

## ANALYSE

### LOHNVERSICHERUNG: EIN VORSCHLAG ZUR REFORM DER ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

*Mitte der 80er-Jahre wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds von zwölf Monaten schrittweise auf bis zu 32 Monate für ältere Arbeitslose angehoben. Aus theoretischen und empirischen Untersuchungen ist aber bekannt, dass eine lange Bezugsdauer einer raschen Arbeitsaufnahme entgegenwirkt. Diese negativen Anreize der deutschen Arbeitslosenversicherung schaffen zusammen mit Vorruhestands-Arrangements Probleme: Die Erwerbsneigung Älterer ist gering, ihre Arbeitslosigkeit hoch. Hinzu kommt, dass das effektive Rentenzugangsalter hierzulande deutlich niedriger ist als in vielen anderen Industrieländern. Mit der Lohnversicherung wird ein Reformvorschlag gemacht, der finanzielle Anreize zur Wiederaufnahme einer gegebenenfalls geringer entlohnten Beschäftigung schafft. Die Differenz zwischen dem Bruttoverdienst, der vor der Arbeitslosigkeit realisiert worden ist, und dem neuen niedrigeren Einkommen wird teilweise ausgeglichen. Ergänzt werden muss dieser Reformansatz mit einer Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf wieder einheitlich zwölf Monate.*

*iw-trends*

Im Herbst 2001 waren mit 1,1 Millionen fast ein Drittel aller Arbeitslosen über 50 Jahre alt. Bei den 50- bis 55-Jährigen wurde eine Arbeitslosenquote, bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, von 15 Prozent, bei den 60- bis 65-Jährigen sogar von 19,6 Prozent registriert. Zum Vergleich: Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt betrug diese Quote 11,9 Prozent. Hinzu kommt, dass ältere Menschen länger als andere arbeitslos sind und dass ihre Wiederbeschäftigungschancen gering sind:

*Der Befund*

- Über 53 Prozent der älteren Arbeitslosen haben schon über ein Jahr keinen Arbeitsplatz, bei den unter 50-Jährigen liegt diese Quote bei 25 Prozent (Bundesanstalt für Arbeit, 2001, 33).

- In Westdeutschland konnten nur 13,4 Prozent der Älteren ihre Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer nicht subventionierten Beschäftigung beenden, in Ostdeutschland ist dieser Anteil mit 10,6 Prozent noch geringer.

Die meisten älteren Arbeitslosen gehen in den vorgezogenen Ruhestand oder scheiden wegen Krankheit aus dem Erwerbsleben aus (Koller, 2001, 23 ff.). 28 Prozent der westdeutschen Männer und 56 Prozent der ostdeutschen gehen wegen Arbeitslosigkeit in Rente, die bis zur Rentenreform 2000 ab dem 60. Lebensjahr gewährt werden konnte (Koller, 2001, 9 ff.). Die OECD errechnet für westdeutsche Männer ein effektives Rentenzugangsalter von 60,5 Jahren (1999). In den USA betrug es 65,1 Jahre, in Schweden 63,3, in Großbritannien 62,0 und in den Niederlanden 61,6 Jahre. Nur in Frankreich und Italien war das Rentenzugangsalter noch niedriger als in Deutschland (Scherer, 2002).

#### *Mögliche Ursachen*

Die Beschäftigungschancen älterer Menschen, die einen Arbeitsplatz suchen, sind somit gering. Eine Ursache hierfür könnte im vermeintlichen „Jugendwahn“ der Arbeitgeber vermutet werden. Die Stellenangebote liefern hierfür allerdings keinen Hinweis. Denn nur bei 13 Prozent aller Stellenangebote wird ein Höchstalter als Limit genannt (Bundesanstalt für Arbeit, 2001, 80). Allerdings beweist das Fehlen eines Alterslimits noch nicht, dass ältere Menschen bei der Einstellung nicht benachteiligt werden.

In einer Untersuchung, die sich auf das Betriebs-Panel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) stützt, wird behauptet, dass im Jahr 2000 weniger als die Hälfte aller deutschen Betriebe Arbeitnehmer beschäftigt hat, die älter als 50 Jahre waren (Leber, 2001). Doch ein „Jugendwahn“ kann damit ebenfalls nicht belegt werden. Denn erstens fragt das IAB-Panel lediglich nach Erfahrungen mit älteren Arbeitnehmern, aber nicht nach deren Beschäftigung. Sofern dies als Frage nach besonderen Vorkommnissen im Zusammenhang mit älteren Mitarbeitern verstanden wird, könnte sie auch von Betrieben verneint werden, die ältere Menschen beschäftigen. Überdies ist im Blick zu halten, dass nur knapp 23 Prozent aller Erwerbsspersonen über 50 Jahre alt sind (Statistisches Bundesamt, 2001, 41). Bei einer solchen Altersstruktur ist es ganz normal, wenn ein Teil der Betriebe keine Älteren beschäftigt. Der empirische Nachweis eines

Vorbehalts von Arbeitgebern gegenüber Älteren verlangt daher ein differenzierteres methodisches Vorgehen: Die tatsächlich gemessene Altersstruktur der von den Betrieben Beschäftigten müsste mit einer theoretischen, binominalen Struktur verglichen werden. Dies ist jedoch mangels hinreichend differenzierender Statistiken nicht möglich. Schließlich steht die Aussage Lebers auf einer sehr schmalen empirischen Basis: Die Frage nach den Erfahrungen mit älteren Arbeitnehmern wurde im IAB-Betriebs-Panel erstmals im Jahr 2000 gestellt. Tendenzaussagen sind also ebenso wenig möglich wie eine qualitative Bewertung des Anteils älterer Menschen am Personal der befragten Betriebe.

Die individuelle Produktivität Älterer dürfte nicht signifikant von der jüngerer Arbeitnehmer abweichen. Denn das durch Erfahrung kumulierte Humankapital wiegt mögliche Flexibilitätsdefizite auf. Allerdings könnten die manifesten Arbeitsmarktprobleme älterer Menschen auch damit zu erklären sein, dass deren Entlohnung höher ist als ihre individuelle Produktivität. Anciennitätsprivilegien im Tarifsystem und im Arbeitsrecht könnten hierfür eine Erklärung liefern.

Die entscheidende Ursache dürfte indes in falschen Anreizen liegen, die das Sozialsystem, speziell die Arbeitslosenversicherung, beinhaltet: Da das Transfersystem einen gleitenden Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Rente möglich macht, sinkt bei älteren Arbeitslosen der Arbeitsanreiz.

Eine Umfrage, die das infas-Institut (2001) im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt hat, zeigt, dass 14 Prozent aller Arbeitslosen konkret planen, demnächst in Rente oder in den Vorruhestand zu gehen. Knapp die Hälfte davon ist schon über zwei Jahre arbeitslos, ein weiteres Viertel zwischen einem Jahr und zwei Jahren. Die Konzessionsbereitschaft dieser Arbeitslosen ist gering: Nur 16 Prozent würden bei Aufnahme einer neuen Beschäftigung ein geringeres Einkommen akzeptieren, 5 Prozent den Wechsel des Wohnorts und 29 Prozent einen anderen Beruf (infas, 2001, 49 ff.).

Für die ökonomische Theorie gibt es kaum Zweifel, dass die Arbeitslosenversicherung je nach ihrer konstruktiven Ausstattung die Arbeitslosigkeit steigern kann (Solow, 1980, 5):

*Die Theorie*

- Das Arbeitslosengeld ermöglicht es den Arbeitslosen, kurzfristig verfügbare, aber wenig attraktive Arbeitsangebote abzulehnen und auf bessere Positionen zu warten (Katz/Meyer, 1988; Meyer, 1990). Damit verlängert sich die Dauer der Arbeitslosigkeit.
- Die Opportunitätskosten, die bei Ablehnung eines Arbeitsangebots anfallen, werden um die Arbeitslosenunterstützung vermindert. Dies lässt tendenziell die von einer neuen Beschäftigung erwartete Entlohnung (Anspruchslohn) steigen.
- Gleichzeitig sinkt aber die potenzielle Produktivität der Arbeitssuchenden, weil mit zunehmender Arbeitslosigkeit das Humankapital abnimmt.

Dieses Zusammenwirken von zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer, steigendem Anspruchslohn und sinkendem Humankapital, das bei einer Existenz sichernden Arbeitslosenunterstützung gegeben ist, wird unterbrochen, wenn es eine gesetzliche Verpflichtung zur Aufnahme zumutbarer Arbeitsangebote gibt und diese effektiv kontrolliert wird (Atkinson/Micklewright, 1991, 1700). Hierbei ist die Definition der Zumutbarkeit sowie die Kontrolle von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage entscheidend. In Deutschland gibt es eine solche gesetzliche Verpflichtung, doch die Zumutbarkeitsregeln erlauben es, größere Lohnabschläge und unverhältnismäßig lange Pendelzeiten abzulehnen (§ 121 SGB III).

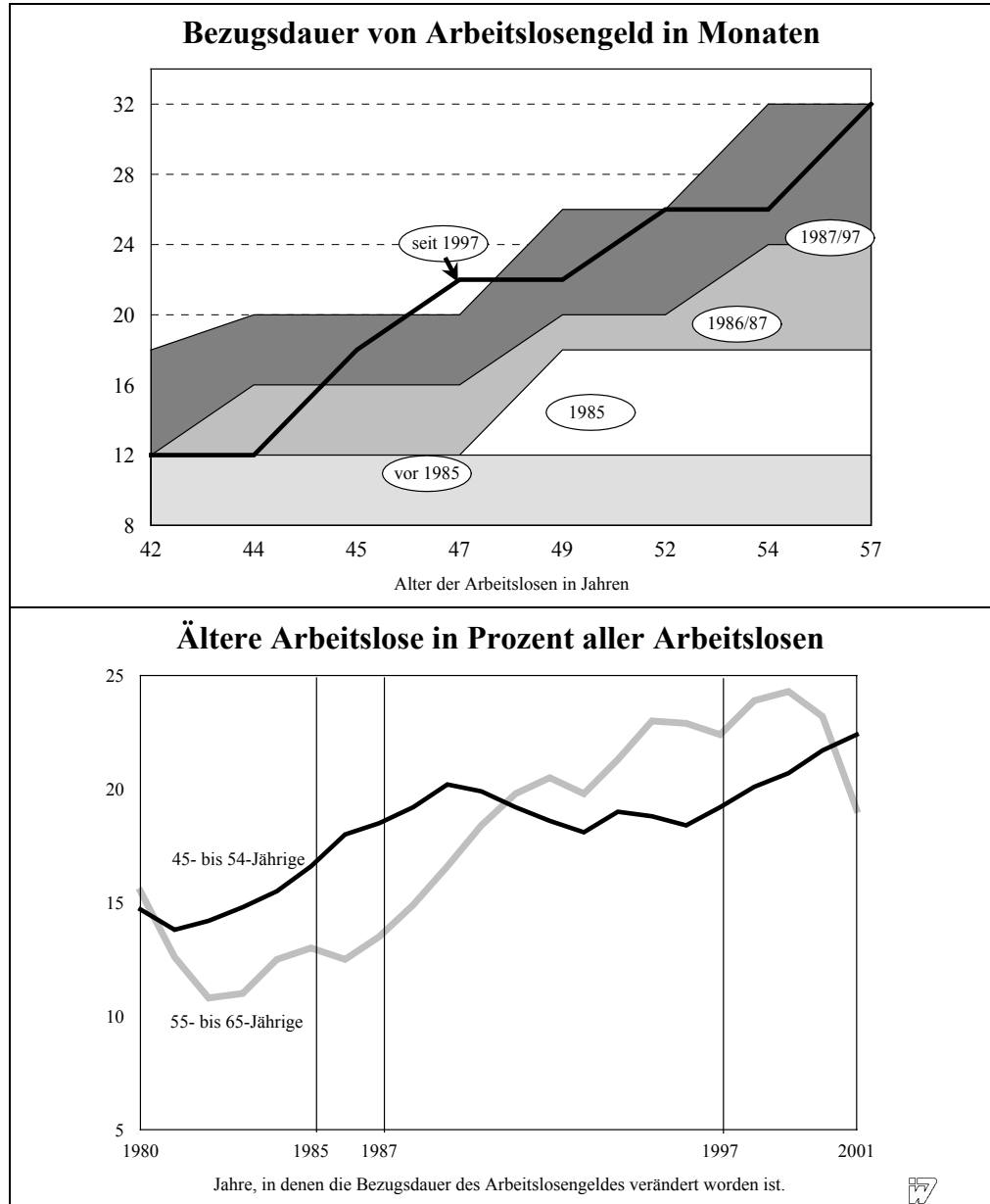
#### *Die Empirie*

Ein empirischer Beleg dieses theoretisch gut fundierten Zusammenhangs zwischen Arbeitslosenversicherungskonditionen einerseits sowie Dauer und Höhe der Arbeitslosigkeit andererseits liefert weniger eindeutige Befunde. Das liegt vor allem daran, dass Arbeitslosigkeit zahlreiche und komplexe Ursachen hat. Einerseits gibt es viele empirische Studien, die einen positiven Zusammenhang zwischen Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung und der Länge der Arbeitslosigkeit nachweisen. Andererseits hat die Höhe der Lohnersatzleistungen offenbar nur geringen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung zu wechseln (Layte/Callan, 2001; Hagen/Steiner, 2000; Stobernak, 1991). Allerdings häufen sich kurz vor dem Auslaufen der Lohnersatzansprüche die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit. Dies spricht für Mitnahmeeffekte (Hagen/Steiner, 2000, 181 f.; Burda, 1988).



Schaubild

### Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und Altersarbeitslosigkeit in Westdeutschland



Quelle: Arbeitnehmerkammer Bremen, 2002; Bundesanstalt für Arbeit; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung ist somit eine entscheidende Determinante für den Anreiz, aus dem Transfersystem in eine Beschäftigung zu wechseln. In Deutschland wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld seit Mitte der 80er-Jahre von damals einheitlich zwölf Monaten auf bis zu 32 Monate verlängert (Schaubild). Die Motive hierfür waren überwiegend sozialpolitischer Art (Deutscher Bundestag, 1984; 1985;

1987). Der theoretisch und empirisch gesicherte Befund, dass eine längere Bezugsdauer die Langzeitarbeitslosigkeit vor allem älterer Menschen begünstigt, blieb unbeachtet. So sollte die erste Fristenverlängerung (1985) langjährig Versicherten die mit der Arbeitslosenhilfe verbundene Bedürftigkeitsprüfung ersparen (Deutscher Bundestag, 1984, 5). Im Zentrum der politischen Abwägungen stand die soziale Sicherheit älterer Arbeitsloser sowie die gleichgewichtige Kostenbelastung durch Arbeitslosengeld und durch Arbeitslosenhilfe. Zur Mitte der 80er-Jahre wurde die Fristverlängerung auch dadurch erleichtert, dass seinerzeit der Etat der Bundesanstalt für Arbeit erst- und letztmals einen Überschuss aufwies (Glismann/Schrader, 2000).

*Falsche Anreize* 1997 wurden im Zusammenhang mit den angehobenen Altersgrenzen die Bezugsfristen teilweise wieder leicht nach unten revidiert. Hierbei war die angestrebte Entlastung der Beitragszahler die treibende Kraft (Deutscher Bundestag, 1996).

Das Schaubild zeigt in der unteren Hälfte, dass um die Mitte der 80er-Jahre mit der Verlängerung der Bezugsdauer die Alters-Arbeitslosigkeit zugenommen hat. Der Anteil der 45- bis 54-Jährigen an den gesamten Arbeitslosen stieg sprunghaft von 15,5 Prozent (1984) auf über 19 Prozent (1988) an. Bei den 55- bis 65-Jährigen zeigen die Anteilswerte ab 1986 einen deutlich ansteigenden Trend. Ökonometrische Untersuchungen (Hunt, 1995; Steiner, 1997) können nachweisen, dass die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld die Arbeitslosigkeit verlängert.

Diese Befunde führen zu der Frage, ob es für Arbeitslose genügend ökonomische Anreize gibt, in eine Beschäftigung zu wechseln. Sie stellt sich für ältere Menschen in besonderem Maße.

Vordergründig scheinen die Anreize hinreichend groß zu sein. Die Lohnersatzraten des Arbeitslosengeldes liegen je nach Haushaltstyp und Berechnungsmethode zwischen 44 und 78 Prozent des zuletzt verdienten Einkommens. Richtgröße ist hierbei das Durchschnittseinkommen. Viele Arbeitslose, vor allem ältere Langzeitarbeitslose, haben aber aufgrund des zwischenzeitlichen Qualifikationsverlustes nur geringe Chancen, einen durchschnittlich entlohnten Arbeitsplatz zu finden (Kröger/Leschke, 2002). Eine

Wiederbeschäftigung setzt bei ihnen Lohnzugeständnisse voraus. Bei dieser Perspektive erscheint ein Verbleiben in der Arbeitslosigkeit häufig auch aus materieller Sicht nicht ungünstig zu sein, zumal die Konzessionsbereitschaft hinsichtlich der Verdiensthöhe bei Arbeitslosen ohnehin gering ist (infas, 2001) und die Dauer der Arbeitslosigkeit die Anspruchslöhne kaum sinken lässt (Christensen, 2002). Die Anspruchslöhne Arbeitsloser liegen laut empirischer Untersuchungen sogar über dem Bruttolohn der letzten Erwerbstätigkeit (Christensen, 2001).

Vor diesem Hintergrund erscheint es dringend *Lohnversicherung* erforderlich, die Anreize zur Aufnahme einer bezahlten Tätigkeit zu mehren und den Verbleib im Transfersystem unattraktiver zu machen. Ein solcher Ansatz ist die „Lohnversicherung“, die von der amerikanischen Brookings Institution zusammen mit dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung für Deutschland konzipiert worden ist (Burtless/Schäfer, 2002a; 2002b). Die Grundidee ist, dass Arbeitslose, die bei Aufnahme einer neuen Tätigkeit einen Einkommensabschlag hinnehmen müssen, diesen Lohnausfall teilweise ersetzt bekommen. Im Gegenzug wird die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf wieder einheitlich zwölf Monate zurückgeführt. Das Konzept basiert auf der „earnings insurance“, die die Brookings Institution für die USA vorgeschlagen hat (Kletzer/Litan, 2001). Ähnliche Vorschläge machten bereits früher Paqué (1995) und Klös/Egle (1999).

Übersicht

### **Beispielrechnung: Monatseinkommen eines Verheirateten ohne Kinder**

	Vorherige Beschäftigung	Arbeitslosigkeit	Lohnversicherung
Brutto	2.500	(1.350)	1.800 <sup>1)</sup>
Netto	1.800		1.400
Transfers	0	1.080	350
Verfügbares Einkommen	1.800	1.080	1.750

1) Lohnversicherung: Ersatzrate 50 Prozent zwischen altem und neuem Bruttoeinkommen.  
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Übersicht zeigt die Wirkung der *Beispielrechnung* Lohnversicherung am Beispiel eines kinderlosen



verheirateten Arbeitnehmers. Bei einem Bruttolohn von 2.500 Euro im Monat blieben ihm bei seiner vorherigen Beschäftigung netto 1.800 Euro. Als Arbeitslosem stehen ihm 1.080 Euro Arbeitslosengeld zu. Rechnerisch entspricht dies einem Bruttoverdienst von 1.350 Euro. Jedes Beschäftigungsverhältnis, bei dem er brutto mehr als 1.350 Euro verdient, stellte ihn somit finanziell besser als die Arbeitslosigkeit. Doch das Anspruchslohn-Denken steht offenbar einer Arbeitsaufnahme bei einem niedrigeren Bruttolohn, als in der vorherigen Beschäftigung realisiert, entgegen.

An diesem Punkt setzt das Konzept der Lohnversicherung an. Sie will die Aufnahme einer niedriger entlohnten Arbeit dadurch attraktiver machen, indem sie die Differenz zwischen dem höheren, vorher realisierten Bruttolohn und dem neuen, niedrigeren Bruttoverdienst teilweise ausgleicht. Als Ausgleichsraten werden Sätze zwischen 30 und 70 Prozent diskutiert. In der Beispielrechnung wird mit einer Ersatzrate von 50 Prozent gearbeitet. Die Differenz zwischen altem (2.500 Euro) und neuem Bruttoeinkommen (1.800 Euro) beträgt 700 Euro. Bei einer Ersatzrate von 50 Prozent errechnet sich eine Lohnversicherung von 350 Euro. Diese wird abzugsfrei dem neuen Nettoeinkommen (1.400 Euro) zugeschlagen, so dass aus der neuen Erwerbstätigkeit ein verfügbares Einkommen von 1.750 Euro entsteht. Dies ist fast genauso viel wie bei der früheren Erwerbstätigkeit. Die Lohnversicherung mehrt somit die Anreize, eine niedrig entlohnte Arbeit anzunehmen, und macht den Verbleib in der Arbeitslosigkeit unattraktiv.

Über die technischen Einzelheiten dieses Ansatzes kann diskutiert werden. So ist durchaus möglich, den Lohnersatz auf Basis der Nettoeinkommen zu kalkulieren. Zu klären wäre dann, wie Ereignisse zu behandeln sind, die zwar den Nettolohn, nicht aber den Bruttolohn beeinflussen (beispielsweise Heirat). Ebenfalls ist denkbar, die Zahlungen aus der Lohnversicherung fiktiv abgabenpflichtig zu machen.

Die Lohnversicherung sollte ab Beginn der Arbeitslosigkeit zeitlich begrenzt werden. Denn dann werden Arbeitslose, die rasch eine neue Arbeit aufnehmen, länger gefördert als solche, die für die Arbeitsplatzsuche mehr Zeit benötigen. Diskutiert wird eine zeitliche Limitierung auf zwei Jahre. Auch eine Begrenzung der maximalen Pro-Kopf-Fördersumme, beispielsweise auf 10.000 oder 20.000 Euro im Jahr, wäre sinnvoll, um die Unter-

stützung höchster Gehälter zu verhindern. Grundsätzlich sollte nur bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ein Anspruch auf Lohnversicherung entstehen.

Um die Kosten dieser Lohnversicherung kalkulieren zu können, ist es erforderlich, den Kreis der potenziell Anspruchsberechtigten abzustechen. Dies geschieht mit Hilfe des Sozioökonomischen Panels, dessen Ergebnisse aber weitgehend mit den Daten der Bundesanstalt für Arbeit (2000, 50) kompatibel sind.

Für den Anspruch auf Verdienstversicherung sind drei Kriterien entscheidend:

1. Es muss sich um eine unfreiwillige Arbeitslosigkeit handeln.
2. Sie muss durch eine neue Erwerbstätigkeit beendet werden.
3. Die neue Tätigkeit muss niedriger entlohnt werden als die alte.

Tabelle 1 weist aus, dass zwischen Januar 1999 und Mai 2000 rund 3 Millionen Arbeitnehmer unfreiwillig arbeitslos geworden sind. Davon haben etwa die Hälfte eine neue Arbeit gefunden, der weitaus größte Teil davon zu gleichen oder besseren finanziellen Konditionen als in der alten Tätigkeit. Im Durchschnitt errechnet sich für diese Gruppe ein Lohnanstieg von 4,6 Prozent. Diese Größenordnung passt zu anderen Schätzungen (Bender u. a., 1999).

Tabelle 1

### **Potenzialrechnung: Anspruchsberechtigte einer Lohnversicherung**

- in 1.000 Personen -

Zwischen Januar 1999 und Mai 2000 unfreiwillig entlassene Arbeitnehmer	3.050
Davon:	
Keine neue Arbeit gefunden	1.537
Neue Arbeit gefunden	1.513
Davon:	
Ohne Lohnabschlag	1.143
Mit Lohnabschlag	370
Zwischen Januar 1998 und Mai 1999 unfreiwillig entlassen und bis Mai 2000 mit Lohnabschlag neue Arbeit gefunden	168

Potenziell Lohnversicherungs-Anspruchsberechtigte insgesamt	538
Nachrichtlich: Durchschnittliche Lohnminderung (Euro im Monat)	988

Quelle: Burtless/Schäfer, 2002a.

370.000 haben einen neuen Arbeitsplatz angenommen, der niedriger entlohnt wird als der alte. Der durchschnittlich akzeptierte Lohnverzicht kann mit 988 Euro im Monat quantifiziert werden. Die Höhe dieses Verzichts ist ein Indiz dafür, dass es überwiegend Arbeitslose mit früher hohen oder mittleren Einkommen sind, die eine niedriger entlohnte Beschäftigung akzeptieren. Für entlassene Geringverdiener lohnt es sich selten, eine noch geringer entlohnte Arbeit anzunehmen, da dann das Erwerbseinkommen schnell in die Nähe der Sozialhilfesätze rückt.

Die 370.000 unfreiwilligen Arbeitslosen, die eine neue, niedriger entlohnte Beschäftigung akzeptiert haben, stecken den Kreis, der für eine Lohnversicherung Berechtigten ab, wenn man eine zeitliche Limitierung von rund einem Jahr anpeilt. Weitet man die Limitierung auf zwei bis drei Jahre aus, erweitert sich der Kreis der Anspruchsberechtigten um 168.000 auf 538.000.

*Kostenkalkulation* Dieses Potenzial stellt insofern eine Untergrenze dar, als es jene Arbeitslosen erfasst, die ohne den Anreiz einer Lohnversicherung eine niedriger entlohnte Stellung akzeptiert haben. Da aber kaum seriös vorauszusagen ist, wie groß die Anreizeffekte der Verdienstversicherung ausfallen werden, sollen die Kosten des Reformvorschlags auf Basis der 538.000 potenziell Anspruchsberechtigten kalkuliert werden (Tabelle 2). Die Höhe der Kosten hängt natürlich von der konkreten Ausgestaltung der Verdienstversicherung ab, also von der Höhe der Ersatzrate und von der Limitierung der jährlichen Fördersumme:

- Ohne Limitierung und bei einer Ersatzrate von 70 Prozent machen die jährlichen Kosten rund 4,5 Milliarden Euro aus.
- Bei einer auf 10.000 Euro pro Jahr begrenzten Förderung und einer 30-Prozent-Ersatzrate liegen die Kosten bei 1,1 Milliarden Euro.

Mit einer Rückführung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf wieder einheitlich 12 Monate könnten die Kosten der Verdienstversicherung weit-

gehend finanziert werden (Burtless/Schäfer, 2002a, 14 f.). Der Aufwand wäre geringer, wenn man die Verdienstversicherung auf ältere Arbeitnehmer beschränkte. Dies wäre insofern plausibel, da auch die Reduktion der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds ausschließlich Ältere trifft. Denkbar wäre auch eine Beschränkung auf Vollzeitbeschäftigte.

Tabelle 2

### Kosten einer Verdienstversicherung

- Millionen Euro im Jahr -

Limitierung der jährlichen Förderung	Ersatzrate bei Lohnminderung (in Prozent des vorherigen Bruttolohns)		
	30	50	70
Keine	1.912	3.187	4.462
20.000 Euro	1.787	2.978	4.169
10.000 Euro	1.142	1.903	2.665

Quelle: Burtless/Schäfer, 2002a.

Wenn die Verdienstversicherung wie beabsichtigt eine Verhaltensänderung auslöst, also mehr Arbeitslose als bisher rasch eine niedriger entlohnte Arbeit aufnehmen, steigen die Kosten des Programms. Die fiskalische Bilanz wird höchstwahrscheinlich gleichwohl positiv ausfallen. Denn dem zusätzlichen Versicherungsaufwand stehen niedrigere Kosten der Arbeitslosenversicherung, höhere Sozialbeiträge und steigende Einkommensteuereinnahmen gegenüber.

Ein Allheilmittel für die deutschen Arbeitsmarktprobleme ist die Lohnversicherung nicht. Zusammen mit einer begrenzten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld kann sie aber Anreize zur Arbeitsaufnahme älterer Menschen schaffen. Damit wäre eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung zum Abbau der hohen Altersarbeitslosigkeit erfüllt. Aufgrund der geringen Lohnspreizung werden hiervon aber vorwiegend entlassene Arbeitnehmer mit mittlerem und hohem Einkommen profitieren. Somit bleibt ein Reformkonzept für den Niedriglohnbereich unabdingbar. Darüber hinaus sind ältere Arbeitnehmer durch das Kündigungsschutzgesetz bereits überdurchschnittlich vor Entlassungen geschützt. Vor diesem Hintergrund ist eine komplementäre Strategie erforderlich, die Anciennitätsprivilegien im Tarifsystem und im Arbeitsrecht ebenso beseitigt wie in der sozialen Sicherung.

September 2002

Holger Schäfer

---

**Literatur:**

- Arbeitnehmerkammer Bremen, 2002, Sozialpolitische Chronik, Stand: April 2002, [http://www.labourcom.uni-bremen.de/~jsteffen/sozialpolitik/doku/02\\_service/sopochronik/sozialpolitische-chronik.pdf](http://www.labourcom.uni-bremen.de/~jsteffen/sozialpolitik/doku/02_service/sopochronik/sozialpolitische-chronik.pdf).
- Atkinson, Anthony B. und John Micklewright, 1991, Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, in: Journal of Economic Literature, Dezember, S. 1679-1727.
- Bender, Stefan, Christian Dustmann, David Margolis und Costas Meghir, 1999, Worker Displacement in France and Germany, IFS Working Paper 99/14, April.
- Bundesanstalt für Arbeit, 2000, Arbeitsmarkt 1999, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 48. Jg., v. 28. Juni.
- Bundesanstalt für Arbeit, 2001, Strukturanalyse 2001, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 49. Jg., v. 13. Dezember.
- Burda, Michael, 1988, ‚Wait Unemployment‘ in Europe, in: Economic Policy, Oktober, S. 393-325.
- Burtless, Gary und Holger Schäfer, 2002a, Lohnversicherung. Ein neues Angebot für Deutschlands Arbeitslose, Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 76.
- Burtless, Gary und Holger Schäfer, 2002b, Earnings Insurance for Germany, Brookings Policy Brief Nr. 104, Juli.
- Christensen, Björn, 2001, The Determinants of Reservation Wages in Germany. Does a Motivation Gap Exist?, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Arbeitspapier Nr. 1024.
- Christensen, Björn, 2002, Reservation Wages, Offered Wages, and Unemployment Duration - New Empirical Evidence, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Arbeitspapier Nr. 1095.
- Deutscher Bundestag, 1984, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungs-Änderungsgesetz), Drucksache 10/2176.
- Deutscher Bundestag, 1985, Entwurf eines siebten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes, Drucksache 10/3923.
- Deutscher Bundestag, 1987, Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit, Drucksache 11/198.
- Deutscher Bundestag, 1996, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz), Drucksache 13/4941.
- Glismann, Hans H. und Klaus Schrader, 2000, Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung, Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapier Nr. 995, Kiel.

- Hagen, Tobias und Viktor Steiner, 2000, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 51, Baden-Baden.
- Hunt, Jennifer, 1995, The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, in: Journal of Labor Economics, 13, S. 88-120.
- Infas Institut für angewandte Sozialwissenschaften, 2001, Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000, Endbericht IAB-Projekt 6-527 A, Bonn.
- Katz, Lawrence F. und Bruce D. Meyer, 1988, The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment, Princeton University, Industrial Relations Section, Working Paper Nr. 241.
- Kletzer, Lori und Robert Litan, 2001, A Prescription to Relieve Worker Anxiety, Brookings Policy Brief Nr. 73, März.
- Klös, Hans-Peter und Franz Egle, 1999, Stellenbesetzungsprobleme trotz hoher Arbeitslosigkeit im Bereich des Arbeitsamtes Bielefeld/Gütersloh, Gütersloh.
- Koller, Barbara, 2001, Das Rentenalter wurde angehoben – zieht der Arbeitsmarkt mit?, IAB-Werkstattbericht, Nr. 7.
- Kröger, Martin und Martin Leschke, 2002, Pekuniäre Arbeitsanreize für Empfänger von staatlichen Lohnersatzleistungen in Deutschland: Status quo und Alternativen, in: Thomas Apolte und Uwe Vollmer, (Hrsg.), Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck, Stuttgart, S. 113-139.
- Layte, Richard und Tim Callan, 2001, Unemployment, Welfare Benefits and the Financial Incentive to Work, in: The Economic and Social Review, Juli, S. 103-129.
- Leber, Ute, 2001, Ältere – ein Schatz muss gehoben werden, in: IAB-Materialien, Nr. 2, S. 6-7.
- Meyer, Bruce D., 1990, Unemployment Insurance and Unemployment Spells, in: Econometrica, Juli, S. 757-782.
- Paqué, Karl-Heinz, 1995, Beschäftigungshilfe statt Arbeitslosenhilfe. Ein Reformvorschlag zur Senkung struktureller Arbeitslosigkeit, in: Beiheft der Konjunkturpolitik, S. 81-107.
- Scherer, Peter, 2002, Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper Nr. 49, Januar.
- Solow, Robert M., 1980, On Theories of Unemployment, in: The American Economic Review, März, S. 1-11.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2001, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit.
- Steiner, Viktor, 1997, Extended Benefit Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West Germany, ZEW Discussion Paper 97-14, Mannheim.
- Stobernack, Michael, 1991, Der Zusammenhang von Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit im Lichte der Empirie: Ein Literatursurvey, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Nr. 2, S. 251-271.

\*\*\*

## **Earnings Insurance: A Proposal for Unemployment Insurance Reform**

*iw-focus*        In the mid-1980s the duration of unemployment compensation payments was increased from 12 months to 32 months for elderly unemployed workers. Economic research shows that the duration of unemployment benefits has an adverse effect on the transition rates to employment. In combination with generous early retirement programmes the long duration of benefits provides a strong impetus for elderly workers to stay unemployed and for employers to replace older workers. The paper proposes the introduction of an earnings insurance to create a financial incentive for quickly seeking reemployment. It would give unemployed workers who experience a loss of earnings on a new job a partial compensation for that loss. To pay for the programme and to increase its attractiveness the duration of unemployment benefits should again be limited to 12 months.