme niemand die Versicherung in Anspruch; wird das Wetter dagegen schlecht, so wollen alle die Versicherung beanspruchen, was zu deren Zusammenbruch führen müsse.

Diese Auffassung unterstellt jedoch, daß Arbeitslosigkeit als Schicksalsschlag anzusehen ist, der eine Volkswirtschaft (oder sogar die Weltwirtschaft) gewissermaßen unvorhersehbar und insbesondere auch unbeeinflusst von den übrigen Aktionen der Wirtschaftssubjekte heimsucht. Sie verkennt, daß die Menge an (zusätzlicher) Arbeit, die von Unternehmen nachgefragt wird, ganz entscheidend davon abhängt, ob sich mit ihrem (weiteren) Einsatz mehr erwirtschaften läßt, als (einschließlich aller Nebenbelastungen) an (zusätzlichen) Kosten anfällt. Beim Wetter ist die Sache eindeutig: es wird nicht von den Menschen gemacht. Aber wer wollte behaupten, der Umfang der Arbeitslosigkeit sei unabhängig vom Lohn der Beschäftigten, ihrer Einsatzbereitschaft, den Lohnnebenkosten der Unternehmen, deren Findigkeit, was neue Produkte betrifft, den Aktionen des Staates, insbesondere dem Maß an Freiheit, das er den Akteuren im Wirtschaftsleben läßt, und den Belastungen, die er ihnen auferlegt?

Abschließend sei noch einmal auf das Ziel dieses alternativen Vorschlags für eine Reform der Arbeitslosenversicherung hingewiesen. Es geht ausschließlich darum, am Arbeitsmarkt ein Anreizsystem zu installieren, das zu einer marktkonformen Lohnhöhe und -struktur führt und denjenigen mit Vermögenseinbußen bestraft, der durch ein marktwidriges Verhalten Arbeitslosigkeit herbeiführt. Oder anders ausgedrückt und positiv formuliert geht es darum, möglichst vielen Arbeitslosen die Aussicht auf einen neuen Arbeitsplatz zu verschaffen und ein System zu beseitigen, das sich als nach dem Motto „gute soziale Absicht, böse soziale Folgen“ konzipiert erwiesen hat.