ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schäfer, Holger

Working Paper

Reform der Arbeitslosenversicherung: Eine Bewertung aktueller Reformvorschläge

IW Policy Paper, No. 19/2017

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Schäfer, Holger (2017) : Reform der Arbeitslosenversicherung: Eine Bewertung aktueller Reformvorschläge, IW Policy Paper, No. 19/2017, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/171255

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

IW policy paper · 19/2017

Aktuelle politische Debattenbeiträge aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Reform der Arbeitslosenversicherung

Eine Bewertung aktueller Reformvorschläge

Autoren:

Holger Schäfer
Telefon: 030-27877-124
E-Mail: schaefer.holger@iwkoeln.de

20. Oktober 2017

© Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 101942 · 50459 Köln
Konrad-Adenauer-Ufer 21 · 50668 Köln
www.iwkoeln.de
Nachdruck erlaubt

iw.köln.WISSEN SCHAFFT KOMPETENZ.

Inhalt

Zusammenfassung 3
1. Einleitung 4
2. Zur Lage der Arbeitslosenversicherung 4
   2.1. Finanzen 4
   2.2. Leistungen 6
3. Ökonomische Funktion der Arbeitslosenversicherung 11
   3.1. Mikroökonomische Funktionen 11
   3.2. Makroökonomische Funktionen 13
4. Reformvorschläge 14
   4.1. Abschaffung von Sanktionen 14
   4.2. Vorbeschäftigungsdauer und Rahmenfrist 16
   4.3. Verlängerung der Bezugsdauer 18
   4.4. Stärkung der Qualifizierung 20
5. Fazit 25
Abstract 27
Literatur 29

JEL-Klassifikation:
J08: Arbeitsmarktpolitik
J65: Arbeitslosenversicherung; Abfindungen; Betriebsschließungen
J68: Regierungspolitik

Zusammenfassung

Dank einer starken Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und einer sinkenden Anzahl von Empfängern von Arbeitslosengeld steht die Arbeitslosenversicherung finanziell gut da. Vor diesem Hintergrund sind mehrere Vorschläge vorgelegt worden, den Leistungskatalog der Bundesagentur für Arbeit auszuweiten. So wurde angeregt, die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld zu erleichtern, bestehende Regelungen zur Verhinderung versicherungsschädlichen Verhaltens zu entschärfen sowie die Bundesagentur mit einem weit gefassten Auftrag zur Weiterbildungsförderung von Erwerbstätigen zu versehen. Überwiegend liegen diesen Forderungen keine empirischen Analysen zugrunde. Vielmehr handelt es sich um normative und qualitative Argumentationsstränge.

Somit fehlt den avisierten Reformen nicht nur eine tragfähige Begründung. Darüber hinaus kann gezeigt werden, dass von ihnen negative Effekte auf die Arbeitsmarktentwicklung ausgehen können. So ist in der arbeitsmarktökonomischen Forschung theoretisch und empirisch gut belegt, dass eine Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld zu einer Verlängerung der individuellen Dauer der Arbeitslosigkeit führt. Dennoch wird genau dies im Kontext der Erweiterung des Arbeitslosengeldanspruchs bei Weiterbildung vorgeschlagen. Auch die Erleichterung der Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt von Arbeitslosengeld wird zu höherer Inanspruchnahme von Leistungen und erschwerter Eingliederung in den Arbeitsmarkt führen.

Für keine der Reformvorschläge kann gezeigt werden, dass sie die ökonomischen Funktionen der Arbeitslosenversicherung stärken oder effizienter gestalten. Somit wäre die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die finanziellen Gestaltungsspielräume für eine Senkung des Beitragssatzes genutzt werden sollten, sobald eine Reserve angesammelt ist, die den Erfordernissen einer konjunkturellen Krise gerecht wird. Wenn die Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und die berufliche Weiterbildung im Besonderen gestärkt werden sollen, wäre eine bessere finanzielle Ausstattung der Job-Center im Segment der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein besserer und ertragreicherer Ansatz.

1. Einleitung

Die Eckwerte des Arbeitsmarktes in Deutschland stellen sich seit Jahren positiv dar und signalisieren auch für die kommenden Jahre eine anhaltend gute Entwicklung. Das betrifft vor allem die Indikatoren, die für die Lage der Arbeitslosenversicherung von Bedeutung sind. Vor dem Hintergrund von Budgetüberschüssen und stabil steigender Beitragseinnahmen werden vermehrt Forderungen erhoben, den Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung auszuweiten oder ihr sogar gänzlich neue Aufgaben zu übertragen. Um diese Vorschläge zu beurteilen, ist es zunächst nützlich, eine Betrachtung der ökonomischen Funktionen und der daraus abgeleiteten Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung vorzunehmen. Danach kann der Frage nachgegangen werden, ob die vorliegenden Vorschläge überhaupt ein existierendes Problem zu lösen vorgeben und ob sie geeignet und angemessen sind, ihr vorgegebenes Ziel zu erreichen. Zu hinterfragen ist dabei auch, welche Folgen die Maßnahmen für die weitere Entwicklung der Arbeitslosenversicherung haben können.

2. Zur Lage der Arbeitslosenversicherung

2.1. Finanzen

Die Arbeitslosenversicherung finanziert sich im Wesentlichen aus den Beiträgen der Versicherten. Nennenswerte weitere Einnahmequellen sind erstens die Beiträge aus der Insolvenzgeldumlage, die aber nur zweckbestimmt für das Insolvenzgeld verwendet werden können sowie zweitens die Verwaltungskostenerstattungen des Bundes für Bezieher von Leistungen nach dem SGB II, denen aber entsprechende Aufwendungen gegenüberstehen. Insofern ist die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ein wichtiger Parameter für die Entwicklung des Beitragsaufkommens. Die Zahl der Beschäftigten stieg seit Dezember 2006 nahezu durchgehend von 27,8 auf 31,8 Millionen im Dezember 2016 – ein Zuwachs von 4 Millionen Beschäftigungsverhältnissen oder knapp 19 Prozent. Zwar ist ein größerer Teil der neuen Beschäftigungsverhältnisse als Teilzeit deklariert, aber auch die Anzahl der Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse stieg um 1,5 Millionen an (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017a). Gestiegen sind ebenfalls die Entgelte, die die Basis für die Berechnung der Beitragshöhe bilden. Seit 2012 nahm das mittlere sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelt der Vollzeitbeschäftigten um 8,6 Prozent zu (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017b). Entsprechend stieg auch die Bemessungsgrenze des monatlichen Entgelts von 5.600 auf 6.225 Euro in Westdeutschland. In der Folge erhöhte sich das Beitragsaufkommen seit 2011 – seither gilt ein Beitragssatz von 3 Prozent der Bruttoentgeltes – von 25,4 auf 31,2 Milliarden Euro.

Die Ausgaben konnten im gleichen Zeitraum weiter gesenkt werden. Sie gingen von 37,5 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf 31,4 Milliarden Euro im Jahr 2016 zurück. Die Einsparungen erfolgten allerdings nicht bei den Aufwendungen für das Arbeitslosengeld. Diese stiegen vielmehr von 13,8 auf 14,8 Milliarden Euro – ungeachtet eines Rückgangs der Anzahl der Leistungsempfänger von 42.000. Stattdessen sanken die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. So wurde weniger Geld für die berufliche Weiterbildung und die Existenzgründungsförderung ausgegeben. Weniger Mittel mussten auch für Kurzarbeit bereitgestellt werden, für die 2011 immerhin noch 1,1 Milliarden Euro aufgewendet wurden, während es 2016 nur noch knapp 400 Millionen Euro waren. Zudem fiel der sogenannte Eingliederungsbeitrag weg, der die Bundesagentur bis 2012 zu einer Zahlung von zuletzt 4,2 Milliarden Euro an den Bund verpflichtete (Bundesagentur für Arbeit, 2016).

Der durch steigende Einnahmen und sinkende Ausgaben entstandene finanzielle Spielraum kann im Grundsatz für drei Zwecke eingesetzt werden. Erstens können die Überschüsse in eine Rücklage für konjunkturell schwierige Phasen mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit überführt werden. Der Sinn eine solchen Rücklage zeigte sich im Krisenjahr 2009, als es – seinerzeit noch mit finanzieller Unterstützung durch den Bund – gelang, mit einer massiven Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Instrumente den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu begrenzen. Für das Jahr 2016 weist die Bundesagentur für Arbeit eine Rücklage von 11,5 Milliarden Euro aus. In der letzten größeren konjunkturellen Krise im Jahr 2009 gingen die Beitragseinnahmen um über 4 Milliarden Euro zurück, während die Ausgaben um 8,7 Milliarden Euro zunahmen. Für die Krisenbewältigung war mithin ein Finanzvolumen von 13 Milliarden Euro eingesetzt worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Krise 2009 auch deshalb so geringe Arbeitsmarktwirkungen entfalten konnte, weil sie von kurzer Dauer war. Bei einer längeren Dauer wäre mit einem höheren Finanzbedarf zu rechnen und gegebenenfalls auch mit höheren Ausgaben für Lohnersatzleistungen. Nachdem 2016 ein Überschuss von 5,5 Milliarden Euro anfiel, ist im Jahr 2017 erneut mit einem positiven Finanzsaldo zu rechnen. Zur Jahresmitte lagen die Beitragseinnahmen um knapp 800 Millionen Euro über dem Vorjahreswert, während die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik konstant blieben und die Aufwendungen für Arbeitslosengeld um 250 Millionen Euro niedriger lagen (Bundesagentur für Arbeit, 2017). Mithin kann davon ausgegangen werden, dass 2018 eine zur Bewältigung einer konjunkturellen Arbeitsmarktkrise ausreichende Reserve aufgebaut sein wird.

Die zweite Möglichkeit der Verwendung von Budgetüberschüssen besteht in der Senkung des Beitragssatzes. Dies ist das geeignete Instrument, wenn erstens die Einnahmen dauerhaft deutlich über den Ausgaben liegen und zweitens eine ausreichende Rücklage existiert. Gegenwärtig beträgt der Beitragssatz 3,0 Prozent des Bruttoeinkommens. Die resultierenden Beitragseinnahmen beliefen sich 2016 auf

31,2 Milliarden Euro. Die Finanzierungssalden der Jahre 2015 und 2016 von 3,7 und 5,5 Milliarden Euro legen nahe, dass selbst bei vorsichtiger Annäherung an einen ausgeglichenen Saldo eine Entlastung in der Größenordnung von 3 Milliarden Euro möglich wäre. Dies ließe eine Beitragssatzsenkung von rund 0,3 Prozentpunkten auf 2,7 Prozent zu.

Die dritte Möglichkeit der Nutzung der guten Finanzlage der Arbeitslosenversicherung besteht in der Ausweitung von Leistungen. Der Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung umfasst passive Lohnersatzleistungen, von denen das Arbeitslosengeld mit Abstand die bedeutendste ist, sowie aktive Maßnahmen. Darunter fallen arbeitsmarktpolitische Instrumente wie Weiterbildung oder Existenzgründungsförderung. Hinzu kommen die Vermittlung und Beratung. Die Ausweitung von Lohnersatzleistungen ist zwar im Kern eine politische Entscheidung, hat aber ökonomisch bedeutsame Folgen. Ein höheres Leistungsniveau erhöht in der Regel den Moral Hazard – den Anreiz, sich nicht schadensminimierend zu verhalten. Die Folgen der vorliegenden Vorschläge für höhere Leistungen werden in den Abschnitten 4.1 bis 4.3 im Detail diskutiert. Eine Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik muss immer im Zusammenhang mit der Effizienz der Instrumente beurteilt werden. Es muss abgewogen werden zwischen dem – gegebenenfalls erst unter Beweis zu stellenden – positiven Eingliederungseffekt einer zusätzlich durchgeführten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme auf der einen Seite und dem negativen Arbeitsmarkteffekt des zur Finanzierung dieser Maßnahme erforderlichen Sozialversicherungsbeitrags auf der anderen Seite. Denn höhere Sozialversicherungsbeiträge erhöhen die Arbeitskosten und führen zu einem niedrigeren Beschäftigungsstand.

2.2. Leistungen

Der Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung in Deutschland kann in passive und aktive Leistungen unterteilt werden. Hinzu kommen die Arbeitsvermittlung, deren Umfang sich schwer an Kennzahlen festmachen lässt sowie die Verwaltung. Die Administration der Job-Center wird zwar auch teilweise von der Bundesagentur für Arbeit übernommen, stellt aber eine eigenständige Aufgabe in einem eigenen Rechtskreis dar. Sie ist daher nicht Teil der Arbeitslosenversicherung und wird gesondert vom Bund finanziert.

Arbeitslosengeld 1

Die passive Versicherungsleistung besteht im Wesentlichen aus der Zahlung von Arbeitslosengeld im Falle der Arbeitslosigkeit. Die Höhe beträgt 60 Prozent des durchschnittlichen sogenannten pauschalierten Nettoentgelts für Arbeitslose ohne Kinder beziehungsweise 67 Prozent für Arbeitslose, die entweder selbst Kinder ha-

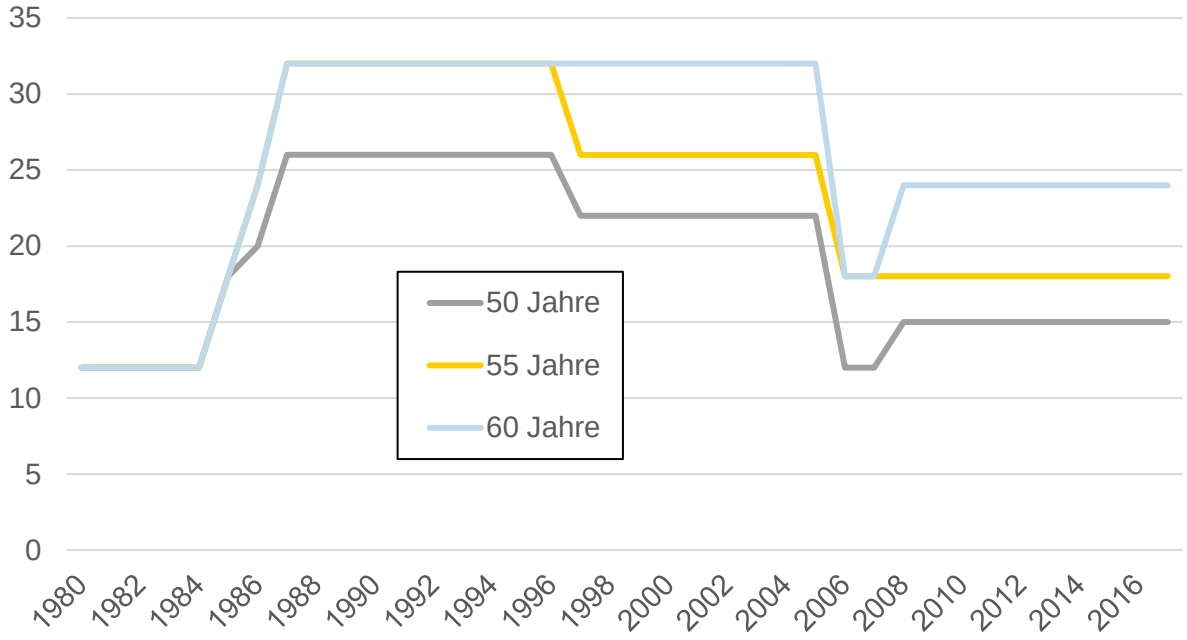
ben oder deren nicht getrennt lebender Lebenspartner oder Ehegatte Kinder hat. Das Nettoentgelt errechnet die Arbeitsagentur selbst aus dem Bruttoentgelt und festgelegten Abzügen wie Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen. Das tatsächliche Nettoentgelt ist mithin ohne Belang. Die Rahmenfrist zur Berechnung des durchschnittlichen Entgelts beträgt ein Jahr. Voraussetzung zum Bezug von Arbeitslosengeld ist die Meldung bei der Arbeitsagentur, die Erfüllung der minimalen Vorbeschäftigungsdauer von in der Regel zwölf Monaten sowie das Vorliegen von Arbeitslosigkeit. Dies gilt als erfüllt, wenn der Betreffende keine Beschäftigung mit mehr als 15 Wochenstunden ausübt, aktiv nach einer solchen zumutbaren Beschäftigung sucht und den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagentur zur Verfügung steht. Zumutbar sind alle Beschäftigungsverhältnisse, deren Entgelt nicht mehr als 20 Prozent niedriger als das vor Arbeitslosigkeit erzielte Entgelt liegt. Nach drei Monaten Arbeitslosigkeit ist ein Abschlag von 30 Prozent hinzunehmen, nach sechs Monaten sind Beschäftigungen mit einem Entgelt zumutbar, das höher als das Arbeitslosengeld ist.

Während die Lohnersatzrate im vereinigten Deutschland nie verändert worden ist und auch die Voraussetzungen zur Leistungsgewährung weitgehend gleich blieben, erfuhr die Bezugsdauer der Leistungen mehrfach Modifikationen. Grundsätzlich können Arbeitslose für zwei Versicherungsmonate einen Monat Leistungen bis zu einer Grenze von zwölf Monaten erhalten. Seit Mitte der 1980er Jahre wurde die Bezugsdauer jedoch in mehreren Schritten für ältere Arbeitslose deutlich angehoben. Bis zum Jahr 1996 konnten Arbeitslose ab 54 Jahren 32 Monate lang Arbeitslosengeld beziehen. Erst 1997 erfolgte eine moderate Kürzung der Bezugsdauer, fortan mussten Arbeitslose 57 Jahre alt sein, um 32 Leistungsmonate erhalten zu können. Ein deutlicherer Einschnitt wurde erst im Rahmen der Agenda-Reformen im Jahr 2006 vorgenommen. Zwei Jahre später wurde indes ein Teil der Kürzungen wieder zurückgenommen (Abbildung 1). Dennoch können ältere Arbeitslose nach wie vor länger Arbeitslosengeld beziehen als Jüngere. Die maximale Bezugsdauer beträgt derzeit 24 Monate.

Im August 2017 erhielten rund 730.000 Personen Arbeitslosengeld, das entsprach einem Anteil von 29 Prozent der Arbeitslosen insgesamt. Der monatliche Zugang an Leistungsempfängern beträgt rund 200.000, der monatliche Abgang ist zurzeit geringfügig höher. Die durchschnittliche monatliche Leistung liegt bei 940 Euro – in diesen Wert gehen indes auch Arbeitslose mit voriger Teilzeitbeschäftigung ein. Die durchschnittliche Bezugsdauer liegt bei 143 Tagen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017c). Im Abrechnungsjahr 2016 wendete die Bundesagentur 14,4 Milliarden Euro für das Arbeitslosengeld auf.

Als weitere passive Leistung neben dem Arbeitslosengeld kann das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung, das Kurzarbeitergeld oder das Insolvenzgeld angesehen werden. Diese Leistungen, die auch als aktive Instrumente klassifiziert werden könnten, sind aber weit weniger bedeutend als das Arbeitslosengeld.

Abbildung 1: Maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach Alter
in Monaten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

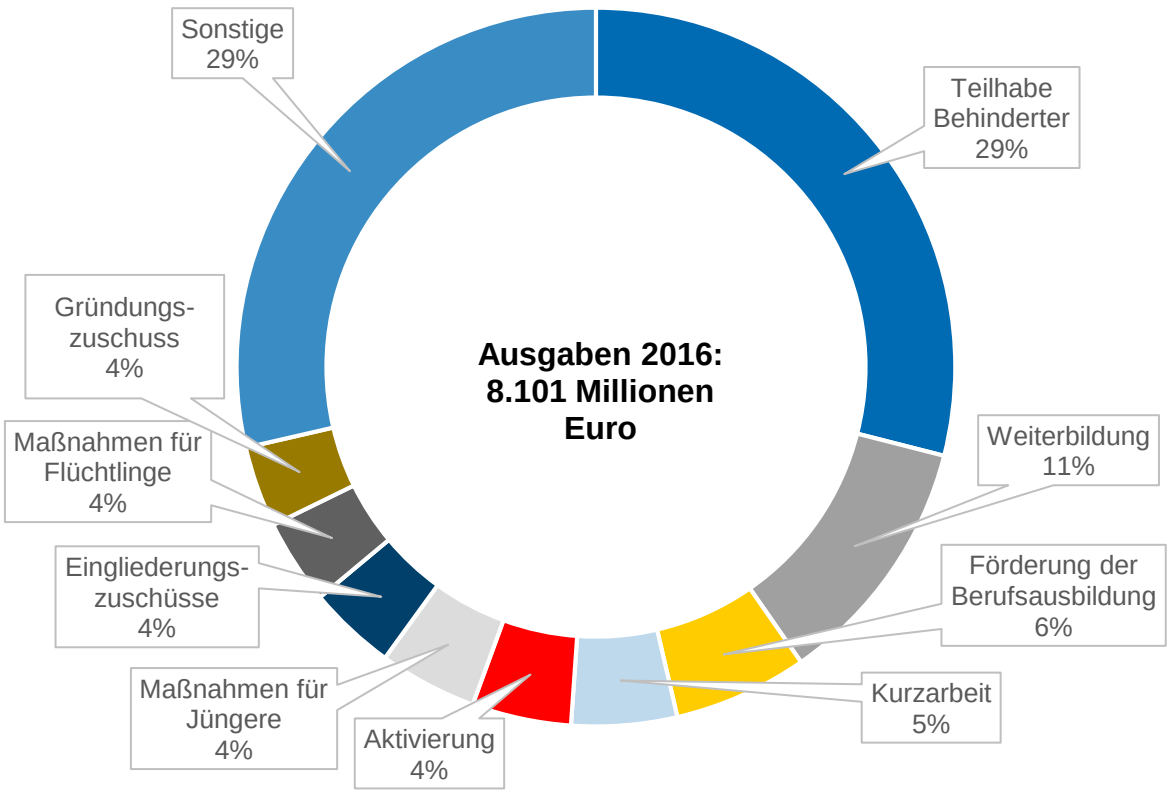
Aktive Arbeitsmarktpolitik

Ein hinsichtlich des Anteils am Budget bedeutsamer Aufgabenbereich der Arbeitslosenversicherung liegt in der Administration und Finanzierung von aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Zu dem umfangreichen Instrumentenkasten gehören Maßnahmen wie die berufliche Weiterbildung, kurzfristige Maßnahmen zur Aktivierung wie Bewerbertrainings, Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation und vieles mehr. Im Jahr 2016 wurden insgesamt rund 8 Milliarden Euro für Maßnahmen ausgegeben, einschließlich der Aufwendungen für Kurzarbeiter- und Insolvenzgeld (Abbildung 2).

Der größte Ausgabenposten war die Förderung der Teilhabe Behinderter am Arbeitsleben, wobei es sich hierbei – im Gegensatz zu den meisten anderen Maßnahmen – um gesetzlich festgelegte Pflichtleistungen handelt. Davon abgesehen ist die Weiterbildung von hervorgehobener Bedeutung, die hier die Ausgaben für die Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung und des Programms „Flankierung des Strukturwandels“ umfasst, mit dem vorwiegend Geringqualifizierte gefördert werden sollen.

Auch die Förderung der Berufsausbildung gehört zu den Schwerpunkten der Bundesagentur für Arbeit – insbesondere, wenn berücksichtigt wird, dass weitere Programme hinzukommen, die Jugendliche beim Erreichen einer Ausbildungsfähigkeit unterstützen sollen. Teilweise werden in diesen Maßnahmen Defizite behoben, die bereits im Bildungssystem entstanden sind. Insofern stellt die Finanzierung durch die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung eine fiskalföderalistische Verzerrung dar (Schäfer et al., 2014, 45 ff.). Die vergleichsweise geringen Ausgaben für die Integration von Flüchtlingen resultieren aus der Tatsache, dass diese überwiegend keine Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung haben und daher Fördermaßnahmen im Rechtskreis SGB II erhalten.

Abbildung 2: Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik
2016 in Millionen Euro



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Im Zuge der Gesundung des Arbeitsmarktes konnten die Ausgaben für aktive Maßnahmen deutlich zurückgefahren werden. So wurden im Jahr 2005 noch 13,6 Milliarden Euro und in der Krise 2009 sogar 16,8 Milliarden Euro verausgabt. Allerdings war seinerzeit auch die Anzahl der Arbeitslosen höher. Bezogen auf die Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III wurden im Jahr 2005 knapp 6.500 Euro pro Kopf ausgegeben, während es 2009 aufgrund der hohen Aufwendungen für die Kurzarbeit 14.100

Euro waren. Mit der Besserung der Arbeitsmarktlage wurden die pro-Kopf-Ausgaben zwar wieder reduziert, sie lagen mit knapp 9.900 Euro im Jahr 2016 aber immer noch deutlich über dem Niveau von 2005. Ein Trend zur Kürzung des Eingliederungsbudgets lässt sich mithin nicht feststellen.

Für den Arbeitsmarkt ist indes nicht allein die Höhe der Ausgaben für aktive Maßnahmen entscheidend, sondern deren Wirksamkeit. Während in den Jahren vor den Hartz-Reformen keine nennenswerte Erfolgskontrolle der auch seinerzeit schon hohen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik stattfand (Fitzenberger/Hujer, 2002; Hinte/Zimmermann, 2003), hat sich seither eine umfangreiche Evaluationsliteratur herausgebildet, die wissenschaftlichen Ansprüchen gerecht wird. Im Kern geht es bei der Evaluation um die mikroökonometrische Betrachtung einer kontrafaktischen Situation. Teilnehmer an einer Maßnahme werden mit strukturell vergleichbaren Nichtteilnehmern hinsichtlich verschiedener Erfolgsindikatoren verglichen. Dieses Verfahren setzt voraus, dass umfangreiche Datensätze von Teilnehmern und Vergleichsgruppe vorliegen. Zum Teil sind diese Daten der Wissenschaft erst nach der Jahrtausendwende zur Verfügung gestellt worden.

Mit Ausnahme der Maßnahmen für Behinderte liegen mittlerweile für die am meisten genutzten Instrumente Evaluationsergebnisse vor:

1. Der Erfolg von Qualifizierungsmaßnahmen muss als ambivalent bezeichnet werden. Teilweise zeigte sich kein signifikant positiver Eingliederungseffekt, teils nur für einzelne Gruppen (Heyer et al., 2012, 47 f.; Kluve, 2013, 23). Tendenziell ergeben sich positive Effekte erst in einer längeren Frist (Card et al., 2010).
2. Eindeutig positiv sind hingegen die Effekte von Lohnkostenzuschüssen (Heyer et al., 2012, 49; Wolff/Stephan, 2013, 12 ff.). Die Evaluation der Effektivität der Maßnahmen kann allerdings keine Auskunft über Mitnahme- oder Drehtüreffekte geben, bei denen Betriebe eine Förderung für Einstellungen in Anspruch nehmen, die sie auch ohne Förderung oder mit einem ungeförderten Arbeitnehmer vorgenommen hätten.
3. Positiv sind auch die Eingliederungseffekte von Existenzgründungszuschüssen (Heyer et al., 2012, 51 f.). Vor diesem Hintergrund ist nur schwer nachvollziehbar, warum die Förderung mit diesem Instrument so deutlich eingeschränkt wurde.
4. Wenig bewährt hat sich hingegen die öffentlich geförderte Beschäftigung, die in den 1990er Jahren in Form der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen noch mit bis zu 5 Milliarden Euro gefördert wurde. Die Maßnahmen zeigten zum Teil sogar negative Effekte, das heißt die Teilnehmer integrierten sich schlechter in den ersten Arbeitsmarkt als vergleichbare Nichtteilnehmer (Heyer et al., 2012, 53 f.; Wolff/Stephan, 2013, 15; Kluve, 2013, 24). Verantwortlich dafür sind vor

allem sogenannte lock-in-Effekte: Die Teilnehmer reduzieren teils schon im Vorfeld der Maßnahme ihre Suchbemühungen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Vor diesem Hintergrund war es folgerichtig, dass die Bundesagentur für Arbeit öffentlich geförderte Beschäftigung kaum noch einsetzt. Größere Bedeutung kommt dem Instrument dagegen noch im Rechtskreis SGB II zu.

Während die Effektivität von Maßnahmen durch die Evaluationsforschung recht gut eingeschätzt werden kann, liegen hinsichtlich der Effizienz kaum belastbare Informationen vor. So kann für einzelne Maßnahmen gegebenenfalls festgestellt werden, dass sie bewirken, was damit beabsichtigt war. Offen bleibt aber in aller Regel, ob das erreichte Ziel in einem angemessenen Verhältnis zu den dafür aufgewendeten Mitteln steht, insbesondere wenn Opportunitätskosten berücksichtigt werden.

3. Ökonomische Funktion der Arbeitslosenversicherung

Eine systematische Absicherung von Arbeitnehmern gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit im Rahmen einer Versicherung gibt es in Deutschland seit 1927. In diesem Jahr wurde die Arbeitslosenversicherung mit der Gründung der „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ sowie der Einrichtung von Arbeitsämtern institutionalisiert. Zum Leistungsangebot gehören seither die Zahlung eines Arbeitslosengeldes, die Zahlung des Krankenversicherungsbeitrags sowie die Arbeitsvermittlung (Glismann/Schrader, 2002). Der Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung entsprach seinerzeit ebenso wenig wie heute einer institutionenökonomischen Analyse oder ordnungspolitischen Erwägungen, sondern ist historisch gewachsen. Unstreitig dürfte jedoch sein, dass die Zahlung einer Lohnersatzleistung die Kernfunktion der Arbeitslosenversicherung ist. Die Funktion hat Implikationen für die individuelle Ebene und daraus abgeleitet für die gesamte Volkswirtschaft.

3.1. Mikroökonomische Funktionen

Arbeitslosigkeit stellt ein substanzielles Lebensrisiko dar, da im Falle des Arbeitsplatzverlustes das damit verbundene Erwerbseinkommen wegfällt. Für diese Art von unvorhersehbarem Risiko ist eine Versicherung die geeignete Lösung. Ein mehrjähriges Ansparen als Absicherung dürfte in den meisten Fällen nicht das erwünschte Sicherungsniveau erreichen, da insbesondere für Geringverdiener die Gefahr groß ist, bereits vor Erreichen der erforderlichen Kapitalreserve in Arbeitslosigkeit zu fallen (Schäfer, 2006, 27 f.). In der Konsequenz wäre ein Großteil der Arbeitslosen auf die soziale Grundsicherung angewiesen. Eine Versicherung kann dagegen schon nach kurzer Zeit eine Absicherung bieten. Die Aufnahme von Krediten zur temporären Kompensation des Ausfalls von Erwerbseinkommen ist zwar eine theoretische Mög-

lichkeit, dürfte jedoch häufig an Kreditrestriktionen scheitern, da potenzielle Kreditgeber das Vorliegen von regelmäßigem Einkommen aus Erwerbsarbeit als erforderliche Sicherheit ansehen. Der Ansatz, den Staat im Rahmen von obligatorischen Arbeitslosigkeitskonten als Kreditgeber ins Spiel zu bringen (Feldstein/Altman, 1998; Orszag/Snower, 2002), kann hingegen weniger überzeugen, da die Moral-Hazard-Probleme, die eine Versicherungslösung mit sich bringt, dadurch nicht gelöst werden (Schäfer, 2006, 34 f.; Lutz, 2009).

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung orientieren sich – anders als bei anderen Versicherungen – nicht am Schadensrisiko, sondern sind proportional zum Einkommen. Dadurch werden Moral-Hazard-Probleme und adverse Selektion begünstigt. Adverse Sektion liegt vor, wenn die Versicherung vor allem für jene attraktiv ist, die mit hoher Wahrscheinlichkeit Leistungen in Anspruch nehmen werden. Umgekehrt verzichten „gute Risiken“ auf den Versicherungsschutz. Im Falle der staatlichen Arbeitslosenversicherung spielt adverse Selektion nur indirekt eine Rolle, da die Sozialversicherung eine Zwangsversicherung darstellt. Es ist indes insofern von Bedeutung, als dass die Zwangsversicherung einen Anreiz darstellt, Erwerbsformen außerhalb der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, gegebenenfalls sogar außerhalb der Legalität zu wählen. Moral Hazard beschreibt das Problem, dass sich Versicherte nicht schadensminimierend verhalten, weil sie dafür keinen finanziellen Anreiz haben. Dies ist ein spezifisches Problem einer Versicherung, deren Prämienhöhe nicht von den im Versicherungsverlauf aufgetretenen Schadensfällen abhängt.

Das Moral-Hazard-Problem in der Arbeitslosenversicherung besteht vorrangig in der durch die Lohnersatzleistung verursachte Verlängerung der individuellen Arbeitslosigkeitsdauer. Dieser Zusammenhang ist aus der Suchtheorie abgeleitet. Arbeitslose auf Arbeitsuche werden mit Angeboten für Arbeitsstellen konfrontiert. Ob sie dieses Angebot annehmen, hängt vom Verhältnis des angebotenen Lohns zum Anspruchslohn ab. Dieser bestimmt sich nach dem Lohn, den ein anderes, besseres Stellenangebot erbringen könnte sowie nach den während der Arbeitsuche erzielten Einkommen. Es zeigt sich, dass eine höhere Arbeitslosengeldzahlung zu einem höheren Anspruchslohn und zu einer längeren Dauer der Arbeitsuche führt, da sie die Opportunitätskosten der fortgesetzten Arbeitsuche vermindert (Schäfer, 2003). Dieser Zusammenhang ist auch empirisch belegt (Lalive et al., 2015; Hagedorn et al., 2015) wobei weniger die Lohnersatzrate, als die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs von Bedeutung ist. Mithin ist die Arbeitslosenversicherung mitverantwortlich für einen Teil der Arbeitslosigkeit.

Auf der anderen Seite ist argumentiert worden, dass die durch das Arbeitslosengeld induzierte verlängerte Suchdauer ökonomisch effizient sein kann, weil sie zu einem qualitativ besseren Matching führt (Acemoglu/Shimer, 2000). Bestünde keine Arbeits-

losenversicherung, würden Arbeitslose leicht zu findende Arbeitsstellen annehmen müssen, auf denen ihr Produktivitätspotenzial gegebenenfalls nicht ausgeschöpft werden kann. Zwar steigt durch die Arbeitslosenversicherung die Suchdauer, doch die dann gefundene Arbeitsstelle entspricht besser den individuellen Qualifikationen. Entsprechend höher sind die Produktivität und die Entlohnung. Auch für diese These finden sich zum Teil empirische Belege (Arent/Nagl, 2013; Wulfgramm/Fervers, 2015; Nikoei/Weber, 2017). Dabei muss berücksichtigt werden, dass der positive Effekt des besseren Matchings durch einen negativen Effekt des Humankapitalverlustes durch die fortgesetzte Arbeitslosigkeit kompensiert werden kann (Schmieder et al., 2016). Die Politik muss bei der Festlegung der Länge der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes diesen trade-off im Blick behalten.

Neben der Einkommenssicherung kann die Arbeitslosenversicherung weitere Funktionen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausüben. So wird von Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung und der Ausbildungsförderung erwartet, dem Verlust von Humankapital entgegenzuwirken oder Humankapitaldefizite zu mindern. Gleichsam können Vermittlungsdienstleistungen oder Fahrtkostenzuschüsse für Vorstellungsgespräche die Transaktionskosten der Arbeitsuche senken.

3.2. Makroökonomische Funktionen

Das Arbeitslosengeld stabilisiert makroökonomisch die Güternachfrage und damit den Konjunkturverlauf (Walwei, 2009). Voraussetzung dafür ist, dass die Arbeitslosenversicherung im Falle der Rezession in erhöhtem Maß Leistungen auszahlt, diese aber nicht durch erhöhte Beiträge, sondern durch Rücklagen oder Schuldenaufnahme finanziert. Umgekehrt ist es erforderlich, dass in einem Boom Rücklagen gebildet oder Schulden getilgt werden (Hausner/Weber, 2017). Auch auf der Einnahmeseite ergibt sich eine glättende Wirkung auf konjunkturelle Schwankungen, da im Boom mit hohem Beschäftigungsstand hohe Einnahmen erzielt werden, in der Rezession mit niedrigerem Beschäftigungsstand entsprechend weniger. Diese einnahmeseitige Wirkung besteht auch bei anderen Sozialversicherungen. Da für diese stabilisierende Funktion keine Gesetzesänderungen oder andere Aktivitäten des Gesetzgebers oder der Exekutive erforderlich sind, spricht man auch von einem automatischen Stabilisator.

Die konjunkturstabilisierende Wirkung ergibt sich jedoch nur, wenn eine erhöhte Arbeitslosigkeit tatsächlich ausschließlich konjunkturell verursacht ist. Das war in Deutschland in den Jahren vor den Agenda-Reformen regelmäßig nicht der Fall. Seinerzeit wurde vorwiegend eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit diagnostiziert

(Eichhorst et al., 2004). Im Ergebnis war die Arbeitslosenversicherung lange Zeit chronisch defizitär.

Neben dem Ausgleich konjunktureller Schwankungen kann die Arbeitslosenversicherung auch einen regionalen Ausgleich fördern. Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit erfolgen über ein bundesweites Budget. So entfielen zum Beispiel auf das Land Sachsen-Anhalt 3,0 Prozent aller Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit, es zahlten dort aber nur 2,5 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Beiträge. Diese regionale Ausgleichsfunktion wird auch als Begründung für die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung angeführt. Die europäische Arbeitslosenversicherung dient dabei als leicht zu administrierendes Stabilisierungsinstrument beim Bemühen um eine Synchronisierung nationaler Konjunkturzyklen bei einheitlicher Geldpolitik im Euroraum. Eine durch Arbeitslosigkeit induzierte schwache Nachfrage in einem Land könnte durch Leistungen vermindert werden, die von anderen Ländern mit niedriger Arbeitslosigkeit aufgebracht werden (Dullien et al., 2014). Gegen einen solchen Vorschlag wäre einzuwenden, dass es auf der europäischen Ebene überhaupt kein Mandat für eine gemeinsame Arbeitsmarktpolitik gibt (Schäfer/Schmidt, 2012a). Zudem werden die Anreize für die Mobilität der Arbeitnehmer in Europa ebenso geschwächt wie der Anreiz für die Mitgliedstaaten, strukturelle Arbeitsmarktprobleme zu lösen (Eichhorst, 2013; Meyer, 2014). Letztlich besteht auf der Ebene des Nationalstaats ein einheitlicher Rechts- und Finanzrahmen, der jedoch auf europäischer Ebene weitgehend fehlt.

4. Reformvorschläge

4.1. Abschaffung von Sanktionen

Die Zahlung von Arbeitslosengeld ist gesetzlich an verschiedene Voraussetzungen geknüpft. Darunter fällt auch die Maßgabe, den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen zur Verfügung zu stehen. Dies erfüllt, wer den Vorschlägen der Arbeitsagentur zeitnah Folge leistet und bereit ist, an Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung teilzunehmen. Hinzu kommen erforderliche Eigenbemühungen, die unter anderem darin bestehen, mit der Arbeitsagentur eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen.

Sogenanntes versicherungswidriges Verhalten kann mit einer Sperrzeit, das heißt mit einem vorübergehenden Ruhen des Arbeitslosengeldanspruchs sanktioniert werden. Sanktionsgründe sind die fahrlässige oder vorsätzliche Herbeiführung von Arbeitslosigkeit, zum Beispiel durch Eigenkündigung, die Ablehnung eines Arbeitsangebotes beziehungsweise die Verhinderung der Anbahnung eines Arbeitsangebotes, der fehlende Nachweis von ausreichenden Eigenbemühungen, die Weigerung, an einer ar-

beitsmarktpolitischen Maßnahme teilzunehmen sowie Meldeversäumnisse. Die Länge der Sperrzeit ist gestaffelt. Im Falle der Eigenkündigung beträgt sie zwölf Wochen, bei der Ablehnung eines Arbeitsangebotes oder einer Maßnahme drei Wochen – wobei die Länge mit der Häufigkeit der Vergehen steigt. Bei unzureichenden Eigenbemühungen ist eine Sperrzeit von zwei Wochen und im Falle eines Meldeversäumnisses von einer Woche vorgesehen. Bei Erreichen von einer gesamten Sperrzeitdauer von 21 Wochen erlischt der Anspruch auf Arbeitslosengeld vollständig.

In den zwölf Monaten von September 2016 bis August 2017 wurden rund 810.000 Sperrzeiten verhängt. Das sind 29 Prozent der Summe aus dem Bestand von Arbeitslosengeldempfängern im August 2016 zuzüglich der Zugänge in den folgenden zwölf Monaten. Mit einem Anteil von 36 Prozent ist der häufigste Grund für die Verhängung einer Sperrzeit eine verspätete Arbeitslosmeldung. Beschäftigte, deren Arbeitsverhältnis endet, sind verpflichtet, sich spätestens drei Monate vor dessen Beendigung arbeitslos zu melden. Die Regelung wurde im Rahmen der Hartz-Reformen eingeführt, damit sich die Arbeitsagenturen schon vor Eintritt der Arbeitslosigkeit um eine Anschlussbeschäftigung kümmern können. Ein Verstoß gegen diese Pflicht wird mit einer Sperrzeit von einer Woche sanktioniert. Rund 32 Prozent aller Sperrzeiten werden wegen Meldeversäumnissen verhängt. In der Regel handelt es sich um ohne triftigen Grund nicht wahrgenommene Termine bei den Arbeitsagenturen. Weitere 27 Prozent der Sperrzeiten erfolgen aufgrund einer Arbeitsaufgabe, also dem selbst verschuldeten Herbeiführen von Arbeitslosigkeit. Andere Gründe wie die Ablehnung eines Arbeitsangebotes spielen kaum eine Rolle.

Die Linkspartei schlägt in ihrem Wahlprogramm vor, die Sperrzeiten im Rechtskreis SGB III abzuschaffen. Eine spezielle Begründung wird nicht genannt – abgesehen von dem allgemeinen Anspruch, eine Arbeitslosenversicherung zu schaffen, die den zuvor erreichten Lebensstandard annähernd absichert (Die Linke, 2017, 24). Auch in den Wahlprogrammen der SPD und der Grünen findet sich die Forderung nach einer Abschaffung von Sanktionen, hier allerdings explizit bezogen auf den Rechtskreis SGB II. Die ökonomische Logik der Sanktionen im SGB II ist indes gleichartig zu den Sperrzeiten im SGB III – auch wenn es sich nicht um eine Versicherung, sondern eine Fürsorgeleistung handelt.

Die Funktion der Sperrzeiten bzw. Sanktionen ist die Minderung des Moral Hazard. Da es im System der Zwangsversicherung mit Einheitsbeiträgen wie auch im Grundsicherungssystem keinen ökonomischen Anreiz zu schadensminimierendem Verhalten gibt, wird dieses gesetzlich eingefordert. Durch die Pflicht, angemessene Arbeitsangebote anzunehmen, wird implizit der Anspruchslohn abgesenkt und die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung erhöht. Diese theoretisch begründete Erwartung konnte in verschiedenen Studien für Deutschland auch empi-

risch verifiziert werden. Dabei zeigt sich, dass Sanktionen einerseits zu mehr Übergängen in Beschäftigung führen, andererseits aber auch zu mehr Übergängen in Nichterwerbstätigkeit (Hofmann, 2012; Hillmann/Hohenleitner, 2015; van den Berg et al., 2017).

Eine Abschaffung der Sanktionen würde den Moral Hazard für Versicherte erhöhen. Die Arbeitsvermittler in den Arbeitsagenturen hätten keine Handhabe mehr, die Einhaltung von versicherungsgerechtem Verhalten durchzusetzen. Die Reziprozität, derzufolge die Versicherungsleistung unter der Erwartung gezahlt wird, dass der Leistungsberechtigte die Schadenshöhe so gering wie möglich hält, wäre nicht mehr gegeben. Es könnte lediglich gehofft werden, dass die Versicherungsnehmer ein solches schadensminimierendes Verhalten aus eigenem Interesse an den Tag legen. Das kann für viele, aber vermutlich nicht für alle Arbeitslosengeldempfänger angenommen werden. Daher muss erwartet werden, dass durch die Abschaffung der Sanktionen die Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt und die Zahl der Leistungsempfänger und damit der Arbeitslosen steigt (Bernhard et al., 2016). Vor diesem Hintergrund erscheint die Abschaffung der Sanktionen als kein geeigneter Reformvorschlag.

4.2. Vorbeschäftigungsdauer und Rahmenfrist

Der Anspruch auf Arbeitslosengeld ist in der Regel an die Bedingung geknüpft, dass der Arbeitnehmer vor Eintritt der Arbeitslosigkeit innerhalb einer Rahmenfrist von zwei Jahren mindestens zwölf Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war. Sonderregeln gelten für freiwillig versicherte Selbstständige sowie für kurzfristig Beschäftigte mit geringen Löhnen. Es liegen verschiedene Vorschläge vor, die Mindestbeschäftigungsdauer zu verkürzen und die Rahmenfrist zu verlängern. So spricht sich die Linkspartei in ihrem Wahlprogramm für eine Mindestbeschäftigungsdauer von sechs Monaten innerhalb einer Rahmenfrist von drei Jahren aus (Die Linke, 2017, 24), während die SPD die Mindestbeschäftigungsdauer auf zehn Monate innerhalb einer dreijährigen Rahmenfrist verkürzen will (SPD, 2017, 26). Die Grünen fordern keine Verlängerung der Rahmenfrist, wollen aber die Mindestbeschäftigungsdauer auf vier Monate verkürzen (Deutscher Bundestag, 2015, 2). Begründet werden die Forderungen mit der Beobachtung, dass es sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gibt, die zwar Beiträge zahlen, im Falle der Arbeitslosigkeit aber in die Grundsicherung fallen, weil sie die erforderliche Mindestbeschäftigungsdauer nicht erfüllen.

Die Mindestbeschäftigungsdauer ist versicherungsökonomisch eine Form der Selbstbeteiligung. Die Einzahlungen, die für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld

erforderlich sind, sind höher als ohne Mindestbeschäftigungsdauer. Dadurch reduziert sich der Moral Hazard (Jahn/Wagner, 2006) und die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung werden begrenzt (Dietz et al., 2012). Eine Verkürzung der Mindestbeschäftigungsdauer, gegebenenfalls kombiniert mit einer Verlängerung der Rahmenfrist erleichtert die Voraussetzungen des Bezugs von Arbeitslosengeld. Dadurch vergrößert sich der Kreis der Arbeitslosengeldempfänger, wobei hier insbesondere die Verkürzung der Mindestbeschäftigungsdauer wirkt. Stephan und Hofmann (2015) schätzen, dass sich die Anzahl der Arbeitslosengeldempfänger durch eine Verkürzung der Mindestbeschäftigungsdauer auf vier Monate innerhalb einer auf drei Jahre verlängerten Rahmenfrist bis zu 210.000 erhöht. Aufgrund der zusätzlichen Anspruchsberechtigten steigen die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung und die Beiträge müssten erhöht oder die Mehrausgaben müssten an anderer Stelle eingespart werden. Hingegen verringern sich die Ausgaben für die Grundsicherung, wenn unterstellt wird, dass zumindest ein Teil der zusätzlichen Arbeitslosengeld-Empfänger zuvor Arbeitslosengeld 2 bezogen hat. Empirische Untersuchungen zeigen jedoch, dass ein großer Teil der zusätzlichen Anspruchsberechtigten nach kurzer Zeit des Leistungsbezugs wieder in das Arbeitslosengeld 2 fällt oder das Arbeitslosengeld mit Grundsicherungsleistungen aufstocken muss (Jahn/Stephan, 2012; Stephan/Hofmann, 2015).

Die Wirkung der vorgeschlagenen Änderungen auf den Arbeitsmarkt lässt sich in zwei Effekte unterteilen. Erstens würde es attraktiver, Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, die von vorneherein zeitlich begrenzt sind. Dadurch würde der Anreiz einer dauerhaften Integration in den Arbeitsmarkt erschwert (Bernhard et al., 2016). Im Extremfall könnte es für Arbeitnehmer attraktiv sein, die verkürzte Mindestbeschäftigungsdauer von vier Monaten im Wechsel mit einem zweimonatigen Bezug von Arbeitslosengeld zu kombinieren. Dadurch könnte innerhalb einer Zeitspanne von sechs Monaten mit vier Monaten Arbeit ein Lohn von 5,2 Monaten erzielt werden. Dieser adverse Anreiz wäre vor allem dort von Bedeutung, wo der Verlust von betriebsspezifischem Humankapital keine Rolle spielt, das heißt vorwiegend im Segment der Einfacharbeit. Da das Arbeitslosengeld in den meisten Fällen höher ist als die Leistungen der Grundsicherung, würden zweitens die Kosten einer fortgesetzten Arbeitsuche sinken, weil sich das Einkommen während der Arbeitsuche erhöht. Das hätte zur Folge, dass sich die Suchdauer verlängert und in der Folge die Arbeitslosigkeit steigt (vgl. Abschnitt 3.1). Der Effekt zeigt sich sowohl bei einer Verkürzung der Mindestbeschäftigungsdauer als auch bei einer Verlängerung der Rahmenfrist (Jahn/Wagner, 2006).

Als positiver Effekt der Vorschläge kann angeführt werden, dass sich das Einkommen der betroffenen Arbeitslosen erhöht – jedenfalls wenn deren Arbeitslosengeld höher ist als die Grundsicherung. Daraus könnte eine Reduzierung der Anzahl von

Armut bedrohter Personen resultieren. Da empirische Betrachtungen zeigen, dass dieser Effekt nicht nachhaltig ist, weil Betroffene nach Ablauf des Arbeitslosengeldanspruchs wieder in die Grundsicherung fallen (Bernhard et al., 2016), erscheint die vorgeschlagene Verkürzung der Mindestbeschäftigungsdauer und Verlängerung der Rahmenfrist als kein geeignetes Instrument der Armutsbekämpfung. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass verschiedene unerwünschte Nebeneffekte wie die Erhöhung der Arbeitslosigkeit auftreten.

4.3. Verlängerung der Bezugsdauer

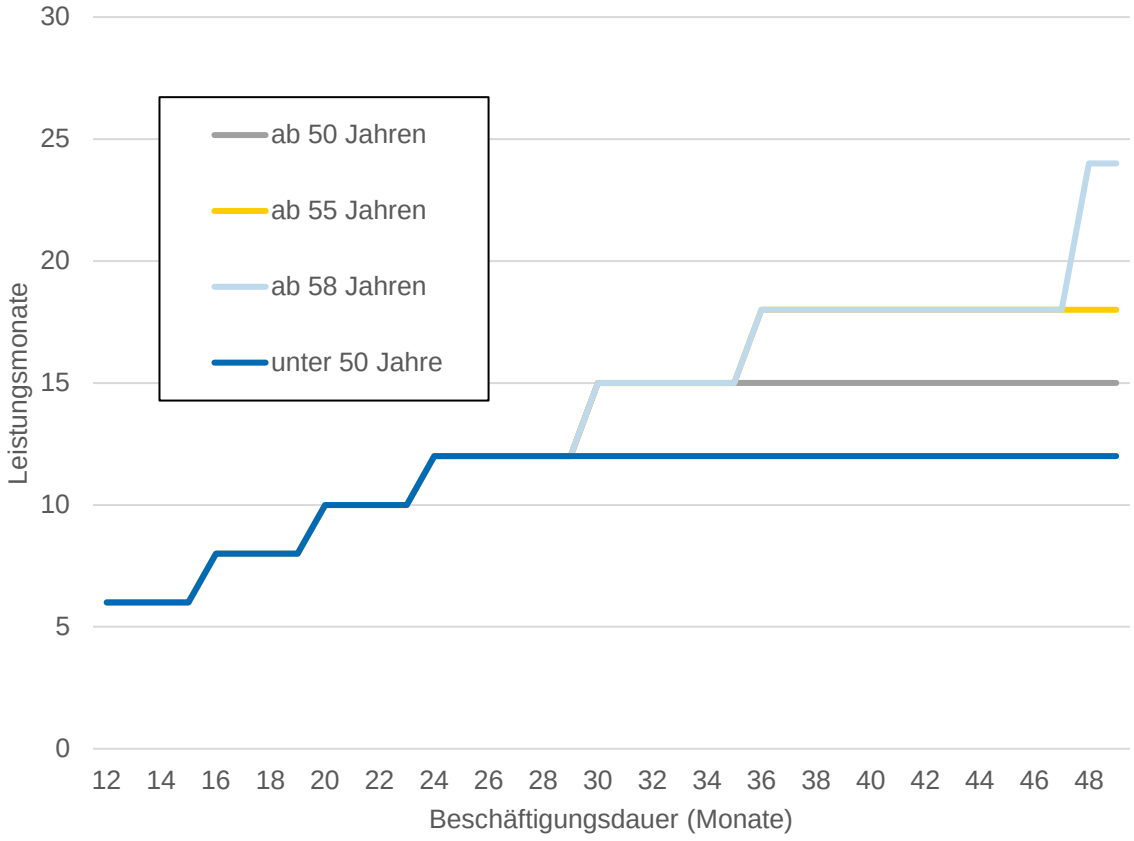
Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist nach Vorbeschäftigungsdauer und Lebensalter gestaffelt. Mit dem Erreichen der Mindestbeschäftigungsdauer von zwölf Monaten entsteht ein Anspruch auf sechs Monate Bezug von Arbeitslosengeld. Die Bezugsdauer verlängert sich je vier weitere Monate um zwei Monate, sodass das Verhältnis von zwei Beitragsmonaten zu einem Leistungsmonat erhalten bleibt. Die längste Bezugsdauer beträgt zwölf Monate, für die eine Beschäftigungsdauer von 24 Monaten erforderlich ist. Ab einem Alter von 50 Jahren besteht Anspruch auf bis zu 15 Monate Arbeitslosengeld, sofern die Beschäftigungsdauer mindestens 30 Monate beträgt. Arbeitslose, die 58 Jahre oder älter sind, können bis zu 24 Monate Arbeitslosengeld beziehen (Abbildung 3).

Von verschiedener Seite ist vorgeschlagen worden, die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zu verlängern. So fordert Die Linkspartei in ihrem Bundestagswahlprogramm, dass das Arbeitslosengeld „länger“ gezahlt werde – allerdings ohne diese Dauer näher zu spezifizieren (Die Linke, 2017, 24). Auch der SPD-Kanzlerkandidat Martin Schulz ließ Sympathie für eine Verlängerung erkennen (o.V., 2017), im SPD-Wahlprogramm findet sich die Forderung allerdings nicht. Als Begründung wird häufig argumentiert, dass es ungerecht sei, wenn Ältere, die teils schon Jahrzehnte in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, nach zwölfmonatigem Bezug von Arbeitslosengeld auf die Grundsicherung angewiesen sind.

Die Argumentation verkennt, dass die Arbeitslosenversicherung – anders als die Gesetzliche Rentenversicherung – kein impliziter Sparvertrag ist, sondern eine Risikoversicherung. Als solche sichert sie – wie zum Beispiel die gesetzliche Krankenversicherung – ein laufendes Risiko ab. Wer lange in die Versicherung einbezahlt hat, hat auch lange den daraus resultierenden sozialen Schutz genossen – unabhängig davon, ob der Schadensfall Arbeitslosigkeit eingetreten ist oder nicht. Insofern ist eine längere Bezugsdauer für Ältere keineswegs eine Frage der Gerechtigkeit. Wenn langjährige Schadensfreiheit belohnt werden soll, wären Beitragsrückerstattungen oder risikoäquivalente Prämien geeignete Instrumente.

Abbildung 3: Maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nach Beschäftigungsdauer und Lebensalter

in Monaten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Wer langjährigen Beitragszahlern im Schadensfall erhöhte Leistungen zahlt, verursacht hingegen Moral-Hazard-Probleme. Das ist gerade für ältere Arbeitslose gefährlich, weil eine Spirale der Abwertung von Humankapital in Gang gesetzt wird: Eine lange Bezugsdauer führt zu einer langer Arbeitsuche (vgl. Abschnitt 3.1), währenddessen der Arbeitsuchende durch Inaktivität berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten einbüßt und am Arbeitsplatz keine neuen, aktuellen Kenntnisse erwerben kann. Eine lange Arbeitslosigkeitsdauer erschwert zunehmend die Wiedereingliederung. Der erzielbare Marktlohn nimmt ab, während der Anspruchslohn auf einem hohen Niveau verbleibt (Schäfer/Schmidt, 2012b). Am Ende droht ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt.

Eine verlängerte Bezugsdauer für Ältere erhöht deren Arbeitslosigkeitsdauer und senkt daraus abgeleitet deren Arbeitsmarktpartizipation. Eine solche Maßnahme wäre vor dem Hintergrund der demografischen Alterung in Deutschland, derzufolge die Anzahl der älteren Beschäftigten bis zum Ausscheiden der Baby-Boomer-Generation aus dem Arbeitsmarkt stark zunimmt (Schäfer, 2017), der falsche Weg. Vielmehr

müssen Anstrengungen unternommen werden, noch mehr Ältere im Erwerbsleben zu halten. Die Renten- und Arbeitsmarktreformen der letzten zwei Jahrzehnte haben in dieser Hinsicht bereits große Erfolge nach sich gezogen. Die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen stieg in den letzten 20 Jahren von 38 auf 69 Prozent und ist damit eine der höchsten in Europa. Der Blick auf Schweden oder die Schweiz zeigt indes, dass auch Erwerbstätigenquoten von über 70 Prozent möglich sind.

4.4. Stärkung der Qualifizierung

Die Qualifizierung von Arbeitslosen hat für die Arbeitslosenversicherung einen hohen Stellenwert. So gibt die Bundesagentur für Arbeit nicht nur knapp 600 Millionen Euro für Maßnahmekosten der beruflichen Weiterbildung und eine weitere Milliarde Euro für Maßnahmen für Jüngere aus, die häufig einen Qualifizierungscharakter haben. Sie wendet auch 1,1 Milliarden Euro für Arbeitslosengeld auf, das während der Dauer einer beruflichen Weiterbildung gezahlt wird. Sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen als auch der Mitteleinsatz deuten darauf hin, dass die Weiterbildung als ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik der Arbeitslosenversicherung angesehen werden kann.

Arbeitslosengeld Q

Vor dem Hintergrund der Digitalisierung sind zuletzt Vorschläge vorgebracht worden, die auf eine Stärkung der Qualifizierung abzielen. So hat die SPD die Einführung eines „Arbeitslosengeldes Q“ vorgeschlagen und zum Bestandteil ihres Wahlprogramms gemacht (SPD, 2017, 26). Der Vorschlag basiert auf zwei Elementen: Erstens soll ein Rechtsanspruch auf Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme eingeführt werden. Zweitens soll die hälftige Anrechnung der Anspruchsdauer während der Maßnahme entfallen. Damit könnten Arbeitslose ihre maximale Anspruchsdauer um die vollständige Dauer der Teilnahme an einer Weiterbildung verlängern.

Das Recht auf Weiterbildung sollen alle Arbeitslosen erhalten, die länger als drei Monate arbeitslos sind. Gefördert werden sollen vor allem nicht nur kurzfristige Weiterbildungsmaßnahmen, sondern auch Umschulungen oder das Nachholen eines Berufsabschlusses. Die Idee impliziert, dass eine berufliche Weiterbildung für alle Arbeitslosen ein probates Mittel ist, um die Eingliederungschancen zu erhöhen. Für diese Annahme gibt es jedoch auch jenseits der durchwachsenen Evaluationsbefunde keine überzeugenden Belege. Den meisten Arbeitslosen – auch jenen, die schon länger als drei Monate arbeitslos sind – gelingt es auch ohne Hilfe der Agenturen für Arbeit, eine neue Beschäftigung zu finden. Nur 28 Prozent der SGB III-Arbeitslosen, die eine abhängige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt fanden, erhielten eine Förderung durch die Arbeitsagentur, die über eine Beratung und Potenzialanalyse

hinausging (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017d). Teilweise nehmen Arbeitslose die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld in Anspruch, weil sie eine Zeit bis zum Beginn eines neuen, bereits vertraglich fixierten Beschäftigungsverhältnisses überbrücken. In diesen und anderen Fällen ist eine Weiterbildung keine sinnvolle Maßnahme.

Unter der geltenden Rechtslage ist der zuständige Mitarbeiter der Arbeitsagentur dafür verantwortlich, gemeinsam mit dem Arbeitslosen eine Strategie zur Wiedereingliederung zu entwickeln. Dabei kann eine Weiterbildungsmaßnahme eine Rolle spielen, wenn die Beteiligten zu dem Ergebnis kommen, dass diese ein sinnvolles Element ist. Die Arbeitsagentur wägt ab, ob die Verbesserung der Beschäftigungschancen durch eine erfolgreiche Maßnahmeteilnahme größer ist als die Verschlechterung der Beschäftigungschancen, die durch die fehlende Arbeitsmarkt-Verfügbarkeit während der Maßnahme hervorgerufen wird. Zudem muss die Agentur im Blick behalten, ob die Kosten der Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu der Verbesserung der Beschäftigungschancen stehen. Das Recht auf Weiterbildung schlägt der Arbeitsagentur diese Abwägungsmöglichkeiten aus der Hand. Wenn der Arbeitslose eine Weiterbildung einfordert, muss dem nachgekommen werden, selbst wenn die Agentur die Maßnahme nicht für sinnvoll hält. Es muss angenommen werden, dass dies zu einer erheblichen Ausweitung der durchgeführten Weiterbildungsmaßnahmen führt – und zwar auch in Fällen, in denen eine solche Maßnahme keine Verbesserung der Eingliederungsaussichten mit sich bringt.

Im Jahr 2016 haben rund 3,4 Millionen Arbeitslose im Rechtskreis SGB III ihre Arbeitslosigkeit beendet. Davon waren knapp 1,5 Millionen länger als drei Monate arbeitslos gewesen und hätten demnach gemäß des Konzepts der SPD einen Anspruch auf eine nicht nur kurzfristige Weiterbildungsmaßnahme gehabt (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017e). Dabei ist indes zu berücksichtigen, dass eine Person mehrmals im Jahr aus Arbeitslosigkeit abgehen kann – zum Beispiel, wenn sie sich krank meldet oder ein kurzfristiges Beschäftigungsverhältnis eingeht und danach wieder in Arbeitslosigkeit eintritt. Auch ist kaum anzunehmen, dass alle Berechtigten ihren Anspruch auch wahrnehmen würden. Dennoch ergibt sich gegenüber den rund 190.000 Teilnahmen an beruflicher Weiterbildung im Jahr 2016 eine substanzielle Erweiterung des Kreises der potenziellen Maßnahmeteilnehmer, woraus entsprechende Kostensteigerungen resultieren. Dadurch sinkt auch der finanzielle Spielraum für andere, gegebenenfalls sinnvollere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Das SGB III sieht vor, dass die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld durch die Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung nicht vollständig, sondern nur hälftig gemindert wird. Für zwei Monate Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme wird die Anspruchsdauer nur um einen Monat verringert. Im Er-

gebnis verlängert sich die maximale Bezugsdauer um die Hälfte der Maßnahmedauer. Der Wegfall der hälftigen Anrechnung der Anspruchsdauer während einer Weiterbildungsmaßnahme ist somit gleichbedeutend mit einer Verlängerung der Bezugsdauer. Im Extremfall kann ein Arbeitsloser im Alter von über 58 Jahren und einem 24-monatigen Anspruch auf Arbeitslosengeld mithilfe einer zweijährigen Weiterbildung seine gesamte Anspruchsdauer auf vier Jahre verlängern. Dadurch würde ein Pfad in das vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt wiedereröffnet. Die Erfahrungen mit der Verkürzung der Bezugsdauer im Rahmen der Hartz-Reformen haben jedoch gezeigt, dass das Schließen dieser Wege aus dem Arbeitsmarkt heraus zu einer höheren Erwerbsbeteiligung Älterer führte. Jeder Vorschlag, diesen Prozess umzukehren, würde die erreichten Erfolge gefährden (vgl. Abschnitt 4.3).

Arbeitsversicherung

Ein zweiter Vorschlag besteht darin, der Bundesagentur für Arbeit als Träger der Arbeitslosenversicherung eine – zum Teil noch näher zu bestimmende – Verantwortung für die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten zu übertragen. Diese Idee einer sogenannten „Arbeitsversicherung“ findet sich zum Beispiel im Wahlprogramm der SPD (SPD, 2017), den Grünen (Bündnis 90/Die Grünen, 2017), in Veröffentlichungen der Friedrich-Ebert-Stiftung (Schmid, 2008; Hans et al., 2017) und im Weißbuch des Bundesarbeitsministeriums (BMAS, 2017).

Zur Begründung der neuen Aufgaben der Arbeitslosenversicherung wird auf die Digitalisierung verwiesen, die ein ständiges Erwerben neuer Fähigkeiten erfordere. Auch die demografische Entwicklung verkleinert das Fachkräfteangebot, sodass vorhandenes Potenzial besser ausgeschöpft werden muss (Schäfer, 2017; Anger/Plünnecke, 2017). Ein weiterer Begründungsstrang besteht im Wandel der Arbeitswelt. Durch die Flexibilisierung der Erwerbsformen, die durch einen steigenden Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse zum Ausdruck komme, werde die Diskontinuität von Erwerbskarrieren gesteigert. Dies führe dazu, dass Sicherungslücken und Einkommensrisiken entstehen, denen durch eine Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit auf dem Weg der beruflichen Weiterbildung begegnet werden soll. Dieser Argumentation könnte entgegengehalten werden, dass der Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse zuletzt rückläufig war. Das gilt insbesondere, wenn gleichzeitig die steigende Erwerbsneigung berücksichtigt wird. Dabei zeigt sich, dass der Anteil der am Arbeitsmarkt aktiven Bevölkerung zulasten des inaktiven Anteils zunimmt – und zwar überproportional im sogenannten Normalarbeitsverhältnis (Beznoska et al., 2016, 32).

Eine letzte Begründung für das erweiterte Aufgabenspektrum der Bundesagentur für Arbeit ist die Einbeziehung des Präventionsgedankens. Im Zweifel sei es besser, Mit-

tel für die Verhinderung von Arbeitslosigkeit auszugeben, als für deren Behebung durch Integrationsmaßnahmen. Der Gedanke leuchtet zunächst ein, basiert aber auf der impliziten Unterstellung, dass staatliche Akteure in der Lage sind, Risiken zu identifizieren und durch geeignete Maßnahmen gezielt zu mindern. Das kann aber keinesfalls unterstellt werden. Die wissenschaftliche Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zeigt vielmehr, dass die Identifizierung geeigneter Weiterbildungsmaßnahmen schon bei Arbeitslosen nicht immer gelingt. Daher ist fraglich, ob dies bei Erwerbstätigen größere Aussicht auf Erfolg bietet, zumal relevante Charakteristika von Arbeitslosen durch das Gebot der Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen besser bekannt sein dürften als die von Erwerbstätigen. Letztlich ist immer zu prüfen, ob die Grundidee effizient ist. Durch die ausgeweitete Qualifizierung entstehen Kosten, die wiederum adverse Effekte mit sich bringen. Ein höherer Beitrag zur Arbeitslosenversicherung wird zu einem geringeren Beschäftigungsstand führen. Diesen Effekt muss ein positiver Effekt der vorgeschlagenen Maßnahme mindestens kompensieren.

Konkret werden zur Ausweitung der Qualifizierung auf Erwerbstätige im Wesentlichen zwei Maßnahmen genannt. Als erste Maßnahme wird die Einrichtung einer umfassenden Weiterbildungsberatung für Erwerbstätige durch die Agenturen für Arbeit vorgeschlagen. Diese erweitert die bestehende Verpflichtung zur Berufsberatung für Arbeitnehmer und zur Arbeitsmarktberatung für Arbeitgeber gemäß den §§ 29-34 SGB III. Gegen die Beratung von Arbeitnehmern kann – unter Wahrung des Effizienzgedankens – kaum etwas eingewandt werden. Dabei ist indes zu berücksichtigen, dass Weiterbildung vor allem im betrieblichen Kontext Aussicht auf eine Verbesserung der Beschäftigungschancen bietet. Daher ist die betriebliche Seite einzubeziehen. Wenig erfolgversprechend erscheint es, die Arbeitnehmer ohne Berücksichtigung und ohne Beteiligung des Betriebes als Arbeitgeber zu Weiterbildungen zu raten.

In hohem Maß fragwürdig wird es allerdings, wenn der Beratungsauftrag zu einem Auftrag einer umfassenden Lebensberatung umgedeutet wird. Dieser Idee aus dem Weißbuch des Arbeitsministeriums zufolge soll die Bundesagentur für Arbeit insbesondere auch „Übergänge in der Erwerbsbiographie“ aktiv unterstützen und zum „innovativen Verhaltensrisiko“ ermutigen (BMAS, 2017, 104). Was damit gemeint ist, erschließt sich beim Blick auf die im Weißbuch angegebene Literatur. Demnach geht es darum, mit der Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung im Rücken Beschäftigungsrisiken einzugehen – zum Beispiel durch Aufgabe der Beschäftigung zugunsten einer geförderten Weiterbildung – in der Hoffnung, dadurch langfristig die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen (Schmid, 2012, 267 f.). Dabei wird übersehen, dass Erwerbstätigkeit an sich ein wichtiger Faktor für die Beschäftigungsfähigkeit ist. Ein auch nur temporäres Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt birgt im-

mer das Risiko, dass die Wiedereingliederung nicht gelingt oder die Humankapitalverluste im Laufe der Arbeitslosigkeit zu Produktivitäts- und Lohneinbußen führen.

Als zweite Maßnahme wird vorgeschlagen, nicht nur über Weiterbildungen zu beraten, sondern diese auch zu fördern. Die Forderung wird aus der These abgeleitet, dass auch Beschäftigte mit Berufsausbildung angesichts des technischen Wandels ohne Weiterbildungen künftig nur „schwer mithalten“ können (BMAS, 2017, 112). Weiterbildung – jedenfalls soweit sie als formalisierte, womöglich außerbetriebliche Veranstaltung organisiert ist – kann aber nicht als Allheilmittel gegen den strukturellen und technischen Wandel der Arbeitswelt betrachtet werden. Schon für Arbeitslose muss das bestritten werden, für Erwerbstätige gilt das erst recht. Wiederum wird unzureichend berücksichtigt, dass Weiterbildung vor allem im betrieblichen Kontext erfolgversprechend ist. Bei einem allgemeinen Recht auf Weiterbildung, wie es im Weißbuch explizit eingefordert wird, muss davon ausgegangen werden, dass viele Weiterbildungen ohne konkrete Perspektive einer Verbesserung der beruflichen Chancen unternommen werden – insbesondere, wenn die Finanzierung von anderer Seite erfolgt. Besonders virulent erscheint dieses Risiko, wenn jeder Arbeitnehmer ein – von anderer Seite finanziertes – individuelles Weiterbildungskonto erhält, dessen Guthaben bei Nichtnutzung verfällt.

Um eine effektive Allokation von Weiterbildungsmaßnahmen sicherzustellen, ist die Wahrung des Konnexitätsprinzips von Bedeutung. Im Zusammenhang mit der Weiterbildungsförderung bedeutet dies, dass die Finanzierung der Maßnahme und der mit der Teilnahme verbundenen Kosten von denen getragen werden sollten, die einen wirtschaftlichen Ertrag aus einer erfolgreichen Maßnahmeteilnahme erzielen. Der Profiteur kann je nach Weiterbildungsmotiv verschieden sein. Eine stark betriebsspezifische Weiterbildung sollte zumindest in Teilen auch vom Betrieb finanziert werden, eine Weiterbildung zur Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungsfähigkeit außerhalb des Betriebs hingegen fällt in die finanzielle Verantwortung des Arbeitnehmers.

Es ist ein Webfehler der verschiedenen Vorschläge zur Schaffung einer Arbeitsversicherung, dass die Finanzierung von Weiterbildungen ausdrücklich nicht bei den Arbeitnehmern als individuelle Profiteure der Maßnahmen gesehen wird. Eine Ausweitung des Aufgabenspektrums der BA wird nicht kostenlos zu haben sein. Weiterbildung ist eine vergleichsweise teure Form der Arbeitsmarktpolitik, zumal neben den Weiterbildungskosten auch noch die Sicherung der Lebenshaltung sowie die Kosten der sozialen Sicherung übernommen werden sollen. Neben den traditionellen Finanziers der Arbeitslosenversicherung – Arbeitnehmer und Arbeitgeber – werden im Weißbuch auch eine Beteiligung durch Steuermittel sowie Beteiligungen von Individuen und Unternehmen genannt. Besonders Letztere werden in die Pflicht genom-

men, da zusätzlich Freistellungen für die Zeit der Weiterbildung sowie Branchenfonds zum Ausgleich des Gehaltsausfalls in Aussicht gestellt werden (BMAS, 2017, 113). Im Kontext der Ermutigung zum „innovativen Verhaltensrisiko“ sollen Unternehmen mithin Weiterbildungsbestrebungen fördern, von deren Ergebnis sie gar nicht profitieren.

Weiterbildung kann eine sinnvolle Maßnahme sein – sowohl für Arbeitslose als auch für Erwerbstätige. Im Zuge der Digitalisierung mag die Notwendigkeit beruflicher Weiterbildung sogar noch zunehmen. Die Arbeitsversicherung ist auf diese Herausforderung jedoch die falsche Antwort. Erstens billigt sie der Arbeitslosenversicherung eine Kompetenz zu, die sie kaum erfüllen kann, nämlich das Wissen, welche beruflichen Kenntnisse für den Arbeitsmarkt der Zukunft wichtig sein werden. Zweitens wird diese Problematik durch den Vorschlag verschärft, über die berufliche Beratung hinaus eine Lebenslaufberatung anzubieten, die womöglich dazu führt, dass solchermaßen beratene Arbeitnehmer Beschäftigungsrisiken eingehen. Drittens ignoriert die Fokussierung auf institutionalisierte Weiterbildungsmaßnahmen die Akquisition von Humankapital „on the job“. Viertens sehen die Konzepte durchweg eine Unwucht der Finanzierungsverantwortung vor: Die Kosten sollen von der Versichertengemeinschaft, den Steuerzahlern und/oder den Betrieben getragen werden, obwohl gerade die Weiterbildungen zum Erhalt der allgemeinen individuellen Beschäftigungsfähigkeit vorrangig im Interesse des begünstigten Arbeitnehmers liegen. Diese Verletzung der Ausführungskonnexität führt dazu, dass Verschwendung nicht vermieden werden kann. Dies ist nur dann gewährleistet, wenn der Geförderte ein ausreichendes finanzielles Eigeninteresse am Erfolg der Maßnahme hat.

5. Fazit

Die vor dem Hintergrund der anhaltend guten Arbeitsmarktentwicklung komfortable Finanzlage der Arbeitslosenversicherung hat dazu geführt, dass zuletzt vermehrt Vorschläge zur Ausweitung des Leistungskatalogs vorgelegt wurden. Diese zielen erstens wie die Verlängerung der Rahmenfrist und der Verkürzung der Vorbeschäftigungsdauer auf einen erleichterten Zugang zu passiven Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Zweitens soll durch die Abschaffung von Sanktionen explizit und durch die Verlängerung der Bezugsdauer implizit der Moral Hazard vergrößert werden. Drittens soll durch das „Arbeitslosengeld Q“ und die Erweiterung des Aufgabenspektrums um die Qualifizierung Erwerbstätiger die Weiterbildung gestärkt werden.

Gemeinsam ist den Vorschlägen, dass ihnen keine überzeugende Begründung zugrunde liegt. So korrespondiert die rückläufige Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld nicht mit einer erhöhten Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen. Es

kann also nicht ohne weiteres angenommen werden, dass die Arbeitslosenversicherung Leistungen zulasten der Grundsicherung einspart. Insofern besteht auch kein Anlass, die Zugangsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld zu erleichtern. Auch für die Verlängerung der Bezugsdauer kann keine Problemlage angeführt werden, die als Begründung taugen könnte. So ist bei den Älteren, die von einer solchen Reform profitieren würden, weder eine verstärkte Abhängigkeit von Lohnersatzleistungen noch eine verstärkte Abhängigkeit von Transferleistungen beobachtbar. Vielmehr steigt die Erwerbstätigenquote der Älteren weit überproportional an. Auch bei der Weiterbildung dürfte es schwer fallen, der Arbeitslosenversicherung ein defizitäres Handeln zu unterstellen. Die Forderung nach mehr Weiterbildung nährt sich aus rein normativen Überlegungen und kann nicht empirisch begründet werden.

Neben der mangelnden Begründung der eingeforderten Reformen wird deutlich, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen negative Folgewirkungen entfalten. Am deutlichsten wird das bei der bewussten Vergrößerung des Moral Hazard, etwa durch die Abschaffung von Sanktionen. Es werden mehr Menschen die Leistungen der Arbeitslosenversicherung für eine längere Dauer in Anspruch nehmen. Dadurch wird auch auf einer individuellen Ebene dem Verlust von Humankapital Vorschub geleistet und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschwert. Auf einer gesamtwirtschaftlichen Ebene steigen die von der Versichertengemeinschaft zu tragenden Kosten. Die dafür notwendigen höheren Beiträge erzeugen ihrerseits einen niedrigeren Beschäftigungsstand und höhere Arbeitslosigkeit.

Aufgrund dieser Überlegungen erscheint es geboten, die finanziellen Spielräume der Arbeitslosenversicherung für eine Senkung der Beitragssätze zu nutzen, sobald eine Reserve aufgebaut ist, die für die Bewältigung einer konjunkturellen Krise voraussichtlich erforderlich sein wird. Wenn darüber hinaus die berufliche Weiterbildung gestärkt werden soll, bietet der Rechtskreis SGB II ein wesentlich ertragreicheres Betätigungsfeld als die Arbeitslosenversicherung. Das Budget der Job-Center für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist nicht nur deutlich geringer als das der Agenturen für Arbeit, es sinkt auch in einer pro-Kopf-Betrachtung weiter ab. Gleichzeitig dürften in diesem Segment deutlich mehr Arbeitslose zu finden sein, die Qualifikationsdefizite aufweisen und deren Integrationschancen sich mit einer Weiterbildung nennenswert erhöhen lassen.

Abstract

The comfortable financial situation for unemployment insurance due to the ongoing good performance of the labour market has recently caused an increase in the number of proposals submitted to expand the range of benefits. Firstly, these proposals aim to ease access to the passive benefits of unemployment insurance by, for example, extending the basic period for receiving benefits and reducing the length of previous employment. Secondly, an elimination of penalties should increase the moral hazard explicitly, while an extension of the period for drawing on benefits should do the same implicitly. Thirdly, "Unemployment benefits Q" and an increase in the range of tasks to include qualification programmes for employed persons should strengthen professional development.

The proposals have one thing in common: they do not have a convincing, underlying justification. A declining usage of unemployment benefits does not correlate with an increase in the usage of basic insurance benefits. It cannot be simply assumed that unemployment insurance will save benefits at the expense of basic insurance. In this regard, there is also no reason to ease access requirements for unemployment benefits. Nor can a problematic situation, which could be used as justification, be cited as a reason for extending the entitlement period. For example, we are not seeing among older people who would benefit from such a reform either an increased dependency on wage replacement benefits or a greater dependency on transfer payments. Rather, the employment rate of older workers is rising at a disproportionately high rate. In the case of professional development, too, it should be hard to ascribe deficient action to unemployment insurance. The demand for more professional development is based on purely normative considerations and cannot be justified empirically.

In addition to the lack of justification for the proposed reforms, it is clear that the proposed measures will have negative consequences. This is most evident in the deliberate increase in the moral hazard, for example through the elimination of penalties. More people will use unemployment insurance benefits for a longer period of time. This also encourages the loss of human capital at an individual level and makes it more difficult to enter the labour market. On a macroeconomic level, there is an increase in the costs to be borne by the community of insured persons. The higher contributions required for this will result in a lower level of employment and higher unemployment.

On the basis of these considerations, it seems necessary to use the financial leeway that unemployment insurance has to reduce contribution rates as soon as the reserve likely to be necessary for handling an economic crisis has been built up. Moreo-

ver, if professional development is to be strengthened, the regulations of SGB II [Social Security Code Book II] offer a much more productive field of activity than unemployment insurance. The budget that the job centres have for labour market policy measures is not only significantly lower than that of the employment agencies, it is also falling further in terms of a per capita analysis. At the same time, this segment is likely to have significantly more unemployed persons who have qualification deficits and whose chances of integration can be substantially improved by professional development.

Literatur

Acemoglu, Daron / Shimer, Robert, 2000, Productivity Gains from Unemployment Insurance, in: European Economic Review, 44. Jg., Nr. 7, S. 1195–1224

Anger, Christina / Plünnecke, Axel, 2017, Qualifikation: Kompetenzentwicklung und Bildungsabschlüsse, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2035, S. 75–90

Arent, Stefan / Nagl, Wolfgang, 2013, Unemployment Compensation and Wages: Evidence from the German Hartz Reforms, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 233, 4, S. 450-466

Bernhard, Sarah / Dauth, Christine / Hofmann, Barbara / Hohmeyer, Katrin / Jahn, Elke / Kruppe, Thomas / Oberfichtner, Michael / Sowa, Frank / Stephan, Gesine / Trenkle, Simon / Weber, Enzo / Wolff, Joachim, 2016, Zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stellungnahme Nr. 1, Nürnberg

Beznoska, Martin / Henger, Ralph / Hentze, Tobias / Klös, Hans-Peter / Lesch, Hagen / Niehues, Judith / Pimpertz, Jochen / Plünnecke, Axel / Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg / Schröder, Christoph / Voigtländer, Michael / Werner, Dirk, 2016, Faktencheck Gerechtigkeit und Verteilung: eine empirische Überprüfung wichtiger Stereotype, IW-Report, Nr. 29, Köln

Bündnis 90/Die Grünen, 2017, Zukunft wird aus Mut gemacht, Bundestagswahlprogramm 2017, Berlin

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017, Weißbuch Arbeiten 4.0, Berlin

Bundesagentur für Arbeit, 2016, Finanzentwicklung in der Arbeitslosenversicherung, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2017, SGB III: Einnahmen und Ausgaben des BA-Haushalts (monatliche Abrechnungsergebnisse) – Deutschland, Regionaldirektionen, Bundesländer – Juli 2017, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201707/iiia5/abrechnung-r906iii/r906iii-d-0-201707-xlsx.xlsx

Card, David / Kluve, Jochen / Weber, Andrea, 2010, Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, in: Economic Journal, Vol. 120, S. F452-F477

Deutscher Bundestag, 2015, Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, Markus Kurth, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Corinna Rüffer, Beate Walter-Rosenheimer, Katharina Dröge, Kai Gehring, Britta Haßelmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Arbeitslosenversicherung gerechter gestalten und Zugänge verbessern, Drucksache 18/5386

Die Linke, 2017, Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2017, Berlin

Dietz, Martin / Jahn, Elke / Kupka, Peter / Lehmer, Florian / Lobato, Philipp Ramos / Sowa, Frank / Stephan, Gesine / Werner, Daniel, 2012, Reformvorschläge der Bundestagsparteien zum Zugang zur Arbeitslosenversicherung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stellungnahme Nr. 4, Nürnberg

Dullien, Sebastian / Fichtner, Ferdinand / Haan, Peter / Jaeger, Laslo / Jansen, Max / Ochmann, Richard / Tomasch, Erik, 2014, Eine Arbeitslosenversicherung für den Euroraum als automatischer Stabilisator – Grenzen und Möglichkeiten, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, politikberatung kompakt, Nr. 86, Berlin

Eichhorst, Werner, 2013, Europäische Arbeitslosenversicherung. Nur auf den ersten Blick charmant, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg., Nr. 1, S. 4–5

Eichhorst, Werner / Thode, Eric / Winter, Frank, 2004, Benchmarking Deutschland 2004, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin/Heidelberg

Feldstein, Martin / Altman, Daniel, 1998, Unemployment Insurance Savings Accounts, NBER Working Paper, Nr. 6880, Cambridge (Mass.)

Fitzenberger, Bernd / Hujer, Reinhard, 2002, Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3. Jg., Nr. 2, S. 139–158

Glismann, Hans H. / Schrader, Klaus, 2002, Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund ihrer Geschichte, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1112, Kiel

Hagedorn, Marcus / Manovskii, Iourii / Mitman, Kurt, 2015, The Impact of Unemployment Benefit Extensions on Employment: The 2014 Employment Miracle?, NBER Working Paper, Nr. 20884

Hans, Jan Philipp / Hofmann, Sandra / Sesselmeier, Werner / Yollu-Tok, Aysel, 2017, Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Hausner, Karl Heinz / Weber, Enzo, 2017, BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur, IAB-Kurzbericht, Nr. 3, Nürnberg

Heyer, Gerd / Koch, Susanne / Stephan, Gesine / Wolff, Joachim, 2012, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, in: Journal for Labour Market Research, 45. Jg., Nr. 1, S. 41–62

Hillmann, Katja / Hohenleitner, Ingrid, 2015, Impact of Welfare Sanctions on Employment Entry and Exit from Labor Force — Evidence from German Survey Data, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Research Paper, Nr. 168, Hamburg

Hinte, Holger / Zimmermann, Klaus, 2003, Kurswechsel auf dem Arbeitsmarkt? Reformen des Arbeitsamtes und der Arbeitsmarktpolitik, in: Ringlstetter, Max J. / Henzler, Herbert A. / Mirow, Michael (Hrsg.), Perspektiven der Strategischen Unternehmensführung, Wiesbaden, S. 403–416

Hofmann, Barbara, 2012, Short- and Long-term Ex-Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 232. Bd., Nr. 1, S. 31–60

Jahn, Elke / Stephan, Gesine, 2012, Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Kurzbericht, Nr. 19, Nürnberg

Jahn, Elke / Wagner, Thomas, 2006, Base Period, Qualifying Period and the Equilibrium Rate of Unemployment, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, Diskussionspapier, Nr. 43

Kluve, Jochen, 2013, Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 7, Wiesbaden

Lalive, Rafael / Landais, Camille / Zweimüller, Josef, 2015, Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs, in: American Economic Review, 105. Jg., Nr. 12, S. 3564–3596

Lutz, Roman, 2009, Geht die Arbeitslosenversicherung in Rente?, IAB-Bibliothek, Nr. 316, Nürnberg

Meyer, Dirk, 2014, Europäische Arbeitslosenversicherung – Vorstoß für ein anderes Europa?, in: ifo-Schnelldienst, 67. Jg., Nr. 7, S. 13–16

Nikoei, Arash / Weber, Andrea, 2017, Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?, in: American Economic Review, 107. Jg., 2, S. 527–561

Ohne Verfasser – o.V., 2017, Schulz will Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I verlängern, Süddeutsche Zeitung v. 20.2. 2017, URL: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/agenda-schulz-will-bezugsdauer-von-arbeitslosengeld-i-verlaengern-1.3386760

Orszag, Michael J. / Snower, Dennis, 2002, From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts, IZA Discussion Paper, Nr. 532, Bonn

Schäfer, Holger, 2003, Reform der Arbeitslosenversicherung, IW-Positionen, Nr. 1, Köln

Schäfer, Holger, 2006, Privatisierung der Arbeitslosenversicherung?, IW-Positionen, Nr. 20, Köln

Schäfer, Holger, 2017, Arbeitsmarkt: Arbeitsangebot und Arbeitsvolumen, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2035, Köln, S. 57–73

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2012a, Europäische Beschäftigungsstrategie: Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 92, 6, S. 363-367

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg, 2012b, Anspruchslöhne in Deutschland: Aktuelle empirische Befunde, in: IW-Trends, Jg. 39, 4, S. 39-55

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver, 2014, Moderne Arbeitsmarktverfassung, IW-Positionen Nr. 66, Köln

Schmid, Günther, 2008, Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, April, Bonn

Schmid, Günther, 2012, Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung, in: Leviathan, 40. Jg., 2, S. 248-270

Schmieder, Johannes F. / Wachter, Till von / Bender, Stefan, 2016, The Effect of Unemployment Benefits and Nonemployment Durations on Wages, in: American Economic Review, 106. Jg., Nr. 3, S. 739–777

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 2017, Zeit für mehr Gerechtigkeit, Berlin

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017a, Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017b, Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte, Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017c, Arbeitslosengeld nach dem SGB III, Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017d, Erfolgreiche Arbeitsuche sowie Förderung vor und bei Beschäftigungsaufnahme, Berichtsmonat Dezember 2016, Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2017e, Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen im Vergleich, Berichtsmonat Mai 2017, Nürnberg

Stephan, Gesine / Hofmann, Barbara, 2015, Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug: Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte, Nr. 12, Nürnberg

Van den Berg, Gerard J. / Uhlendorff, Arne / Wolff, Joachim, 2017, Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher. Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Kurzbericht, Nr. 5, Nürnberg

Walwei, Ulrich, 2009, Finanzkrise und Arbeitslosenversicherung: Wie weit soll und darf sozialer Schutz gehen?, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, Bonn

Wolff, Joachim / Stephan, Gesine, 2013, Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, in: IZA Journal of Labor Policy, 2:16, http://www.izajolp.com/content/2/1/16

Wulfgramm, Melike / Fervers, Lukas, 2015, Unemployment and subsequent employment stability: does labour market policy matter?, in: Socio-Economic Review, 13. Jg., Nr. 4, S. 791–812