



positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

1

Holger Schäfer

Reform der Arbeitslosenversicherung

Ökonomische Aspekte
einer politischen Debatte



DEUTSCHER
INSTITUTS-VERLAG

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-24098-3

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2003 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Druckhaus LOCHER GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit	7
2.1	Theoretische Aspekte	7
2.2	Empirische Ergebnisse	27
2.3	Fazit	33
3	Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland	34
3.1	Anspruchsvoraussetzungen und Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen	35
3.2	Zumutbarkeitskriterien, Mitwirkungspflichten und Sanktionierung	39
4	Reformansätze	43
4.1	Private Versicherungslösung	43
4.2	Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen	48
4.3	Experience Rating	52
4.4	Kontenmodelle	56
5	Schlussfolgerungen	58
	Literatur	61
	Kurzdarstellung / Abstract	67
	Der Autor	68

1

Einleitung

Spätestens, als sich Anfang 2002 herausstellte, dass die Arbeitsverwaltung nicht ideal organisiert ist und die Bundesregierung die nach ihrem Vorsitzenden benannte Hartz-Kommission einsetzte, hat die Diskussion um eine Reform der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes endgültig den Elfenbeinturm der wissenschaftlichen Debatte verlassen. Der Meinungsaustausch beschränkt sich nicht nur auf die ursprüngliche Aufgabe der Kommission, organisatorische Reformen der Bundesanstalt für Arbeit einzuleiten, sondern geht mittlerweile weit darüber hinaus. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht eine Reform des Arbeitsmarktes und seiner institutionellen Ausgestaltung selbst.

Der gestiegene Reformdruck erklärt sich aus der Beobachtung, dass Deutschland bei dem wohl wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Problem seit Jahren auf der Stelle tritt: der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Seit die Zahl der Arbeitslosen 1997 ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte, wurden keine substanziellen Fortschritte erzielt. Trotz günstiger konjunktureller Rahmendaten gelang nur eine geringe Senkung der Arbeitslosigkeit. Mit der konjunkturellen Abkühlung 2001 stiegen die Zahlen wieder an und nähern sich nunmehr dem Niveau von 1998. Ohne grundlegende Reformen ist auch in den nächsten Jahren keine Besserung zu erwarten.

Noch dramatischer fällt der Befund in einer langfristigen Betrachtung aus. Die Arbeitslosigkeit steigt – von konjunkturellen Schwankungen abgesehen – seit 30 Jahren kontinuierlich an. Selbst in Phasen mit hohem wirtschaftlichem Wachstum reicht die Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze nicht aus, um die Arbeitslosigkeit auf ihr Niveau vor der letzten Rezession zu senken. Bemerkenswert an der fortgesetzt schlechten Verfassung des deutschen Arbeitsmarktes ist, dass andere entwickelte Länder das Problem offenkundig effektiver angegangen sind.

Nahezu alle europäischen Staaten erlebten in den achtziger Jahren einen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Auch die angelsächsischen Länder verzeichneten Anfang der neunziger Jahre hohe Arbeitslosenquoten. Im Verlauf der neunziger Jahre sank aber die Arbeitslosigkeit in den USA, Großbritannien und Neuseeland auf Werte, die der Vollbeschäftigung nahe kommen. In den anderen Ländern der Europäischen Union stieg sie dagegen weiterhin stark an. Hohe Arbeitslosigkeit schien ein Merkmal des „europäischen“ Modells zu werden, das geringe Lohnspreizung und einen hohen Standard der sozialen Sicherung mit Arbeitslosigkeit bezahlen musste. Im Gegensatz dazu stand das „angelsächsische“ Modell, das durch große Lohnspreizung, geringe soziale Absicherung und Armut trotz Arbeit, aber auch durch größere Flexibilität und eine langfristig stabile nichtfrictionelle Arbeitslosigkeit gekennzeichnet schien (Freeman, 1998). Mitte der neunziger Jahre divergierte auch die Entwicklung innerhalb Europas. Einige Länder (Dänemark, Irland, die Niederlande, Spanien) konnten bemerkenswerte Erfolge in der Arbeitsmarktpolitik erzielen, während andere (Frankreich, Deutschland, Italien) zurückblieben. Doch nur wenige Länder wiesen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine so schlechte Arbeitsmarktbilanz auf wie Deutschland (Bertelsmann Stiftung, 2002).

Der internationale Vergleich, der Basis der verschiedenen Benchmarking-Ansätze ist, lehrt im Grundsatz zweierlei: Erstens ist die zuweilen geäußerte Befürchtung, modernen Industriegesellschaften gehe die Arbeit aus, unbegründet. Zweitens ist es auch in Ländern, die ähnliche makroökonomische Rahmenbedingungen wie Deutschland aufweisen, gelungen, den Arbeitsmarkt zu reformieren und die Arbeitslosigkeit zu senken. Diese Befunde lenken den Blick auf die institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland, die möglicherweise dazu beitragen, Arbeitslosigkeit zu verfestigen und den Beschäftigungsaufbau zu bremsen. Im Mittelpunkt des Interesses steht in diesem Zusammenhang die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, da sie einerseits das System der ökonomischen Anreize zwischen Arbeitslosigkeit, Nichterwerbstätigkeit und Erwerbstätigkeit bestimmt und andererseits als Bestandteil der Lohnnebenkosten Einfluss auf die Arbeitskosten ausübt, deren Höhe wiederum maßgeblich für den Aufbau von Beschäftigung ist.

Mit der breiteren Basis der politischen Diskussion um Reformen in der Arbeitslosenversicherung steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass einzelne Reformschritte verwirklicht werden. Insofern wäre es wünschenswert, wenn die Ergebnisse des recht großen Fundus ökonomischer Untersuchungen Berücksichtigung finden.¹

In diesem Beitrag werden die Reformdiskussion und einzelne Reformvorschläge in den Kontext der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Zusammenhang von Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit gerückt. Dazu wird im folgenden Kapitel zunächst auf einige theoretische Aspekte des Zusammenhangs zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit eingegangen. Anschließend werden Ergebnisse empirischer Studien dargestellt, die theoretisch begründete Effekte abzuschätzen versuchen. Das dritte Kapitel widmet sich der Entwicklung der institutionellen und rechtlichen Gestaltung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland, wobei die zuvor herausgearbeiteten theoretischen und empirischen Zusammenhänge im Mittelpunkt stehen. Das vierte Kapitel befasst sich mit einzelnen Reformvorschlägen für die deutsche Arbeitslosenversicherung. Dabei stehen weniger die in der aktuellen Diskussion befindlichen, eher marginalen Änderungen im Vordergrund als vielmehr grundsätzliche Erwägungen, die Bestandteil der wissenschaftlichen Diskussion waren und sind.² Ausgenommen von der in diesem Beitrag thematisierten Reformdiskussion wird die Frage der Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie stellt im Rahmen der Evaluationsforschung einen eigenen Zweig dar, und ihre Verbesserung kann als unabhängig von Grundsatzfragen über die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung angesehen werden.

¹ Hamermesh (1982) begründet indes Skepsis gegenüber der Frage, ob die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung überhaupt Zugang zu der nichtwissenschaftlichen Politikberatung und damit zu politischen Entscheidungen haben.

² Der Versuch, die aktuelle Reformdiskussion im Zuge der Vorschläge der Hartz-Kommission ökonomisch zu bewerten, muss schon daran scheitern, dass die Halbwertszeit dieser Konzepte recht gering ist. Beispielsweise überlebte der ursprüngliche Gedanke der Kommission, das Arbeitslosengeld nur noch maximal 12 Monate zu zahlen, nur wenige Wochen.

2

Zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenversicherung wirkt in vielfältiger Weise auf den Arbeitsmarkt. Im Mittelpunkt steht dabei ein vermuteter positiver Zusammenhang zwischen der Generosität des Transfersystems und der Höhe der Arbeitslosigkeit. Im Grundsatz geht es um die Frage, ob – und wenn ja, wie – die Arbeitslosenversicherung zu dem Problem beiträgt, dessen sie sich annimmt. Im Folgenden handelt es sich weniger um eine vollständige Betrachtung des gesamten Fundus ökonomischer Theorien zum Thema Arbeitslosigkeit. Vielmehr werden solche Theorien vorgestellt, die einerseits Grundlage verschiedener arbeitsmarktökonomischer Ansätze sind³ und andererseits die Rolle der Arbeitslosenversicherung beleuchten können.

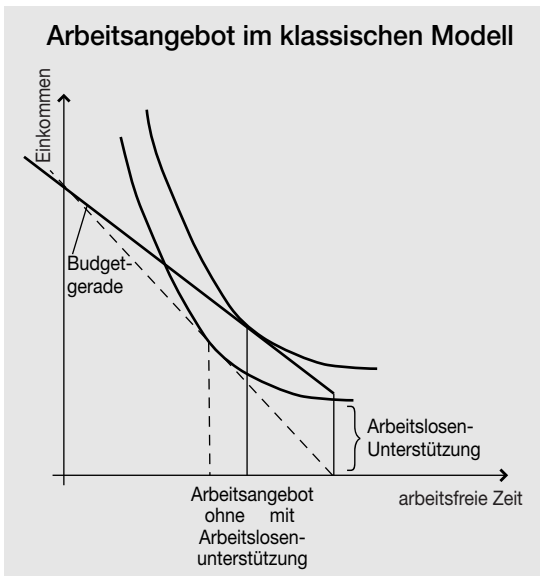
2.1 Theoretische Aspekte

Komparativ-statisches Modell

Im einfachen komparativ-statischen Modell wird das individuelle Arbeitsangebot durch die Nutzenfunktion des Individuums bestimmt. Die Nutzenfunktion ist abhängig von den partiellen Nutzen des Arbeitseinkommens sowie der arbeitsfreien Zeit. Beide Parameter weisen annahmegemäß abnehmende Grenznutzen auf; die der Funktion zugehörige Isoquante verläuft also konvex zum Ursprung. Bestimmend ist ferner die Budgetrestriktion, die sich aus der maximal verfügbaren Freizeit (pro Zeiteinheit) und dem maximal erzielbaren Lohn (pro Zeiteinheit) ergibt. Das Arbeitsangebot resultiert in dem Punkt der Isoquanten der Nutzenfunktion, der sich mit der Budgetgeraden berührt.

³ So können zum Beispiel strukturalistische Ansätze im Kern auf die Effizienzlohntheorie zurückgeführt werden (Stadler, 1996, 308). Die Vernachlässigung makroökonomischer Ansätze lässt sich rechtfertigen, wenn man der Auffassung Burdas (1996, 47) folgt, dass die meisten Variablen in einem Makromodell endogen sind.

Abbildung 1



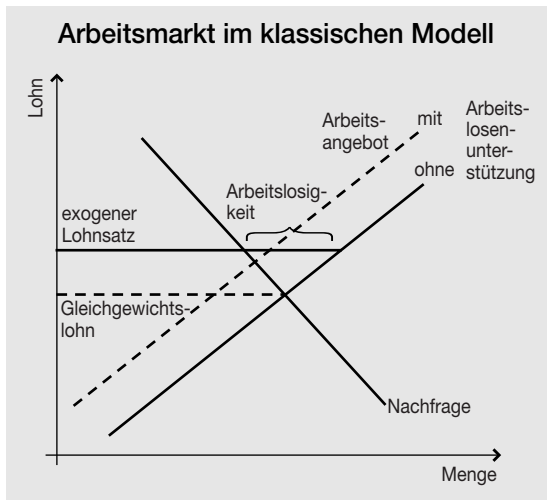
Existiert eine Arbeitslosenversicherung, dann ist das Einkommen im Fall einer Arbeitszeit von null oder maximaler Freizeit nicht mehr null, sondern beträgt die Höhe der Arbeitslosenunterstützung. Die Budgetgerade wird flacher. Das erreichbare Nutzenniveau ist ceteris paribus höher als ohne Arbeitslosenversicherung. Die angebotene Menge Arbeit nimmt ab (Abbildung 1). Je höher die Arbeitslosenunterstützung bemessen ist,

desto größer der Rückgang des Arbeitsangebotes. Wenn die Isoquante der Nutzenfunktion sehr steil verläuft, also eine relativ große Freizeitpräferenz gegeben ist, kann die Arbeitslosenversicherung zu einem Rückzug aus der Erwerbsbeteiligung führen. Das Nutzenmaximum ist dann bei einer Arbeitszeit von null und einem Einkommen in Höhe der Arbeitslosenunterstützung erreicht.

Ein bei gleichem Lohn geringeres Arbeitsangebot (also eine Linksverschiebung der Arbeitsangebotskurve) führt im Gleichgewicht bei unveränderter Arbeitsnachfrage zu einem höheren Gleichgewichtslohn und einer geringeren Menge Arbeit, die eingesetzt wird. Unter den – allerdings recht starken – Annahmen des neoklassischen Modells führt die Arbeitslosenversicherung somit zu höheren Löhnen und geringerer Beschäftigung. Der Rückgang der Beschäftigung ist offenkundig freiwilliger Natur, da es im Gleichgewichtsmodell keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit gibt. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass Empfänger von Arbeitslosenunterstützung schon per Definition unfreiwillig arbeitslos sind. Arbeitslosigkeit müsste demnach als Teil der Differenz aufgefasst werden zwischen der

Arbeitsnachfrage zu dem Gleichgewichtslohn, der sich unter Berücksichtigung der Arbeitslosenversicherung ergibt, und dem Arbeitsangebot, das sich ohne Berücksichtigung der Arbeitslosenversicherung ergäbe. Folgt man dieser Festlegung, dann verursacht die Arbeitslosenversicherung Arbeitslosigkeit.

Abbildung 2



Unfreiwillige Arbeitslosigkeit im modelltheoretischen Sinn existiert nur dann, wenn der tatsächliche Lohnsatz – aus welchen Gründen auch immer – über dem Gleichgewichtslohn liegt.

In dieser Situation führt die durch die Arbeitslosenversicherung induzierte Senkung des Arbeitsangebotes zu einer geringen Arbeitslosigkeit: Der Gleichgewichtslohn nähert sich an den exogen gegebenen tatsächlichen Lohnsatz an (Abbildung 2).⁴ Wird das Arbeitsangebot durch die Arbeitslosenversicherung so weit gesenkt, dass der Gleichgewichtslohn den tatsächlichen Lohnsatz erreicht, herrscht Vollbeschäftigung, wobei in diesem Prozess allerdings auch das Beschäftigungsniveau sinkt.

Eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit durch die Existenz der Arbeitslosenversicherung erfolgt im modelltheoretischen Sinn nur dann, wenn eine oder beide der folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- Entweder wird die Arbeitslosenversicherung (zumindest teilweise) durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert, so dass sich nicht nur ein

⁴ Franz (1994, 346) bemerkt indes, dass es einen „zu hohen“ exogenen Lohnsatz nicht geben könne. Wer behauptete, die Arbeitslosigkeit sei durch zu hohe Löhne verursacht, müsse auch sagen, wie die Löhne zustande gekommen sind. Davon abgesehen ist zu berücksichtigen, dass es durch die Arbeitslosenversicherung auch zu einem höheren Arbeitsangebot kommen kann (siehe auch Kapitel 2.1 „Suchtheorie“).

Angebots-, sondern auch ein überkompensierender Nachfrageeffekt ergibt.⁵

- Oder: Die Arbeitslosenversicherung wirkt sich auch auf den tatsächlichen Lohnsatz, der über dem Gleichgewichtslohn liegt, erhöhend aus. Pigou (1933, 254) etwa argumentierte, dass eine staatliche Arbeitslosenunterstützung den Gewerkschaften ermöglicht, höhere Löhne auszuhandeln.⁶

A priori kann aus dem statischen Modell keine eindeutige Wirkung der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit abgeleitet werden. Das resultierende Vorzeichen hängt erstens davon ab, welche Eigenschaften die Nutzenfunktion bezüglich Arbeitseinkommen und Freizeit hat. Zweitens ist von Bedeutung, ob und wie die Arbeitsnachfrage auf die Existenz der Arbeitslosenversicherung reagiert. Drittens ist die Ursache der Arbeitslosigkeit entscheidend. Ist ein quasi-exogener „zu hoher“ Lohn die Ursache, wäre zu fragen, wie die Arbeitslosenversicherung darauf wirkt.

Suchtheorie

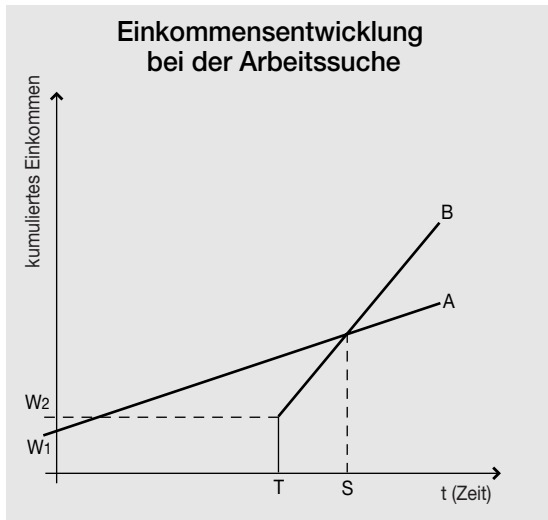
Um Arbeitsmarktströme zu erklären, ist die Theorie der Arbeitssuche weit aus besser geeignet als das statische Modell der Wahl zwischen Arbeit und Freizeit. Das sequenzielle Modell der Arbeitssuche erlaubt die Existenz von Arbeitslosigkeit, ohne ein Ungleichgewicht auf Faktor- oder Gütermärkten vorauszusetzen. Insofern leistet es eine genauere Beschreibung der Realität, die von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Es ist somit auch besser geeignet, die Wirkungen einer Arbeitslosenversicherung zu analysieren. Der Grundgedanke der Suchtheorie ist simpel: Ausgegangen wird von einem Individuum, das arbeitslos ist und Arbeit sucht. Der Arbeitslose erhält Arbeitsplatzangebote, die er annimmt, wenn der offerierte Lohn über einem

⁵ Allgemeiner ausgedrückt führt höhere Arbeitslosigkeit zu höheren Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung und somit zu einer Verbreiterung des Keils zwischen Produktivität und Konsum (Berthold/Fehn, 1997, 184).

⁶ Nickell (1990, 421) hält dies für den wichtigsten Aspekt der Arbeitslosenversicherung – allerdings ohne eine Begründung dafür anzuführen.

endogen bestimmten Reservationslohn oder Anspruchslohn liegt. Andernfalls wird die Suche fortgesetzt.

Abbildung 3

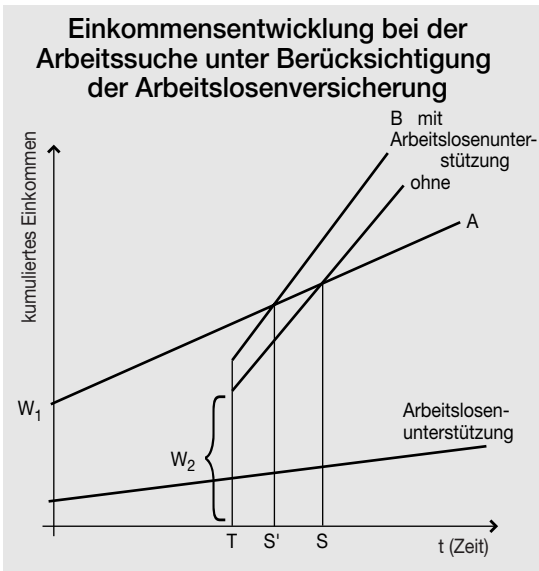


Ein Arbeitsloser, der ein Arbeitsplatzangebot erhält, wird die abdiskontierten Erträge dieses Angebots mit den Kosten vergleichen, die im Wesentlichen aus Opportunitätskosten bestehen. Diese Kosten entstehen dadurch, dass mit der Annahme

eines Angebots die Chance aufgegeben wird, durch weiteres Suchen ein besseres Angebot zu erhalten. Die Möglichkeit der Arbeitssuche während einer Beschäftigung wird dabei vernachlässigt. Darüber hinaus fällt bei Arbeitsaufnahme eventuell vorhandenes Nichterwerbseinkommen, zum Beispiel in Form von Arbeitslosenunterstützung, weg. Die Kosten, die bei der Annahme eines Angebots entstehen, definieren einen Anspruchslohn, der mindestens gegeben sein muss, damit sich die Annahme lohnt. Abbildung 3 verdeutlicht diesen Entscheidungsprozess, wobei zunächst von der Diskontierung abgesehen wird.

Angenommen wird, dass ein Arbeitsloser ein Arbeitsangebot mit dem Lohn w_1 erhält. Die Gerade A gibt die kumulierten Einkünfte an, die bei Annahme des Angebots entstehen. Die Alternative besteht darin, die Arbeitssuche fortzusetzen und auf ein Angebot mit dem Lohn w_2 zu warten, wobei gelten soll $w_1 < w_2$. Ist diese Bedingung erfüllt, dann entstehen ab einem späteren Zeitpunkt T Einkünfte, die in kumulierter Form durch Gerade B wiedergegeben werden. Wenn t unlimitiert ist, das heißt der Arbeitssuchende ewig erwerbstätig ist, dann gibt es einen Zeitpunkt S, in dem die kumulierten Erträge der späteren Arbeitsaufnahme zu einem

Abbildung 4



höheren Lohn die Erträge der sofortigen Arbeitsaufnahme übersteigen. Dies würde bedeuten, dass sich das Warten auf einen höheren Lohn immer lohnt.

Eine eindeutige Entscheidungsregel ergibt sich erst, wenn zunächst spätere Erträge geringer bewertet werden als aktuelle Erträge (Abdiskontierung) und/oder von der Annahme der unendlichen Erwerbstätigkeit abgegangen wird. Damit wird

es möglich, dass die Linien A und B sich nicht schneiden, das heißt, dass die weitere Suche nicht lohnt und das vorliegende Arbeitsangebot den größtmöglichen Nutzen hat.

In einem zweiten Schritt müssen noch die Opportunitätskosten berücksichtigt werden, die durch Nichterwerbseinkommen entstehen. Das kann zum einen die durch Arbeitsaufnahme entgangene Freizeit sein, zum anderen eine Arbeitslosenunterstützung. Über den Freizeitwert von Arbeitslosigkeit liegen jedoch kaum empirisch verwertbare Studien vor. Die Möglichkeit, dass dieser aus psychosozialen Gründen negativ ist, muss zumindest in Betracht gezogen werden (Holmlund, 1997, 10). Insofern soll im Folgenden von einem intrinsischen Wert der Freizeit abstrahiert werden. Die Arbeitslosenunterstützung beeinflusst den Entscheidungsprozess, indem sie die Opportunitätskosten des Weitersuchens vermindert, da für die Zeit der Arbeitssuche ein Einkommen anfällt (Abbildung 4).

Mit der Arbeitslosenunterstützung ist der Punkt, an dem die kumulierten Erträge des Weitersuchens die kumulierten Erträge der sofortigen Ar-

beitsaufnahme erlangen (S'), früher erreicht als ohne Arbeitslosenunterstützung (S). Es besteht also ein größerer Anreiz, die Suche fortzusetzen, beziehungsweise ein geringerer Anreiz, ein Arbeitsangebot anzunehmen. Bei einer endlichen Dauer der Erwerbstätigkeit beziehungsweise der Arbeitssuche könnte also eine Situation eintreten, in der sich ohne Arbeitslosenunterstützung die Annahme eines Arbeitsangebotes lohnt, bei Existenz einer Arbeitslosenunterstützung aber die Fortsetzung der Suche attraktiver ist. Die Verlängerung der Suchdauer ist gleichbedeutend mit einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit. Mithin führt die Arbeitslosenversicherung zu höherer Arbeitslosigkeit.

Über das oben skizzierte, stark vereinfachte Modell hinaus sind andere Modelle postuliert worden, die die faktische Ausgestaltung von Systemen der Arbeitslosenversicherung und den Entscheidungsprozess Arbeitsloser realistischer abbilden. Ansatzpunkte bot nicht zuletzt die Kritik von Atkinson und Micklewright (1991), die suchtheoretische Modelle als zu wenig an der Realität orientiert sahen. Dadurch würde sich die Feststellung, dass die Arbeitslosenversicherung die Arbeitslosigkeit erhöht, relativieren. Die Hauptkritikpunkte, die auch Relevanz für das deutsche System der Arbeitslosenversicherung haben, waren:

- Es darf nicht nur zwischen den Alternativen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit unterschieden werden. Vielmehr muss auch der Zustand der Nichterwerbstätigkeit berücksichtigt werden. Nichterwerbstätigkeit als Ziel- oder Herkunftsstatus von Übergängen in oder aus Arbeitslosigkeit hat in Deutschland große Bedeutung. Von 7 Millionen Zugängen in Arbeitslosigkeit im Jahr 2001 erfolgten 3,4 Millionen aus Nichterwerbstätigkeit. Gleichsam erfolgten 3,1 Millionen von insgesamt 6,9 Millionen Abgängen in Nichterwerbstätigkeit beziehungsweise unbekanntem Verbleib (Bundesanstalt für Arbeit, 2002, 69 und 75).
- Die Arbeitslosenversicherung limitiert in vielen Fällen die Bezugsdauer von Unterstützungszahlungen. Insofern ist der Anspruchslohn nicht konstant, sondern fällt bis zum Zeitpunkt der Erschöpfung der Ansprüche. Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ist in Deutschland abhängig von vorangegangener Beschäftigungsdauer und vom Alter, jedoch maximal auf

32 Monate begrenzt (siehe Kapitel 3). Im Anschluss besteht bei Bedürftigkeit ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, deren Höhe aber geringer ist als die des Arbeitslosengeldes. Die Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe ist jedoch bei Vorliegen der Voraussetzungen generell unbegrenzt. Micklewright (1991) weist darauf hin, dass Arbeitslosengeld (Unemployment Insurance) und Arbeitslosenhilfe (Unemployment Assistance) nicht als äquivalent behandelt werden können, da die Arbeitslosenhilfe zumeist Bedürftigkeit voraussetzt und engere Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme einer Arbeit definiert.

- Die Arbeitslosenversicherung zahlt nur Unterstützungsleistungen, wenn eine bestimmte Vorbeschäftigungszeit erfüllt ist. Durch diese Bedingung wird die Aufnahme einer versicherten Beschäftigung attraktiver, da nur sie die Aussicht auf Unterstützung im Fall von Arbeitslosigkeit bietet („entitlement effect“). In Deutschland besteht ein Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erst ab einer versicherungspflichtigen Beschäftigungsdauer von 12 Monaten. Ab diesem Zeitpunkt ergeben zwei Monate Beschäftigungsdauer einen weiteren Monat Anspruch auf Arbeitslosengeld, bis die Anspruchsdauer 12 Monate erreicht. Erst ab einem Alter von 45 Jahren wird die Grenze von 12 Monaten schrittweise erhöht, wobei das Verhältnis von zwei Beitragsmonaten zu einem Anspruchsmonat erhalten bleibt.
- Bei der Beurteilung eines Arbeitsangebots spielt nicht nur der Lohn, sondern auch die erwartete Arbeitsplatzsicherheit eine Rolle. Die Beschränkung auf den Lohn als Entscheidungsparameter könnte gerade bei der Beurteilung von Arbeitsangeboten im „marginalen“ Arbeitsmarktsegment (Teilzeitbeschäftigung, befristete Beschäftigung und anderes) zu kurz greifen (vgl. auch schon Helberger, 1982, 401).
- Da eine intensive Arbeitssuche zeit- und kostenintensiv ist, schafft die Arbeitslosenunterstützung Anreize zur intensiven Suche, da sie die dafür erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellt. Explizit modelliert wurde dieser Zusammenhang von Ben-Horim und Zuckerman (1987), die zeigen, dass ein Arbeitsloser mit begrenzten finanziellen Ressourcen durch die Arbeitslosenunterstützung seine Arbeitssuche

intensivieren und die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen kann. Den Autoren war indes der Widerspruch dieses Resultats zu vorliegenden empirischen Studien klar. Infolgedessen gehen sie davon aus, dass der von ihnen herausgearbeitete Effekt kompensatorisch zu anderen Effekten wirkt, die eine die Arbeitslosigkeit verlängernde Wirkung der Arbeitslosenunterstützung vorhersagen. Der Einwand dürfte in Deutschland nur von untergeordneter Bedeutung sein, da Bewerbungskosten von den Arbeitsämtern erstattet werden (§ 45 SGB III) und somit nur Opportunitätskosten entstehen. Insofern ist auch eine Unterscheidung von Zeit- und Geldaufwendungen für die Arbeitssuche entbehrlich, nach der die Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung zwar die Zeitaufwendungen reduziert, die Geldaufwendungen aber erhöht. Die Auswirkungen wären also nicht vorherzusagen, wenn Zeit und Geld komplementäre Inputs der Arbeitssuche sind (Eisen, 1997, 48). Da die Geldaufwendungen für den Arbeitslosen in Deutschland durch die Erstattung immer null betragen, verbleibt nur der negative Effekt der verkürzten Zeitaufwendungen.

- Viele Systeme der Arbeitslosenversicherung sehen vor, dass Arbeitslose zumutbare Arbeitsangebote annehmen oder ihre Beschäftigungssuche den Arbeitsämtern darlegen müssen. Wird ein Arbeitsangebot abgelehnt oder fällt die Beschäftigungssuche nicht intensiv genug aus, kann die Unterstützung gekürzt oder gestrichen werden (work test). Ein effektiv kontrollierter „work test“ entzieht dem theoretischen Konzept des Anspruchslohns die logische Grundlage. Dieser Kritikpunkt kann seinerseits als zu vereinfachend angesehen werden. Denn eine vollkommene Kontrolle dürfte mit prohibitiven Kosten verbunden sein (Holmlund, 1997, 3). Somit besteht Raum für ein optimal ausgewogenes System von Kontrollintensität und Höhe der Sanktionen (Boone et al., 2001). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Androhung von Sanktionen einen Ex-ante-Effekt auf die Hazard-Rate auslöst (Lalive et al., 2002). Insofern ist von einer endogenisierten Wirkung einer Sanktionsandrohung auf den Anspruchslohn auszugehen.
- Die Annahme, dass eine Verteilung von Lohnofferten existiert, aus der ein Arbeitsloser zufällig ein Angebot wie aus einer Losurne zieht, wird

nicht stringent begründet, sondern vorausgesetzt. Existiert aber keine solche Verteilung, sondern nur ein einziges Lohnangebot, bricht die Theorie in sich zusammen. Auch die Annahme, dass die Verteilung im Zeitverlauf konstant ist, ist kaum realistisch. Sie wird sich vielmehr mit der allgemeinen Arbeitsmarktlage ändern. Insofern erklärt die Suchtheorie nach Auffassung von Helberger (1982, 401) nicht die Dauer der Suche, sondern nur die Anzahl der Suchschritte.

- Die Existenz der Arbeitslosenversicherung könnte stärker die Suchaktivitäten der gering qualifizierten Arbeitslosen reduzieren, weniger die der hoch qualifizierten Arbeitslosen. Als Folge stiege die durchschnittliche Qualität der Bewerber auf offene Stellen (Plaßmann, 2002, 59).

Einige dieser Einwände wurden bereits 1977 von Mortensen berücksichtigt, der etwa den Übergang in oder aus Nichterwerbstätigkeit explizit modellierte. Die wesentlichen Ergebnisse seiner theoretischen Analyse sind:

- Es existiert ein entitlement effect, besonders für Arbeitslose, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben – sei es, weil sie die Vorbeschäftigungszeit nicht erfüllen, freiwillig arbeitslos geworden sind oder ihre Ansprüche ausgeschöpft haben. Der Effekt gilt aber auch für Arbeitslose, die kurz vor der Ausschöpfung ihrer Ansprüche stehen. Eine höhere Arbeitslosenunterstützung kann für diese Personen zu einer höheren Hazard-Rate führen. Die Wirkung der Arbeitslosenversicherung hängt damit vom aktuellen Status des Arbeitslosen ab.
- Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung weisen im Zeitverlauf eine steigende Hazard-Rate auf, bis der Anspruch erschöpft ist. Zu diesem Zeitpunkt macht die Hazard-Rate einen Sprung nach oben („spike“) – allerdings nur, wenn Einkommen und Freizeit vollständig substituierbare Güter sind. Für gerade entlassene Arbeitnehmer verringert eine längere Bezugsdauer der Unterstützungsleistung die Hazard-Rate. Aufgrund dieser Zusammenhänge geht aus Mortensens Analyse keine eindeutige Wirkungsrichtung der Existenz der Arbeitslosenversicherung beziehungsweise der Höhe der Unterstützungsleistungen hervor.

Die generelle Wirkung der Arbeitslosenunterstützung besteht nach suchtheoretischen Ansätzen darin, dass sich die Anspruchslöhne erhöhen und die Arbeitslosigkeitsspeils verlängern, auch wenn dieser Wirkungszusammenhang nicht verallgemeinert für alle Arbeitslosen Validität beanspruchen kann. Eine Erweiterung des Suchmodells auf die Arbeitsnachfrageseite (Eisen, 1997) erweist sich als nützlich zur Erklärung der Arbeitslosigkeit, fügt aber der Analyse der Wirkungen der Arbeitslosenversicherung keine abweichenden Erkenntnisse hinzu.

Wenig relevant erscheint der Einwand, bei der Sucharbeitslosigkeit handele es sich um freiwillige Arbeitslosigkeit, während die Realität von zahlenmäßig bedeutender Langzeitarbeitslosigkeit gekennzeichnet sei. Diese sei unfreiwillig, da einerseits die gesetzlichen Rahmenbedingungen dies nahe legen und andererseits die faktischen Lohnersatzraten der Arbeitslosenversicherung in den meisten Ländern weit unter 100 Prozent liegen.⁷ Die Suchtheorie impliziert vielmehr, dass die Unterscheidung von freiwilliger versus unfreiwilliger Arbeitslosigkeit wenig nützlich ist. Es wird davon ausgegangen, dass unbegrenzt Nachfrage nach Arbeit besteht. Entscheidend für das Zustandekommen eines Matches ist die Höhe des Lohns. Wenn unfreiwillige Arbeitslosigkeit dadurch definiert ist, dass ein Arbeitsloser keine Arbeit zu einem Anspruchslohn finden kann, der von seinen individuellen Charakteristika und von externen Faktoren bestimmt wird, so lässt sich die Arbeitssuche selbst dennoch als produktive Tätigkeit auffassen (Mortensen, 1986, 861; Burda, 1997, 277), wodurch das Diktum der Unfreiwilligkeit stark in Frage gestellt ist.

Von großer Bedeutung für die Ableitung konkreter Reformen ist dagegen der Einwand, dass eine durch die Arbeitslosenunterstützung induzierte verlängerte Suchdauer ökonomisch effizient sein kann, weil sie zu einem besseren qualitativen Matching führt. Acemoglu und Shimer (2000) argu-

⁷ Shapiro/Stiglitz (1985) leiten die Unfreiwilligkeit der Arbeitslosigkeit aus der quantitativen Bedeutung ab. Wenn während der Weltwirtschaftskrise 20 bis 25 Prozent der Arbeiter in Chicago arbeitslos waren, so geschah dies unfreiwillig, auch wenn sie in Kalifornien als Erntehelfer theoretisch Arbeit hätten finden können. Oder mit den Worten von Solow (1980, 3): „I believe that what looks like involuntary unemployment is involuntary unemployment.“

mentieren, dass in einer Ökonomie ohne Arbeitslosenversicherung risikoaverse Arbeitslose einfache, leichter zu findende Arbeit annehmen, die durch geringe Produktivität gekennzeichnet ist. Die hieraus resultierende Zusammensetzung der Arbeitsplätze sei ineffizient und könne durch eine Arbeitslosenversicherung verbessert werden. Zwar steigt durch die Arbeitslosenversicherung die Dauer und damit die Höhe der Arbeitslosigkeit, aber Arbeitslose können größere Risiken bei der Arbeitssuche eingehen und schwerer zu findende Arbeit mit hoher Produktivität annehmen. Dadurch kann der gesamtwirtschaftliche Wohlstand steigen. Dies gilt auch, wenn Ersparnisse der Arbeitslosen berücksichtigt werden.

Die empirische Unterfütterung dieses Trade-offs wurde von Acemoglu/Shimer nur für Highschool-Abgänger in den USA vorgenommen, da das zugrunde liegende Modell parametrisiert werden muss, um Ergebnisse zu liefern. Die Übertragbarkeit auf andere Länder im Allgemeinen und Westeuropa im Besonderen wird von den Autoren explizit negiert. Dennoch ist die Annahme plausibel, dass ein gleichartiger Wirkungszusammenhang auch in Deutschland besteht. Wenn also der Arbeitslosenversicherung eine positive Wirkung auf die Höhe der Arbeitslosigkeit unterstellt und davon ausgehend eine möglichst geringe Höhe der Unterstützungsleistungen beziehungsweise der Bezugsdauer gefordert wird, muss auch der dadurch entstehende Nutzenverlust durch ineffizientes Matching berücksichtigt werden. Empirische Schätzungen dazu liegen für Deutschland indes nicht vor. Dabei wäre dann allerdings auch zu beachten, dass ein positiver Matching-Effekt einer längeren Arbeitslosigkeitsdauer nur dann valide ist, wenn von der Möglichkeit einer Suche „on the job“ abstrahiert wird. Oder es muss unterstellt werden, dass die On-the-job-Suche nach einem guten Match weniger effektiv ist als in Phasen der Arbeitslosigkeit. Letztere Annahme ist nicht unplausibel, da ein Arbeitssuchender nur über begrenzte Zeitressourcen verfügt. Dafür steigen im Fall der simultanen Erwerbstätigkeit die verfügbaren Geldressourcen. Eine positive Wirkung dürfte auch von informellen Kontakten ausgehen, die bei Erwerbstätigkeit weitaus einfacher und zahlreicher entstehen als bei Arbeitslosigkeit. Letztlich ist zu berücksichtigen, dass die Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung durch eine Steuer gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste verursacht (Holmlund, 1997, 15).

Kontrakttheorie

Mit der Kontrakttheorie liegt ein Ansatz vor, der Lohnstarrheit und Arbeitslosigkeit entscheidungstheoretisch erklären will. Es wird von risikoaversen Arbeitnehmern ausgegangen, die neben dem Lohn als zu maximierendes Nutzenkalkül die Einkommenssicherheit einbeziehen. Ein im Zeitverlauf stetiger Einkommensfluss wird höher bewertet als konjunkturell bedingte Schwankungen des Einkommens, wie sie etwa bei Selbstständigen auftreten. Die Risikoaversion erklärt sich daraus, dass der Einkommensverlust bei Arbeitslosigkeit substanziell ist und nicht durch negative Ersparnis kompensiert werden kann.

Eine allgemeinere Erklärung ist, dass das Vermögen des Arbeitnehmers vorwiegend aus seinem betriebsspezifischen Humankapital besteht, das bei einer Entlassung verloren geht (Franz, 1994, 295). Aufgrund asymmetrischer Information bieten Versicherungsunternehmen keine Policen gegen dieses Risiko an (Parsons, 1986, 831 f.).⁸ Infolgedessen übernehmen die Arbeitgeber die Absicherung im Rahmen der Arbeitsvertragsgestaltung, da sie etwa durch besseren Zugang zu Kapitalmärkten (Ramser, 1978, 630) einen geringeren Grad an Risikoaversion aufweisen.

Ein Arbeitsvertrag enthält somit neben der Entlohnung auch einen Versicherungsschutz gegen schwankende Einkommen (Berthold, 1989, 405). Im Gegenzug schöpfen die Unternehmen Gewinne ab, indem sie in Phasen hoher Kapazitätsauslastung keine Anpassung des Lohns nach oben vornehmen, sondern einen konstanten Lohn bezahlen: Die steigende Grenzproduktivität der Arbeit im Boom kompensiert die sinkende Grenzproduktivität in der Rezession. Da die Grenzproduktivität in der Rezession auch unter den Anspruchslohn fallen kann, enthält das Arrangement eine Absicherung gegen Arbeitslosigkeit. Es ist plausibel, dass dieser Risikotausch nicht explizit Eingang in Arbeits- oder Tarifverträge findet. Wären die zugrunde liegenden Parameter bekannt, könnten auch

⁸ Die Validität dieser Annahme wird von Glismann und Schrader (2000, 37 f.) angezweifelt: Die statistischen Informationsmöglichkeiten und Techniken des Versicherungsgewerbes würden unterschätzt.

spezialisierte Unternehmen einen derartigen Versicherungsschutz anbieten. Daher ist in der Literatur gewöhnlich von impliziten Kontrakten die Rede. Die Einhaltung des impliziten Kontrakts wird durch den drohenden Reputationsverlust bei Vertragsbruch und durch Mobilitätshemmnisse sichergestellt (Platzmann, 2002, 66).

Dieses Modell ist mit Vollbeschäftigung kompatibel. Schwankungen der Güternachfrage müssen von Unternehmen nicht mit Anpassungen der Arbeitsmenge aufgefangen werden, sondern können durch Inanspruchnahme der „Produktivitätskonten“ der Arbeitnehmer kompensiert werden. Arbeitslosigkeit entsteht nur, wenn aus Freizeit beziehungsweise Nichtarbeit ein Einkommen oder allgemein ein Nutzen generiert werden kann. Dies ist beispielsweise der Fall bei Arbeitslosenunterstützung oder Einkommen von Familienangehörigen (Solow, 1980, 9). Gegebenenfalls kann ein intrinsischer Wert der Freizeit unterstellt werden. Durch den Freizeitnutzen steigt der Anspruchslohn auf ein Niveau, das den impliziten Versicherungsschutz eines Arbeitsvertrages begrenzt. Gehen die konjunkturellen Schwankungen über dieses begrenzte Maß der Absicherung hinaus, kann Arbeitslosigkeit eintreten. Die Arbeitslosigkeit ist jedoch ausschließlich temporärer Natur, da die Voraussetzung – ein Unterschreiten der Grenzproduktivität unter den Anspruchslohn – annahmegemäß nur bei Unterauslastung der Produktionskapazitäten auftritt.

Berthold (1989, 406) weist darauf hin, dass in diesem Fall alternativ auch eine Anpassung der Arbeitsmenge, beispielsweise durch Verkürzung der Arbeitszeit, in Frage kommt und angesichts von betriebsspezifischem Humankapital auch wahrscheinlicher ist. Somit könne die Theorie Arbeitslosigkeit nicht erklären. Dieser Einwand verliert an Plausibilität, wenn eine Arbeitszeitverkürzung als partielle Arbeitslosigkeit „on the job“ interpretiert wird (Klöß, 1990, 47).

Unabhängig von der Fähigkeit der Kontrakttheorie, die Arbeitslosigkeit zu erklären (zur Kritik vgl. Helberger, 1982, 403), erlaubt sie eine eindeutige Aussage über die Wirkung der Arbeitslosenversicherung. Zunächst führt die Arbeitslosenunterstützung in Abwesenheit anderer Einkommensquellen von Freizeit zu einer Erhöhung des Anspruchslohns und höherer

Arbeitslosigkeit. Arbeitslosenunterstützung und implizite Kontrakte sind substitutional. Sind Arbeitnehmer durch die Arbeitslosenversicherung vollständig gegenüber Schwankungen des Einkommens abgesichert (zum Beispiel durch eine Lohnersatzrate nahe 100 Prozent), werden sie nicht mehr bereit sein, für den Versicherungsschutz in einem impliziten Kontrakt eine „Prämie“ zu zahlen. Die Lohnforderungen werden sich auch im Boom an der Grenzproduktivität orientieren und in der Rezession nicht unter das Niveau der Arbeitslosenunterstützung sinken. Damit entfällt auch die Gewinnabschöpfungsmöglichkeit für Unternehmen in Phasen steigender Produktivität. Die Glättung der Arbeitsnachfrage fällt fort, die Arbeitslosigkeit erhöht sich. Plafmann (2002, 69) weist zusätzlich darauf hin, dass die starke arbeitsrechtliche Absicherung der Arbeitnehmer in Deutschland in die gleiche Richtung wirkt.

Effizienzlohntheorie

Ebenso wie die Kontrakttheorie hat die Effizienzlohntheorie den Anspruch, Lohnstarrheiten (nach unten) und – als Folge davon – Arbeitslosigkeit zu erklären. Ansatzpunkt ist die Überlegung, dass die Unternehmen bei Existenz von Arbeitslosigkeit beziehungsweise einem Überschussangebot von Arbeit die Löhne auf ein markträumendes Niveau drücken könnten. Dies tun sie aber offenkundig nicht, denn in diesem Fall müsste die Überschussnachfrage verschwinden und ein Gleichgewicht erreicht werden (Scheuer, 1986, 409). Die Effizienzlohntheorie besagt nun, dass Löhne, die sich über dem Gleichgewichtslohn befinden, mit einem gewinnmaximierenden und somit ökonomisch rationalen Verhalten der Unternehmen in Einklang gebracht werden können. Die zentrale These lautet, dass Lohn und Produktivität in einer positiven Beziehung zueinander stehen. Eine starke Version dieser These wäre die Unterstellung einer eindeutigen Kausalität: Ein höherer Lohn bewirkt eine Steigerung der Arbeitsproduktivität – zumindest bis zu einem bestimmten Punkt.⁹

⁹ Sesselmeier (1999, 108) mag dagegen nur von einer „positiven Korrelation“ sprechen. Klös (1990, 58 f.) weist darauf hin, dass die Annahme einer eindeutigen Kausalität schlecht begründet ist. So könnte auch eine umgekehrte Kausalität, also die Produktivitätsabhängigkeit des Lohnes, unterstellt werden.

Die Begründung für diesen Zusammenhang gliedert sich in verschiedene Argumentationslinien. Das „shirking“-Modell unterstellt, dass Arbeitnehmer keine einheitliche Arbeitsleistung erbringen, sondern ihre Arbeitsleistung zu einem gewissen Grade variieren können. Die Arbeitsleistung kann von Seiten der Unternehmen weder in allen Aspekten vertraglich geregelt werden, noch ist ihre hundertprozentige Überprüfung praktikabel (Yellen, 1984, 201). Insofern begnügen sich die Unternehmen mit einer unvollständigen Kontrolle, die die Entdeckung des Shirking mit einer Wahrscheinlichkeit versieht. Shapiro und Stiglitz (1984, 433) argumentieren, dass darüber hinaus in einer Ökonomie, in der Vollbeschäftigung herrscht, ein glaubwürdiges Drohpotenzial fehlt: Ein entlassener Arbeitnehmer kann ohne Einkommensverluste in ein anderes Arbeitsverhältnis wechseln. In der Tat können Unternehmen selbst bei entdecktem und durch Entlassung sanktioniertem Shirking keine Entschädigungen einbringen. Es ließe sich aber einwenden, dass ein Unternehmen zum Beispiel durch die Ausstellung eines schlechten Zeugnisses dem entlassenen Arbeitnehmer die Suche nach einer neuen Stelle erschweren (Stigmatisierung) oder den Erwartungswert des Einkommens des nächsten Arbeitsverhältnisses senken könnte. Eine andere Möglichkeit wäre die Mitteilung an die Arbeitsverwaltung, wenn die Arbeitslosenversicherung eine Sanktion bei Entlassung infolge von unkooperativem Verhalten vorsieht.

Durch die Asymmetrie der Information bezüglich der Arbeitsleistung kann der Arbeitnehmer Nutzengewinne realisieren, indem er von der vereinbarten Arbeitsleistung abweicht (Sesselmeier, 1999, 112). Dem begegnet das Unternehmen, indem es einen Lohn zahlt, der über dem markträumenden Gleichgewichtslohn liegt (Effizienzlohn). Dadurch steigen die Opportunitätskosten des Shirking: Wird der Arbeitnehmer entdeckt, muss er auf den höheren Lohn verzichten. Zahlen indes alle Unternehmen einen Effizienzlohn, wäre die Anreizwirkung wieder zunichte gemacht, und das – wenngleich angreifbare – Argument von Shapiro und Stiglitz des kostenlosen Wechsels in ein neues Arbeitsverhältnis hätte wieder Bestand.¹⁰ Wenn aber alle Unternehmen einen Lohn über dem Gleichge-

¹⁰ Scheuer (1986, 412) bezeichnet die Annahme als „heroisch“.

wichtslohn zahlen, entsteht auch Arbeitslosigkeit.¹¹ Das Risiko, arbeitslos zu werden und gegebenenfalls zu bleiben, schafft – so die Theorie – den Anreiz zu einer vom Unternehmen erwarteten Arbeitsleistung. Ein anderer Wirkungszusammenhang besteht in der „fair-wage“-Hypothese, nach der Arbeitnehmer ihre Anstrengungen erhöhen, wenn sie einen Lohn auf einem ihrer Ansicht nach fairen Niveau erhalten (Franz, 1994, 297).

Eine zweite Argumentationslinie für die Existenz von Effizienzlöhnen stellt das „labor-turnover“-Modell dar. Die Grundannahme besteht darin, dass Unternehmen einen einheitlichen Lohn sowohl für neu eingestellte Arbeitnehmer (externer Arbeitsmarkt) als auch für bereits eingearbeitete Arbeitnehmer (interner Arbeitsmarkt) zahlen (Scheuer, 1986, 417). Gleichzeitig existieren zwar Produktivitätsunterschiede in Form von Einarbeitungskosten für neue Mitarbeiter. Die Unternehmen richten ihre betriebliche Lohnpolitik aber am internen Arbeitsmarkt aus, um eine hohe Fluktuation zu verhindern. Damit werden betriebspezifisches Humankapital im Unternehmen gehalten und die kostenträchtige Einarbeitung minimiert. Im Gleichgewicht zahlen alle Unternehmen einen Lohn, der den internen Arbeitsmarkt „räumt“, aber auf dem externen Arbeitsmarkt zu Arbeitslosigkeit führt.

Es verbleibt bei diesem Ansatz die Frage, warum sich das Problem nicht mit expliziten Arbeitsverträgen lösen lässt. Vorstellbar ist ein Senioritätsprinzip, das sich an der Dauer der Betriebszugehörigkeit orientiert (Yellen, 1984, 203). Die starke Betonung betriebspezifischen Humankapitals entfernt die Labor-turnover-Hypothese ein ganzes Stück vom neoklassischen Paradigma, das von der Substitutionalität der Produktionsfaktoren gekennzeichnet ist. Wenn – wie die Labor-turnover-Theorie postuliert – eingearbeitete Mitarbeiter nur zu hohen Kosten ersetzbar und Unternehmen daraufhin Löhne über dem Gleichgewichtslohn zu zahlen bereit sind, dann ist auch nicht mehr erkennbar, warum die Faktorallokation

¹¹ Während die Arbeitslosigkeit im Allgemeinen als unfreiwillig charakterisiert wird, argumentiert Spahn (1987, 235 f.), dass man auch von freiwilliger Arbeitslosigkeit sprechen kann: Die Arbeitslosen müssen für den statistischen Hang aller Arbeitnehmer zum Shirking geradestehen.

überhaupt in der antizipierten Weise funktionieren sollte. Ein Wechsel der Produktionstechnologie aufgrund veränderter Faktorpreisrelationen wäre nicht kostenlos möglich, da neues technologiespezifisches Humankapital erworben werden muss. Die Faktorallokation würde sich mehr an erwarteten Produktivitätsentwicklungen und Erfahrungen mit Faktorkombinationen orientieren als an der Faktorpreisrelation. Vor diesem Hintergrund müsste in stärkerem Maße ein Modell des lokalen technischen Fortschritts unterstellt werden, wie es von Atkinson und Stiglitz (1969) vorgebracht wurde, welches weitergehende Implikationen für die Beschäftigung hätte, als es die Effizienzlohntheorie abzubilden vermag.¹²

Die dritte Argumentationslinie für die Existenz von Effizienzlöhnen stellt das „adverse-selection“-Modell dar. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass die Unternehmen nicht über die Möglichkeit verfügen, die individuelle Produktivität eines Arbeitnehmers objektiv einzuschätzen. Gewissermaßen als Ersatzlösung orientieren sie sich an den Lohnforderungen. Der Lohn wird zum Indikator für die Qualität der Arbeitskraft (Scheuer, 1986, 419). Ein geringer Lohn gilt als Signal für geringe Produktivität. Als Folge kommt es zu einer – gegenüber der klassischen Annahme – umgekehrten Auswahl von Arbeitskräften. Erklärungsbedürftig bleibt bei diesem Ansatz, warum die Unternehmen nicht in der Lage sein sollen, die individuelle Produktivität abzuschätzen, produktivitätsorientierte Löhne zu zahlen (zum Beispiel Akkordlöhne) oder Arbeitnehmer zu entlassen, die nicht den Erwartungen an ihre Leistungsfähigkeit entsprechen (Yellen, 1984, 203). Daher wird der Ansatz zumeist als theoretisch nicht befriedigend eingeschätzt (Franz, 1994, 303).

Die Wirkung der Arbeitslosenversicherung ist im Shirking-Modell relativ eindeutig. Die Existenz des Effizienzlohns wird damit begründet, dass die Opportunitätskosten des Shirking steigen und somit eine höhere Arbeitsleistung induzieren sollen. Die Arbeitslosenunterstützung wirkt diesem Mechanismus offenkundig entgegen. Die Opportunitätskosten des Shirking fallen, da bei gegebener Wahrscheinlichkeit der Entdeckung der Erwartungswert des Einkommensausfalls im Fall der Entlassung sinkt.

¹² Vgl. Westermann und Schäfer (2001) für eine Analyse der Beschäftigungsentwicklung bei lokalem technischem Fortschritt.

Die Arbeitslosigkeit ist attraktiver als ohne Arbeitslosenunterstützung, und die Arbeitnehmer können ein höheres Risiko der Entdeckung eingehen, also mehr bummeln. Die Arbeitsproduktivität sinkt, und die relativen Arbeitskosten steigen *ceteris paribus* an. Die Unternehmen reagieren mit Faktorreallokation (Rationalisierung) und setzen Beschäftigung frei. Die Arbeitslosigkeit erhöht sich.¹³ Der Effekt nivelliert sich aber, wenn die Arbeitslosenversicherung im Fall einer selbstverschuldeten Entlassung keine Leistungen zahlt (Plaßmann, 2002, 75). Während die Arbeitslosenversicherungen der meisten Länder solche Sanktionen vorsehen, zeigt die Sanktionierungspraxis ein differenzierteres Bild (OECD, 2000, 130 ff.).

Im Labor-turnover-Ansatz vermindert die Arbeitslosenunterstützung die Anreizfunktion des Effizienzlohns. Unternehmen wird es erschwert, betriebsspezifisches Humankapital zu halten. Wenn die Unternehmen mit einer Erhöhung des Effizienzlohns reagieren, erhöht sich die Arbeitslosigkeit. Der Arbeitnehmer verfügt mit Hilfe der Arbeitslosenversicherung nur über ein erhöhtes Drohpotenzial, wenn erstens die Arbeitslosenversicherung keine Sanktionen bei Eigenkündigung vorsieht und zweitens der Übergang von Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit erfolgt und nicht in eine andere Erwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit. Wenn allerdings Charakteristika der Arbeitslosenversicherung wie die Sanktionierung von Eigenkündigungen Berücksichtigung finden, müssten auch andere Charakteristika wie Lohnkostenzuschüsse oder Eingliederungshilfen bedacht werden, die die Validität des ganzen Labor-turnover-Ansatzes in Frage stellen, da sie die Einarbeitungskosten reduzieren.

Im Adverse-selection-Ansatz wirkt die Arbeitslosenversicherung, indem sie den Anspruchslohn erhöht. Ist diese Erhöhung symmetrisch, das heißt, betrifft sie Hoch- und Geringqualifizierte gleichermaßen, müssen die Unternehmen ihren Effizienzlohn ebenfalls erhöhen, um weiterhin zwischen hoch und niedrig produktiven Arbeitnehmern differenzieren zu können. Höhere Effizienzlöhne sind mit einer höheren gleichgewichtigen

¹³ Plaßmann (2002, 75) macht noch einen gegenläufigen Effekt aus: Durch die gestiegene Arbeitslosigkeit steigt die Arbeitsproduktivität wieder an, was zum teilweisen Ausgleich des Effekts der Arbeitslosenversicherung führt.

Arbeitslosigkeit verbunden. Ein gegenteiliger Effekt ergibt sich nur, wenn gering qualifizierte Arbeitsuchende durch die Arbeitslosenversicherung ihre Bemühungen stärker einschränken als hoch qualifizierte. In diesem Fall steigen die Bewerberqualität, Arbeitsproduktivität und Arbeitsnachfrage, während die Arbeitslosigkeit sinkt (Eisen, 1997, 53). Für die Plausibilität der Annahme sprechen die höheren Lohnersatzraten für Geringqualifizierte. Dagegen spricht, dass die Lohnersatzraten mindestens ebenso stark vom Haushaltszusammenhang abhängen (Kröger/Leschke, 2002, 122 ff.).

Segmentationstheorie

In Theorien des segmentierten Arbeitsmarktes wird von der in anderen Ansätzen impliziten Annahme der Homogenität abgewichen. Unterstellt wird die Existenz eines „primären“ Sektors, dessen allokativen und normativen Funktionsfähigkeit als befriedigend eingestuft wird. Im sekundären Sektor hingegen existieren andere Lohnfindungsmechanismen, die ein niedrigeres produktivitätsspezifisches Lohnniveau zur Folge haben. Insofern ist die Grenze zwischen den Sektoren nicht streng qualifikationsbedingt zu ziehen: Die Arbeitsplätze im primären Sektor sind vielmehr so rationiert, dass nicht alle dafür Qualifizierten auch einen Arbeitsplatz finden. Die Mobilität zwischen den Sektoren ist eingeschränkt (Taubman/Wachter, 1986; Dickens/Lang, 1988). Während im primären Sektor Effizienzlöhne gezahlt werden, herrschen im sekundären Sektor Marktlöhne.

Arbeitslosigkeit kann entstehen, wenn ein aus dem primären Sektor entlassener Arbeitnehmer auf einen Arbeitsplatz in diesem durch Unterbeschäftigung gekennzeichneten Sektor wartet, statt im geräumten sekundären Sektor eine Arbeit anzunehmen („wait unemployment“). Dazu kommen Beschäftigte aus dem sekundären Sektor, die in den primären Sektor drängen, was aber nur über temporäre Arbeitslosigkeit möglich ist, weil die direkte Durchlässigkeit der Sektoren eingeschränkt ist (Eisen, 1997, 54). Die eingeschränkte Sektormobilität erklärt sich aus dem effizienzlohntheoretisch herzuleitenden betriebsspezifischen Humankapitalstock (Klöß, 1990, 49 f.) beziehungsweise der ebenfalls effizienzlohntheoretisch begründeten „screening“-Funktion des Lohns: Wer eine Arbeit im sekun-

dären Sektor hat, sendet negative Signale bezüglich seiner Produktivität an Arbeitgeber des primären Sektors (Burda, 1988, 398).

In Modell von Burda (1988) ist ein Gleichgewicht erreicht, wenn Arbeitslose indifferent sind gegenüber der Frage, ob sie arbeitslos bleiben und mit einer exogen gegebenen Wahrscheinlichkeit einen Arbeitsplatz im primären Sektor finden sollen oder ob sie eine Arbeit im sekundären Sektor annehmen. Eine Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung bewirkt nun, dass sich die Attraktivität des Wartens auf eine Arbeit im primären Sektor erhöht. Das Arbeitsangebot im sekundären Sektor sinkt, und es ergibt sich ein neues, durch die Indifferenzbedingung gekennzeichnetes Gleichgewicht mit einem höheren Lohn im sekundären Sektor. Dieser erste Effekt führt zu steigender Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig erhöhen sich die Löhne im primären Sektor, da diese als Durchschnitt der Alternativoptionen Arbeitslosenunterstützung und der Produktivität definiert sind (Burda, 1988, 399). Dadurch verringert sich die Beschäftigung im primären Sektor, und die Arbeitslosigkeit steigt. Es sinkt aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass (wartende) Arbeitslose in diesem Sektor eine Beschäftigung finden. Die Attraktivität des Wartens kann sich durch diesen indirekten Effekt vermindern, wodurch die Alternative der Beschäftigung im sekundären Sektor attraktiver wird, was die Arbeitslosigkeit tendenziell senkt. Welches Vorzeichen der zweite Effekt haben wird und ob der erste oder der zweite Effekt dominiert, ist offen. Burda (1988, 402) bezeichnet es jedoch als höchst unwahrscheinlich, dass der zweite Effekt den ersten kompensieren kann.¹⁴ Der Normalfall sei daher, dass durch eine höhere Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosigkeit steige.

2.2 Empirische Ergebnisse

Während theoretische Erklärungen der Arbeitslosigkeit und der Wirkungen der Arbeitslosigkeit facettenreich sind und von unterschiedlichen Annahmen ausgehen, basiert die empirische Beweisführung zumeist auf suchtheoretischen Ansätzen oder dem neoklassischen Modell.

¹⁴ Eine explizite Begründung für diese Einschätzung wird indes nicht angeführt.

Erwerbseinkommen) um 1,3 Prozentpunkte für temporär Arbeitslose („layoff“) und um 4,2 Prozentpunkte für andere Arbeitslose. Dabei wurden nur unfreiwillig arbeitslos gewordene Personen berücksichtigt. Die Untersuchung basierte auf Differenzen der Arbeitslosenversicherung in verschiedenen Staaten der USA. Angesichts des eindeutigen Ergebnisses schlussfolgern Feldstein und Poterba (1984, 165), dass eine Reduzierung der Arbeitslosenunterstützung die Dauer der Arbeitslosigkeit und somit die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich senken kann.

Stobernack (1991, 254 f.) berichtet von zwei weiteren Studien aus den achtziger Jahren, die den positiven Effekt der Arbeitslosenunterstützung auf den Anspruchslohn verifizieren. Die Effekte sind indes etwas geringer als bei Feldstein und Poterba. Eine andere Studie (für Deutschland) finde jedoch keine positiven Effekte und eine weitere (für die USA) sogar signifikant negative Effekte. Aus fünf ihm vorliegenden Studien vermag Stobernack keine eindeutige Wirkungsrichtung zu erkennen.

Christensen (2001, 5 ff.) berichtet von insgesamt acht Studien aus den achtziger und neunziger Jahren. Davon können drei (zwei mit deutschen, eine mit britischen Daten) keinen signifikanten Effekt der Arbeitslosenunterstützung auf den Anspruchslohn ausmachen. Drei Studien (für die USA, Großbritannien und die Niederlande) finden signifikante, aber kleine Effekte, und zwei Studien (für die USA und Neuseeland) können einen signifikanten Effekt bestätigen. Insgesamt betrachtet scheint die internationale empirische Evidenz die Annahme nicht eindeutig bestätigen zu können, dass die Arbeitslosenversicherung erhöhend auf den Anspruchslohn wirkt. Zu dieser Einschätzung gelangt auch Nickell (1990, 421). Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass belastbare Daten für den Anspruchslohn nur vereinzelt vorliegen und darüber hinaus von subjektiven Selbsteinschätzungen bestimmt sind.

Eindeutiger sind die Ergebnisse der Studien, die den Einfluss der Höhe und/oder Anspruchsdauer der Arbeitslosenunterstützung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit untersuchen.¹⁵ Moffitt und Nicholson (1982) schätzen,

¹⁵ Nickell (1990, 421) hält dies für einen „established fact“.

dass eine Erhöhung der Lohnersatzrate um 10 Prozent die Arbeitslosigkeitsspeils von Männern im Durchschnitt um 0,5 Wochen, von Frauen um 0,4 Wochen verlängert. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt Moffitt (1985). Meyer (1990) taxiert die Wirkung mit 1,5 Wochen verlängerter Arbeitslosigkeit. Dieses Ergebnis wird von Hagen und Steiner (2000, 148) für repräsentativ gehalten, da auch andere Studien für die USA und Großbritannien zu diesem Ergebnis kommen. Auch wenn Davidson und Woodbury (1996, 1) der Auffassung sind, dass die Bandbreite der Schätzungen zu groß ist, um politische Schlussfolgerungen zu ziehen, so lässt sich doch sagen, dass offenkundig sehr große Einschnitte notwendig wären, um auf dem Wege der Arbeitslosengeldkürzung eine Reduktion der Arbeitslosigkeit zu erreichen. Die Wirkung der Anspruchsdauer der Arbeitslosenunterstützung scheint dagegen größer zu sein. Moffitt (1985) schätzt, dass die Verlängerung der Bezugsdauer um eine Woche die Arbeitslosigkeit um 0,15 Wochen verlängert. Katz und Meyer (1990) kommen zu einem damit kompatiblen Ergebnis: Die Arbeitslosigkeit verlängere sich um 0,16 bis 0,2 Wochen.

Von Bedeutung für die Ableitung arbeitsmarktpolitischer Schlussfolgerungen sind zwei weitere empirisch untermauerte Aspekte. Erstens nimmt der die Arbeitslosigkeit verlängernde Effekt der Lohnersatzrate mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ab (Layte/Callan, 2001, 105; Eisen, 1997, 65). Zweitens bestehen Unterschiede zwischen Arbeitslosen verschiedener Altersgruppen. Jüngere Arbeitslose reagieren bezüglich der Dauer der Arbeitslosigkeit stärker auf Variationen der Lohnersatzrate als ältere (Eisen, 1997, 65). Es wäre indes zu erwarten, dass die Merkmale „Dauer der Arbeitslosigkeit“ und „Alter“ miteinander korreliert sind.

Ergebnisse für Deutschland

Auch für Deutschland liegt eine Reihe von suchtheoretisch fundierten empirischen Untersuchungen zur Wirkung der Arbeitslosenunterstützung vor (siehe auch die Überblicke bei Plaßmann, 2002; Hagen/Steiner, 2000). Datengrundlage ist überwiegend das Sozioökonomische Panel (SOEP), das die Berücksichtigung einer Reihe individueller Merkmale ermöglicht.

Hunt (1995) schätzt die Effekte des Arbeitslosengeldbezugs auf die Hazard-Rate ein und untersucht daneben auch die Effekte der Gesetzesänderungen Mitte der achtziger Jahre, mit denen die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose drastisch verlängert wurde (siehe dazu Kapitel 3.1). Sie ermittelt für den Dummy des Arbeitslosengeldbezugs positive Koeffizienten. Das heißt, der Bezug von Arbeitslosengeld wirkt sich (signifikant) positiv auf die Übergangsrate aus Arbeitslosigkeit aus – und zwar sowohl für den Übergang in Erwerbstätigkeit als auch für den Übergang in Nichterwerbstätigkeit. Dieses zunächst wenig intuitive Ergebnis wird plausibler, wenn die Arbeitslosenhilfe in die Betrachtung mit einbezogen wird. Für Empfänger von Arbeitslosenhilfe ist es deutlich weniger wahrscheinlich, von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit zu wechseln. Die Höhe des Arbeitslosengeldes zeigte keinen signifikanten Einfluss auf die Abgangsraten. Die Wirkung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wird von Hunt mittels eines Differences-in-differences-Ansatzes ermittelt. Dabei werden die Hazard-Raten von Arbeitslosen, die in den Genuss der seit Mitte der achtziger Jahre verlängerten Bezugsdauern kamen, mit denen anderer Arbeitsloser verglichen. Die Resultate der ökonometrischen Analyse sind nicht immer eindeutig. Es kann aber für 44- bis 48-jährige Arbeitslose, die Anspruch auf Arbeitslosengeld für mehr als 12 Monate haben, ein negativer Effekt auf die Hazard-Rate festgestellt werden. Der Effekt ist noch größer, wenn entlassene männliche Arbeitnehmer separat betrachtet werden. So hatte vor 1987 ein 47-jähriger, verheirateter Mann mit einem Kind und einer beruflichen Ausbildung eine Chance von 55 Prozent, innerhalb von sechs Monaten nach Beginn seiner Arbeitslosigkeit eine neue Stelle zu finden. Nach den Gesetzesänderungen im Juli 1987 fiel diese Chance auf 36 Prozent (Hunt, 1995, 111). Die Autorin schlussfolgert, dass die lange Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes eine wichtige Rolle bei der Erklärung der höheren Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland im Vergleich zu den USA spielt.

Hujer und Schneider (1996) verwenden einen ähnlichen Ansatz wie Hunt und kommen dabei auch zu ähnlichen Ergebnissen. Auf den Übergang von Männern aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ermitteln Hujer und Schneider wenig relevante Effekte der Lohnersatzrate und signifikante, aber geringe Effekte der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld. Die Kürzung

der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld um zwei Monate würde zu einer Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer von einer Woche führen. Deutlichere Effekte ergäben sich aber für ältere Arbeitslose, die Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes von bis zu 32 Monaten beanspruchen können. Für diese Gruppe hat sich mit der Verlängerung der Bezugsdauer die Hazard-Rate um 50 Prozent verringert, was einer Verdoppelung der Arbeitslosigkeitsdauer entspricht (Hujer und Schneider, 1996, 69). Für Frauen lassen sich solche Effekte jedoch nicht nachweisen. Die Autoren mögen indes keine arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen aus ihrer Analyse ableiten.

Steiner (1997) schätzt den Effekt der Höhe des Arbeitslosengeldes in seinem Hazard-Raten-Modell ebenfalls gering ein. Der Bezug von Arbeitslosenhilfe wirkt sich jedoch für Männer deutlich negativ auf den Übergang in Erwerbstätigkeit aus. Für Frauen lässt sich ein positiver Effekt auf den Übergang in Nichterwerbstätigkeit feststellen. Deutlich negativ wirken sich die verlängerten Bezugszeiten von Arbeitslosengeld für ältere männliche Arbeitslose auf die Übergangsrate in Beschäftigung aus. Insgesamt muss für Männer von einer Wirkung der Bezugsdauer, die die Arbeitslosigkeit verlängert, ausgegangen werden. Für Frauen ist die Wirkung hingegen nicht eindeutig. Der Autor geht implizit davon aus, dass mit einer Verkürzung der Bezugsdauer eine Reduktion der Arbeitslosigkeit erreicht werden kann, da eine Reform der (unbegrenzten) Arbeitslosenhilfe zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit eingefordert wird (Steiner, 1997, 40).

Die Untersuchung von Plaßmann (2002) ist insofern besonders, als dass sie nicht das SOEP als Datenbasis nutzt, sondern die Beschäftigtenstichprobe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Im Gegensatz zu den oben genannten Studien unterscheidet sie zudem zwischen Rückrufen und Neueinstellungen. Dafür bleibt der Übergang in Nichterwerbstätigkeit unberücksichtigt. Die Ergebnisse können aber mit denen anderer Studien als vergleichbar eingestuft werden. Wie in der Untersuchung von Hunt (1995) ermittelt Plaßmann einen signifikant positiven Effekt des Arbeitslosengeldbezuges auf die Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit (Neueinstellungen). Der Bezug von Arbeitslosenhilfe

hat für Männer keinen signifikanten Effekt, während er für Frauen negativ ist. Wie auch bei Hunt (1995) ermittelt Plaßmann den Effekt der Bezugsdauer mittels eines Differences-in-differences-Ansatzes. Die Bezugsdauer geht nicht direkt als erklärende Variable in das Modell ein, sondern es werden Kontrollgruppen gebildet. Wie in anderen Studien auch zeigt die verlängerte Bezugsdauer für ältere Arbeitslose einen signifikant negativen Effekt auf die Übergangsrate in Erwerbstätigkeit.

2.3 Fazit

Als Zwischenergebnis der Betrachtung theoretischer Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit lässt sich bezüglich der Wirkung der Arbeitslosenversicherung folgendes Theorem formulieren:

Die Existenz der Arbeitslosenversicherung wirkt sich erhöhend auf die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit auf deren Niveau aus.

Theorieimmanente gegenläufige Effekte lassen sich nur wenige ausmachen. Ein bedeutender Effekt ist die Wirkung des entitlement effects. Andererseits werden häufig idiosynkratische Charakteristika der Arbeitslosenversicherung, die sich erhöhend auf die Arbeitslosigkeit auswirken können, negiert. So dürfte auch ein entitlement effect von der Teilnahme an beschäftigungsschaffenden Maßnahmen ausgehen. Wenn die Wirkung verschiedener Merkmale der Arbeitslosenversicherung auf die Validität der theoretischen Analyse betrachtet werden soll, dann müssen auch alle relevanten Merkmale Berücksichtigung finden.

Durch die empirische Applikation vorwiegend suchtheoretischer Ansätze konnten einige dieser Parameter empirisch überprüft werden. Ein bemerkenswertes Ergebnis, das viele Studien teilen, ist der geringe Effekt der Höhe der Lohnersatzrate. Dies ist insofern überraschend, als dass die Lohnersatzrate vor suchtheoretischem Hintergrund bestimmend für den Wert der Option „Arbeitsangebot ablehnen und arbeitslos bleiben“ ist. Plausibel wird die Beobachtung aber durch ein zweites Ergebnis, das die meisten Studien empirisch ermitteln: den substantziellen Einfluss der

Tabelle 1

Wert der Arbeitslosenunterstützung*				
– in Vielfachen des Nettomonatslohns –				
Lohnersatzrate (in % des Nettomonatslohns)	Bezugsdauer (Monate)			
	6	12	24	32
50	3,0	6,0	12,0	16,0
60	3,6	7,2	14,4	19,2
70	4,2	8,4	16,8	22,4
80	4,8	9,6	19,2	25,6
90	5,4	10,8	21,6	28,8

* ohne Abdiskontierung

Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen. Tabelle 1 zeigt die Beziehung zwischen Lohnersatzrate und Bezugsdauer in einem numerischen Beispiel. Es wird deutlich, dass – innerhalb plausibler Variationen der beiden Parameter – die Bezugsdauer einen stärkeren Einfluss auf den Gegenwartswert

zukünftiger Zahlungsströme hat als die Lohnersatzrate. Insofern muss die Bezugsdauer als eine wichtige Stellschraube angesehen werden, wenn mit einer Reform der Arbeitslosenversicherung die Arbeitslosigkeit gesenkt werden soll.

3 Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland

Erst Mitte der siebziger Jahre entwickelte sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland zu einem nennenswerten Problem. In den sechziger Jahren stieg die Arbeitslosenquote kaum über 2 Prozent, erst 1975 wurde bei der Arbeitslosenzahl die Millionengrenze überschritten. Die Politik reagierte ambivalent auf die Veränderungen. Einerseits verlangten die mit dem Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung steigenden Lohnnebenkosten nach einer Konsolidierung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit. Andererseits ergab sich aus der steigenden Arbeitslosigkeit ein politischer Druck zur Verbesserung der sozialen Absicherung von Arbeitslosen.

3.1 Anspruchsvoraussetzungen und Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen

Mit der leichten Entspannung der Arbeitsmarktlage Mitte der achtziger Jahre wurden vermehrt Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeweitet. 1985 wurde erstmals die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose angehoben. Der neu gefasste § 106a AFG sah vor, dass Arbeitslose ab 49 Jahren einen – je nach vorheriger Beschäftigungszeit – gestaffelten Anspruch auf bis zu 18 Monaten Arbeitslosengeld hatten. Zuvor war der Bezug von Arbeitslosengeld maximal 12 Monate möglich, wobei für einen Monat Leistungsbezug drei Monate Beiträge einbezahlt werden mussten. Die für den erhöhten Maximalanspruch erforderliche Beschäftigungsdauer betrug sechs Jahre. Die Regelung war zunächst bis 1989 befristet, da sie dem Gesetzgeber wegen der seinerzeit schlechten Arbeitsmarktlage erforderlich schien. Für die Gesetzesänderung wurden zwei Gründe angeführt. Erstens hatte sich das Verhältnis von Beziehern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe unter den Leistungsbeziehern zugunsten der – vom Bund finanzierten – Arbeitslosenhilfe verschoben. Zweitens waren ältere Arbeitslose besonders von dem Übergang von Arbeitslosengeld zu Arbeitslosenhilfe betroffen. Da diese in der Regel langjährig Versicherte waren, sollte ihnen die bei der Arbeitslosenhilfe vorgesehene Bedürftigkeitsprüfung erspart bleiben (vgl. Deutscher Bundestag, 1984). Der Einstieg in Senioritätsprivilegien in der Arbeitslosenversicherung war folglich sozialpolitisch motiviert. Die im Gesetzentwurf genannten geschätzten Mehrkosten der Bundesanstalt für Arbeit von rund einer Milliarde DM im Jahr erschienen verkraftbar, da aufgrund der guten finanziellen Lage der Arbeitslosenversicherung im gleichen Jahr auch eine Beitragssenkung von 0,2 Prozentpunkten erfolgte.

1986 wurde der Leistungsumfang der Arbeitslosenversicherung erneut vergrößert. Neben der Ausweitung bestehender Leistungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik (zum Beispiel Erhöhung des Unterhaltsgeldes, Senkung der Altersgrenze für die Teilnahme an ABM) und der Einführung neuer Instrumente (Überbrückungsgeld für Existenzgründer) wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer nochmals auf maximal 24 Monate erhöht und die Altersgrenze gesenkt. Darüber hin-

aus wurde das „Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen“ eingeführt. Hintergrund der Novelle des AFG waren abermals sozialpolitische Ziele, nämlich die „Wahrung der sozialen Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung“ (Deutscher Bundestag, 1985). Die gestiegene Langzeitarbeitslosigkeit besonders unter älteren Arbeitslosen hatte das Gewicht der Leistungsarten auf die Arbeitslosenhilfe verschoben. Insofern waren auch Aspekte der Kostenträgerschaft von Bedeutung, zumal im Gesetzentwurf betont wurde, dass die Belastung des Bundes durch Arbeitslosenhilfe von 1,9 Milliarden DM 1980 auf 9 Milliarden DM 1985 gestiegen sei, während bei der Arbeitslosenversicherung finanzielle Spielräume entstanden seien. Eine Abkehr vom reinen Versicherungsprinzip lässt sich daran erkennen, dass neben der Budgetfrage die soziale Absicherung langjährig Versicherter im Vordergrund stand.

Eine nochmalige Verlängerung auf maximal 32 Monate Bezugsdauer von Arbeitslosengeld erfolgte 1987. Gleichzeitig wurde die erforderliche Vorbeschäftigungsdauer für den Bezug von einem Monat Arbeitslosengeld von drei auf zwei Monate verkürzt. Die Befristungsklausel der Regelungen von 1985 und 1986 wurde durch die Eingliederung des § 106a AFG in den § 106 aufgehoben. Ziel des Gesetzes war, das durch die Bezugsdauerverlängerung 1986 stabilisierte Verhältnis von Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfängern zugunsten des Arbeitslosengeldes zu vergrößern. Diese Umkehr war bereits mit der Novelle 1986 beabsichtigt, aber nicht erreicht worden. Die in Aussicht gestellten Mehrkosten für die Arbeitslosenversicherung von circa 2,8 Milliarden DM jährlich waren nach Auffassung des Gesetzgebers durch den im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) entstandenen „Spielraum“ gedeckt. Nicht auszuschließen ist auch ein politischer Druck zur Besserstellung der abermals gestiegenen Zahl älterer Arbeitsloser. So griff der Gesetzentwurf einen Vorschlag des Verwaltungsrates der BA auf (Deutscher Bundestag, 1987a). Die Opposition forderte – neben der Erhöhung des Arbeitslosengeldes – gar eine Ausweitung der Bezugsdauer ohne Altersbegrenzung (Deutscher Bundestag, 1987b).

Die in den achtziger Jahren eingeführten verlängerten Bezugszeiten von Arbeitslosengeld (Tabelle 2) waren ausnahmslos sozial- und bud-

getpolitisch motiviert. Entscheidend für den Gesetzgeber waren die soziale Absicherung älterer Arbeitsloser und die Bewahrung eines Gleichgewichts der Kostenbelastung durch Arbeitslosengeld beziehungsweise -hilfe. Eine Rolle spielte wohl auch die Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit, die

Tabelle 2

Maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld								
– in Monaten –								
Periode	Altersgrenze (in Jahren)							
	42	44	45	47	49	52	54	57
bis 1985	12	12	12	12	12	12	12	12
1985	12	12	12	12	18	18	18	18
1986–1987	12	16	16	16	20	20	24	24
1987–1997	18	20	20	20	26	26	32	32
ab 1997	12	12	18	22	22	26	2	32

Mitte der achtziger Jahre erstmals (aber auch letztmals) einen Überschuss aufwies (Glismann/Schrader, 2000). Die Überlegung, dass eine lange Bezugsdauer ihrerseits durch negative Anreize die Arbeitslosigkeit beziehungsweise Langzeitarbeitslosigkeit von Älteren begünstigen könnte, wurde nicht angestellt. Erst 1997 wurde mit einer geringfügigen Erhöhung der Altersgrenzen, die für den längeren Bezug von Arbeitslosengeld Voraussetzung sind, der Versuch unternommen, den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung wieder stärker zu betonen. Eine nicht unwesentliche Rolle spielte indes auch die Entlastung der Beitragszahler (Deutscher Bundestag, 1996).

Die Höhe des Arbeitslosengeldes wird durch die Parameter Lohnersatzrate, Bemessungsgrundlage und jährliche Anpassung der Leistungen determiniert (vgl. zu den folgenden Ausführungen Arbeitnehmerkammer Bremen, 2002). Bevor die Arbeitslosigkeit Ende der siebziger Jahre merklich anstieg, waren die Leistungen deutlich erhöht worden. 1975 wurde die Höhe des Arbeitslosengeldes auf einheitlich 68 Prozent des Nettolohns festgelegt. Im gleichen Jahr wurden Arbeitslose in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert. Als Bemessungsgrundlage diente das zuletzt erzielte Bruttogehalt. Diese großzügige Regelung wurde 1983 wieder aufgegeben: Als Bemessungsgrundlage für die Rentenversicherungsbeiträge von Arbeitslosen galt fortin das Arbeitslosengeld. 1984 wurden die jährliche Anpassung des Arbeitslosengeldes sowie die Lohnersatzraten gekürzt. Arbeitslose

ohne Kinder erhielten nur noch 63 Prozent des Nettolohns. 1988 wurde der Bemessungszeitraum zur Ermittlung des dem Arbeitslosengeld zugrunde liegenden Nettoeinkommens von drei auf zwölf Monate erhöht, wenn in der Zeit vor Eintritt der Arbeitslosigkeit überdurchschnittliche Lohnzuwachsrate zu beobachten gewesen waren. 1994 erfolgte eine weitere Kürzung der Lohnersatzrate von 68 Prozent für Arbeitslose mit Kindern beziehungsweise 63 Prozent für Arbeitslose ohne Kinder auf 67 Prozent beziehungsweise 60 Prozent. 1997 – nur in diesem Jahr – entfiel die jährliche Anpassung der Leistungen an die Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte. Im gleichen Jahr wurden Abfindungen bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes – von Freibeträgen abgesehen – mildernd berücksichtigt. 1998 erfolgte eine Berücksichtigung von Überstundenentgelten bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes. 2000 wurde die jährliche Anpassung nicht mehr nach der Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte bemessen, sondern nach der Entwicklung des Preisindex der Lebenshaltung. Ob dies eher einen steigernden oder senkenden Effekt hatte, ist unklar – aber wohl auch unerheblich, da die Regelung schon 2001 wieder rückgängig gemacht wurde. Ab dem Jahr 2000 mussten aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichtes auch Einmalzahlungen bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes berücksichtigt werden. Die Auswirkungen auf die Höhe des Arbeitslosengeldes waren nicht unerheblich: 2000 stieg das durchschnittlich gezahlte Arbeitslosengeld gegenüber dem Vorjahr um über 100 DM im Monat an.

Aus der Entwicklung von Bezugsdauer und Höhe des Arbeitslosengeldes in Deutschland kristallisiert sich eine Strategie heraus. Einerseits wurde der gestiegenen Arbeitslosigkeit mit einer Verlängerung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld begegnet. Damit wurde erstens die Absicherung der Langzeitarbeitslosen verbessert, da das Arbeitslosengeld höher liegt als die im Anschluss zu zahlende Arbeitslosenhilfe. Zweitens wurde eine Verlagerung der Kosten auf den Bund (über die Arbeitslosenhilfe) und die Kommunen (über die Sozialhilfe) zulasten der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung vermieden. Andererseits wurde der durch diese Politik verursachten angespannten Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit durch die Absenkung des Leistungsniveaus der Arbeitslosenversicherung begegnet.

Diese Strategie steht in eklatantem Widerspruch zu den Erkenntnissen der empirischen Forschung über den Zusammenhang von Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit.¹⁶ Die Bezugsdauer hat deutliche, die Leistungshöhe hingegen nur geringe Effekte auf die Übergangsraten von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit. Die mit der Verlängerung der Bezugszeiten geschaffenen negativen Anreize können mit Leistungskürzungen nicht wettgemacht werden. Im Ergebnis haben die Reformen der Arbeitslosenversicherung in den letzten 20 Jahren die Arbeitslosigkeit gefördert.

3.2 Zumutbarkeitskriterien, Mitwirkungspflichten und Sanktionierung

Anders als bei der Entwicklung der Lohnersatzleistungen wurden – zumindest bis 1999 – die Regeln über die Zumutbarkeit der Aufnahme einer angebotenen Arbeit, über Mitwirkungspflichten der Arbeitslosen und über Sanktionierung von nichtkooperativem Verhalten stetig verschärft. Atkinson und Micklewright (1991) wiesen darauf hin, dass der Ausgestaltung dieser Regelungen erhebliche Bedeutung bezüglich der zu erwartenden theoretischen Effekte der Arbeitslosenversicherung zukommen könne (siehe auch Kapitel 2.1 „Suchtheorie“).

Durch einen Runderlass der Bundesanstalt für Arbeit wurden 1978 die bis dahin eher schwammig formulierten Zumutbarkeitskriterien im Arbeitsförderungsrecht konkretisiert und erheblich verschärft. Neben einer erweiterten Mobilitätspflicht war über ein Stufensystem nunmehr auch eine Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus zumutbar (Oschmiansky et al., 2001, 5). Im gleichen Jahr wurde die Regelung wirksam, nach der eine Sperrzeit die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld in gleichem Maße kürzt. De facto handelte es sich bei der Sperrzeit um eine temporäre Streichung des Arbeitslosengeldes. Dies wurde – wie

¹⁶ Dies sollte allerdings nicht überraschen, wenn die Motive der Reformen (sozialpolitische und Budgetgründe, nicht aber eine Verbesserung der Anreizstruktur) bedacht werden.

spätere Modifikationen der Sperrzeitenregelungen auch – mit einer notwendigen Einschränkung von Missbrauchsmöglichkeiten begründet (Deutscher Bundestag, 1977, 8). 1979 wurde im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) eine Regelung eingeführt, nach der nur solche Arbeitslose als „verfügbar“ anzusehen sind, die das Arbeitsamt täglich aufsuchen können und erreichbar sind. Verfügbarkeit wiederum ist Voraussetzung für den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Zusätzlich wurde eine dreimonatige Meldepflicht auch für Nichtleistungsempfänger eingeführt. Eine Meldepflicht in kürzeren Zeitabständen konnte das Arbeitsamt jedoch nur anordnen, wenn Missbrauch vermutet wurde (Deutscher Bundestag, 1979, 19).

1982 wurde mit dem Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz die maximal mögliche Dauer einer Sperrzeit von vier auf acht Wochen erhöht. Gleichzeitig wurden Sperrzeiten im Arbeitslosengeldbezug auch auf den Bezug von Arbeitslosenhilfe angerechnet. Arbeitslose mussten nach einer festgelegten Dauer der Arbeitslosigkeit Arbeitsangebote unter ihrem Qualifikationsniveau annehmen. Ein Nettoeinkommen unterhalb des Arbeitslosengeldes galt jedoch weiterhin als unzumutbar. Eine weitere Verschärfung der institutionellen Regelungen für Arbeitslose fand 1993 statt. Die Sperrzeit aufgrund selbstverschuldeter Arbeitslosigkeit (Eigenkündigung) wurde auf mindestens ein Viertel der Bezugsdauer festgelegt. Die Arbeitsämter konnten nunmehr auch für den Fall, dass sich der Arbeitslose weigerte, an einer „Maßnahme der Arbeitsberatung“ teilzunehmen, Sperrzeiten verhängen. Zudem wurden erweiterte Möglichkeiten zur Missbrauchsbekämpfung geschaffen. So wurden Leistungsempfänger zur Hinterlegung ihrer Lohnsteuerkarte beim Arbeitsamt verpflichtet.

1994 erfolgte eine erneute Verlängerung der Sperrzeit von acht auf zwölf Wochen. Darüber hinaus wurden verschärfte Meldepflichten eingeführt. Für Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) wurde die Aufnahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse verpflichtend. 1996 wurde für Empfänger von Arbeitslosenhilfe die Aufnahme einer Saisontätigkeit („Ernteeinsatz“) für zumutbar erklärt. Die Beschäftigung konnte mit dem neuen arbeitsmarktpolitischen Instrument der „Arbeitnehmerhilfe“ mit 25 DM pro Tag gefördert werden. Die Anzahl der solchermaßen

geförderten Personen erreichte jedoch nie nennenswerte Größenordnungen. Ebenso wie die Saisonarbeit können die 1997 eingeführten „Trainingsmaßnahmen“ als work test interpretiert werden: Arbeitslose, die eine Teilnahme verweigern, sind nicht als arbeitsuchend im Sinne des Gesetzes anzusehen.¹⁷ Darüber hinaus wurden die Zumutbarkeitskriterien 1997 erneut verschärft, unter anderem durch den Wegfall der Qualifikationsstufen und des Berufsschutzes. Die Zumutbarkeit definiert sich seitdem allein durch das erzielbare Nettoeinkommen. Danach sind in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit Beschäftigungen zumutbar, bei denen das erzielbare Nettoeinkommen nicht mehr als 20 Prozent unter dem der letzten Beschäftigung liegt. Zwischen drei und sechs Monaten Dauer der Arbeitslosigkeit ist ein Lohnabschlag von 30 Prozent zumutbar, danach ist lediglich erforderlich, dass das Nettoeinkommen über dem Arbeitslosengeld liegt. Neben dieser Neuregelung wurden auch die zumutbaren Pendelzeiten vom Wohnort zum Arbeitsplatz verlängert. Als zumutbar galt nunmehr eine Fahrzeit von 3 statt 2,5 Stunden bei einer Vollzeitstätigkeit und 2,5 statt 2 Stunden bei einer Teilzeitbeschäftigung. Die Erhöhung wurde aber schon 1999 wieder rückgängig gemacht.

Die vorläufig letzte Erweiterung von Zumutbarkeit und Mitwirkungspflichten erfolgte 1998 mit dem Übergang vom AFG zum Sozialgesetzbuch. Danach setzt Arbeitslosigkeit Beschäftigungssuche und Verfügbarkeit voraus. Die Beschäftigungssuche ist auf Verlangen dem Arbeitsamt vorzuweisen. Die Verfügbarkeit sollte durch eine obligatorische Rückmeldung im Dreimonatsrhythmus überprüft werden. Die Meldepflicht wurde jedoch 1999 wieder abgeschafft. Die Sperrzeitenregelung wurde dahin gehend erweitert, als dass nunmehr der Anspruch auf Arbeitslosengeld vollständig erlischt, wenn insgesamt 24 Wochen Sperrzeiten ausgesprochen wurden. Bis dahin war es erforderlich, dass mindestens zwei 12-wöchige Sperrzeiten verhängt worden waren. Letztlich wurde das arbeitsmarktpolitische Instrument der Arbeitnehmerhilfe, das – sofern Zumutbarkeit gegeben ist – die Verpflichtung zur Annahme einer Saisontätigkeit involviert, auch für Empfänger von Arbeitslosengeld eingeführt.

¹⁷ Die Trainingsmaßnahmen waren zunächst nur für Empfänger von Arbeitslosenhilfe obligatorisch, ab 1998 dann auch für Empfänger von Arbeitslosengeld.

Die Entwicklung von Zumutbarkeitskriterien, Mitwirkungspflichten und Sanktionen fügt einen Baustein zu dem Bild der Arbeitsmarktpolitik der letzten Dekaden hinzu. Unter weitgehender Vernachlässigung von Anreizgesichtspunkten wurde als Reaktion auf steigende Arbeitslosenzahlen einerseits die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld verlängert. Andererseits wurden Leistungen gekürzt, um die finanziellen Auswirkungen zu kontrollieren. Zusätzlich versuchte man, durch eine verstärkte gesetzliche Verpflichtung zur Beschäftigungssuche adverse Anreize zu kompensieren. Die gesetzlichen Verpflichtungen sind jedoch nur effektiv, wenn eine glaubhafte Kontrolle und Sanktionierung erfolgen. Wie die Betrachtung der Theorie der impliziten Kontrakte gezeigt hat, ist eine lückenlose Kontrolle weder möglich noch effizient.

Es kommt vielmehr darauf an, dass die Wahrscheinlichkeit, dass ein Fehlverhalten entdeckt wird, multipliziert mit der Schwere der Sanktion den möglichen Nutzengewinn aus dem Fehlverhalten mindestens kompensiert. Während neben dem Umfang der Mitwirkungspflichten auch die Schwere der Sanktionen beträchtlich erweitert wurde, ist fraglich, ob dies auch bei der Aufdeckung von Verstößen gegen diese Verpflichtungen gelang. Dagegen spricht das Ergebnis von Oschmiansky et al. (2001), dass die Häufigkeit, mit der Sperrzeiten verhängt wurden, weniger mit der Reichweite von Zumutbarkeitskriterien und Mitwirkungspflichten korreliert als vielmehr mit der Anzahl der offenen Stellen. Würde Fehlverhalten effektiv sanktioniert, hätten die gesetzlichen Verschärfungen zu mehr Sperrzeiten führen müssen – es sei denn, die Verschärfung hätte ohne Zeitverzögerung den gewünschten Effekt gezeigt, nämlich einen Rückgang des Fehlverhaltens selbst.

Die andere Erklärung besteht darin, dass von den Verschärfungen der Rechtslage durch die Arbeitsverwaltung kein Gebrauch gemacht wurde. Dass diese Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen ist, belegt die immer wieder aufkeimende Diskussion um die Umkehr der Beweislast. Weil die Arbeitsverwaltung Sanktionen gerichtlich nicht durchsetzen kann, sollen Arbeitslose den Beweis dafür antreten, dass eine angebotene Stelle nicht zumutbar ist. Einen weiteren Hinweis liefert der internationale Vergleich, nach dem Sanktionen wegen Fehlverhaltens in Deutschland

vergleichsweise selten sind (OECD, 2000, 134 ff.). Während die Frage, wie effektiv die Kontrolle von Fehlverhalten sein kann, weitgehend unbeantwortet bleiben muss, lässt sich festhalten, dass gesetzlich vorgeschriebene Verhaltensweisen immer dann schwer oder nur mit großem Kontrollaufwand durchzusetzen sind, wenn sie ökonomischen Anreizen entgegenstehen.

4

Reformansätze

4.1 Private Versicherungslösung

Während die überwiegende Anzahl von Reformvorschlägen zur Arbeitslosenversicherung von einer Modifikation des bestehenden Systems der gesetzlichen Zwangsversicherung ausgeht, ist die grundsätzliche Frage nach der Effizienz dieses Systems nicht unberechtigt. Eine Rechtfertigung für eine administrierte Lösung besteht nur, wenn es bei einer privatwirtschaftlichen Lösung zu Marktversagen käme. Allerdings ist schwer zu beurteilen, ob und wie eine private Arbeitslosenversicherung ihre Aufgaben erfüllen könnte, da kein praktisches Beispiel existiert, dessen Erfahrungen man auf Deutschland übertragen könnte. Das einzige europäische Land mit einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung ist Schweden. Von einem privatwirtschaftlichen System kann aber nicht gesprochen werden, da die schwedischen Versicherer weitgehenden administrativen Bestimmungen unterliegen. Ein fehlendes internationales Beispiel kann jedoch keine hinreichende Begründung dafür sein, dass eine rein private Versicherungslösung nicht praktikabel wäre.

Für ein rein privatwirtschaftlich organisiertes System der Arbeitslosenversicherung haben sich in der Literatur wiederholt Glismann und Schrader (2000, 2001a, 2001b) ausgesprochen. Die Grundelemente des von ihnen postulierten Systems sind Wettbewerb der Versicherungsanbieter, Vertragsfreiheit, risikoäquivalente Beiträge und Trennung von Transfers und Vermittlung beziehungsweise aktiver Arbeitsmarktpolitik. Effizienzgewinne

entstehen, weil sich freiwillige Arbeitslosigkeit aufgrund von Moral Hazard in höheren Prämien für den Versicherungsnehmer niederschlagen würde.¹⁸ Das Nutzenmaximierungskalkül eines Arbeitslosen wägt die Vorteile aus dem Transferbezug gegen die Nachteile der höheren Prämie im Falle einer Arbeitsaufnahme ab. Für Arbeitslose entsteht also ein Anreiz, möglichst schnell eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Aus suchtheoretischer Sicht würde eine Konstante (der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung) zu einer Variablen, die tendenziell zu einer Absenkung des Anspruchslohns und einer Erhöhung der Hazard-Rate führen sollte. Die Effizienz der Verwaltung wäre durch den Wettbewerb sichergestellt.

Die Einwände, die in der Literatur gegen eine private Versicherungslösung vorgebracht werden, sind nach Glismann und Schrader „fadenscheinig“ (2001c, 29):

- Die vorgeblich mangelnde Unabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken beeinträchtigt nicht grundsätzlich die Versicherbarkeit des Risikos (Glismann/Schrader, 2001a, 29 f.). Abhängige Risiken treten auf, wenn Arbeitslosigkeit gehäuft vorkommt – etwa in einer konjunkturellen oder strukturellen Krise. Private Versicherer wären aber durchaus in der Lage, einen intertemporalen Ausgleich zu schaffen. Strukturelle Risiken dagegen können bei der Prämienermittlung berücksichtigt werden. „Infektionsrisiken“, die sich aus prozyklischem Verhalten der Tarifparteien ergeben könnten, seien auf die mangelnde Vertragsfreiheit zurückzuführen und begründen keine staatliche Zwangsversicherung. Eine Überforderung der privaten Versicherer durch eine „große Wirtschaftskrise“ sei nicht zu befürchten. Erstens gebe es Techniken, um auch extrem hohe Risiken abzudecken. Zweitens gebe es keinen Zwang, alle Risiken zu 100 Prozent abzusichern, und drittens sei auch eine staatliche Versicherung in einer großen Krise überfordert. Gegen den letztgenannten Argumentationsstrang wäre einzuwenden, dass es genügend Beispiele für hohe Risiken gibt,

¹⁸ Ein möglicher Effizienzgewinn aus der Abschaffung der Arbeitslosenversicherung (was de facto der Wechsel zu einem privatwirtschaftlichen System bedeutete) wird von Eisen (1997, 70) bestritten, allerdings ohne eine Begründung anzuführen.

die nicht von privaten Versicherern abgedeckt werden, beispielsweise Schäden durch Anschläge. Zudem kann die staatliche Versicherung bei Überforderung auf externe Ressourcen (Steuermittel) zurückgreifen. So zeigen Glismann/Schrader (2000, 10) selbst, dass die deutsche Arbeitslosenversicherung seit Mitte der achtziger Jahre durchgehend einen Bundeszuschuss in Anspruch nehmen musste.

- Bezüglich des vorgeblich unbekanntes Ausmaßes des Arbeitslosigkeitsrisikos unterscheiden Glismann und Schrader zwischen der Wahrscheinlichkeit des Schadenfalles und der Höhe der zu erwartenden Versicherungsleistungen. Die Wahrscheinlichkeit des Schadenfalles sei zwar unbekannt, dies schließe aber keineswegs die Versicherbarkeit aus, sondern sei vielmehr Voraussetzung, dass eine Versicherung überhaupt zustande kommt. Wäre bekannt, wer wann mit dem Eintreten des Schadenfalles zu rechnen hat, reichte ein Sparvertrag aus. Das statistische Risiko der Arbeitslosigkeit hingegen lässt sich mit den Techniken des Versicherungsgewerbes bestimmen. Die unbekanntes Höhe der Versicherungsleistungen ließe sich durch geeignete vertragliche Gestaltung berücksichtigen.
- Ein anderer Einwand gegen die private Versicherungslösung ist, dass die Prämien für Bezieher geringer Einkommen prohibitiv hoch werden können. Hintergrund dieser Überlegung ist die Beobachtung, dass Geringverdiener zumeist gering qualifiziert sind und damit auch ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko haben. Unklar ist dabei, ob tatsächlich das Risiko, arbeitslos zu werden, größer ist. Darüber liegen keine statistischen Informationen vor, da die Bundesanstalt für Arbeit die Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit nicht nach Qualifikationsstufen ausweist. Ein Hinweis besteht lediglich darin, dass der Anteil der Geringqualifizierten an den Zugängen insgesamt mit 37 Prozent größer ist als der Anteil der gering qualifizierten Beschäftigten. Offen bleibt aber, ob die Struktur der Zugänge insgesamt mit der Struktur der Zugänge aus Erwerbstätigkeit zumindest annähernd vergleichbar ist. Dagegen zeigt etwa die ökonomische Untersuchung von Hunt (1995), dass die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben, bei Geringqualifizierten deutlich höher ist. Vor diesem Hintergrund wenden Glismann/Schrader (2001a, 33) zu Recht

ein, dass der Einwand nicht die grundsätzliche private Versicherbarkeit berührt, sondern vielmehr eine Frage der Umverteilung ist, die aber in einer Versicherung nichts zu suchen hat. So gibt Snower (1995, 629) zu bedenken, dass abgesehen von der Anreizproblematik überhaupt nicht sicher ist, ob die Geber der Umverteilung (die Beschäftigten) reich und die Begünstigten (die Arbeitslosen) arm sind. Wenn für einen Teil der Beschäftigten eine Arbeitslosenversicherung zu teuer ist, sind andere Mittel der Umverteilung heranzuziehen, wenn der Staat der Auffassung ist, alle Beschäftigten müssten einen Versicherungsschutz haben. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der Einwand von Eisen (1997, 68), dass die gesetzliche Arbeitslosenversicherung ohnehin nur für Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen eine Versicherung im klassischen Sinne ist, da etwa Geringverdiener mit dem Arbeitslosengeld unter die Sozialhilfegrenze fallen können und Berufsanfänger oder kurzfristig Beschäftigte die erforderliche Vorbeschäftigungsdauer nicht erfüllen.

Von größerer Bedeutung sind laut Glismann und Schrader (2001a, 34) Einwände, die mit „Moral Hazard“ und „Adverse Selection“ beschrieben werden:

- Moral Hazard in der Arbeitslosenversicherung kann bedeuten, dass sich Versicherungsnehmer nicht schadensminimierend verhalten, weil der Schaden durch die Versicherung gedeckt ist. Glismann und Schrader (2001a, 36) bescheinigen diesem Argument komödiantisches Potenzial: Der Versicherungsnehmer einer Risikolebensversicherung zeige schließlich auch kein leichtfertiges Verhalten, nur weil sein Tod finanziell abgesichert sei. Relevant wird das Problem aber bei den Tarifvertragsparteien, die keine Folgen für sich selbst befürchten müssen, wenn sie beschäftigungsschädliche Abschlüsse tätigen. Moral Hazard kann auch eine Rolle bei den Versicherungsunternehmen spielen, wenn der Markt starken Wettbewerbsbeschränkungen unterliegt, sowie bei den Politikern. Letzteres tritt allerdings auch in der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung auf. Der Argumentation wäre noch ein weiteres Moral-Hazard-Problem hinzuzufügen, das aber eigentlich dem Nutzenmaximierungskalkül des Versicherten geschuldet ist. Ein

Arbeitsloser auf Arbeitssuche sieht sich für den Fall, dass er eine neue Arbeit annimmt, mit erhöhten Prämien für die Arbeitslosenversicherung konfrontiert, da durch die Arbeitslosigkeit sein Risiko gestiegen ist. Die erhöhten Prämien erhöhen auch den Anspruchslohn und vermindern somit die Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitsangebot angenommen wird. Im Extremfall wird der Arbeitslose alle Angebote ablehnen, weil die Prämien prohibitiv hoch werden, oder er wird auf die Versicherung verzichten. In beiden Fällen fällt das Risiko an nachgelagerte Systeme der sozialen Sicherung.

- Mit Adverse Selection wird der Prozess beschrieben, in dem „gute Risiken“, das sind Arbeitnehmer mit einem geringen Arbeitslosigkeitsrisiko, keinen Versicherungsschutz nachfragen und die Versicherten-gemeinschaft zunehmend aus „schlechten Risiken“ besteht. Glismann und Schrader (2001, 41 ff.) bestreiten die Existenz dieses Prozesses nicht, sehen ihn aber eher als ein Argument für die Überlegenheit einer privaten Versicherungslösung. Denn nur mit risikoäquivalenten Prämien ließe sich die Adverse Selection in ein optimales System überführen. Dagegen ist eine Quersubventionierung von guten zu schlechten Risiken nur in einer Zwangsversicherung möglich.

Aus ökonomischer Sicht gibt es wenig, was gegen das von Glismann und Schrader postulierte System einer privaten Arbeitslosenversicherung spricht. Abgesehen von den Effizienzgewinnen vermag eine private Versicherung auch die theoretisch begründete Anreizproblematik zu lösen. Eine Erhöhung der Prämie durch lange Phasen der Arbeitslosigkeit geht in die Kalkulation des Anspruchslohnes ein. Der Verbleib in Arbeitslosigkeit wird mit zusätzlichen Kosten belastet – auch wenn diese erst anfallen, wenn eine neue Arbeit aufgenommen wird. Gegenargumente gegen die private Lösung sind im Wesentlichen politischer Natur.

Insofern überrascht es wenig, dass Vorschläge zur Modifikation des bestehenden Systems Elemente der privaten Versicherung aufgreifen und zu integrieren versuchen. So schlagen Eekhoff und Milleker (2000, 38 ff.) vor, die gesetzliche Arbeitslosenversicherung auf eine Mindestsicherung zu beschränken, die nicht den Lebensstandard, sondern den

Lebensunterhalt absichert.¹⁹ Da diese Rolle im bestehenden System von der Sozialhilfe übernommen wird, soll eine Versicherungspflicht zur Absicherung des Sozialhilfeniveaus bestehen. Eine darüber hinausgehende Absicherung wäre freiwillig. Dazu ist anzumerken, dass in einem solchen System die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gegenüber anderen klar benachteiligt würden, da Erstere sich für die Mindestsicherung beitragspflichtig versichern müssen, Letztere jedoch nicht. Letztlich bleibt klärungsbedürftig, warum es für eine Mindestsicherung überhaupt einer Arbeitslosenversicherung bedarf. Die Antwort auf diese Frage bleibt auch Berthold (2000, 85) schuldig, der gleichfalls die Arbeitslosenversicherung auf eine Mindestsicherung vom Niveau der Sozialhilfe beschränken möchte.²⁰

Auch an anderer Stelle schlagen Eekhoff und Milleker Reformen vor, die am effizientesten in einer privatwirtschaftlichen Versicherung zu realisieren wären. So sollen bestehende Umverteilungsmechanismen, etwa zwischen Arbeitslosen mit Kindern gegenüber Arbeitslosen ohne Nachwuchs, aufgegeben und eine Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung hergestellt werden (Eekhoff/Milleker, 2000, 41 f.). Begleitet wird dieser Reformvorschlag von der Bildung von Risikoklassen, nach denen sich der Beitrag bemessen soll (Eekhoff/Milleker, 2000, 44 ff.). Die Autoren skizzieren indes nur eine Differenzierung nach Branchen. Denkbar wäre dagegen, die gesamte Erwerbsbiographie sowie den qualifikatorischen Hintergrund eines Versicherten in die Risikokalkulation einzubeziehen (Berthold, 2000, 87).

4.2 Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen

Die suchtheoretische Betrachtung der Arbeitslosigkeit und vor allem deren empirische Applikationen für Deutschland legen es nahe, Anreizprobleme durch eine Neutarierung der Lohnersatzleistungen zu-

¹⁹ Ähnliche Vorschläge finden sich bei Franz (2002) und Sell (2002).

²⁰ Berthold (2000, 84) bezeichnet die private Versicherungslösung als „gegenwärtig“ nicht einsetzbar, da die Risiken nicht voneinander unabhängig und die Risikofolgen nicht diversifizierbar seien. Unklar bleibt aber, wann oder unter welchen Bedingungen diese Einwände nicht mehr gelten würden.

mindest abzuschwächen. Die diversen Kürzungen der Leistungshöhe in der Vergangenheit haben kaum den gewünschten Effekt gezeigt, was angesichts der empirischen Evidenz der Wirkung von Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes nicht überraschen dürfte. Vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse erscheint eine Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld empfehlenswert. Kröger und Leschke (2002, 130) schlagen eine Begrenzung von 18 Monaten vor, wobei eine Staffelung nach Dauer des vorangegangenen Versicherungsverhältnisses (nicht aber nach Lebensalter) mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar sei. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Verletzung des Äquivalenzprinzips nicht die Ursache der Anreizproblematik ist. Aus suchtheoretischer Sicht erhöht die Lohnersatzleistung den Anspruchslohn. Ob die Leistung beitragsäquivalent ist oder nicht, spielt keine Rolle.

Die Festlegung der Bezugsdauer sollte sich daher auch an Anreizgesichtspunkten orientieren. Das Problem der langen Dauer von Arbeitslosigkeit besteht darin, dass die Entwertung des Humankapitals schneller voranschreitet als die Senkung des Anspruchslohns. Die Bezugsdauer sollte also nicht länger sein als der Zeitraum, in dem das Humankapital auf ein Niveau sinkt, auf dem eine zuschussfreie Beschäftigung nicht mehr möglich ist. Dieser Zeitraum lässt sich nicht exakt bestimmen, da über die Entwicklung des Humankapitals während eines Arbeitslosigkeitsspiels keine Untersuchungen vorliegen. Hinreichend dokumentiert sind aber die geringen Wiedereingliederungsquoten Langzeitarbeitsloser, die wiederum durch eine Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als 12 Monaten definiert sind. Insofern wäre die Grenze bei einem Jahr maximaler Bezugsdauer zu setzen. Dies hätte den weiteren Vorteil, dass damit lediglich die Regelung vor 1985 wieder Bestand hätte, man also gewissermaßen den Status quo ante wiederherstellt und nicht neue Belastungen für Arbeitslose „erfindet“. In jedem Fall handelt es sich um einen ausreichenden Zeitraum, um eine der eigenen Qualifikation entsprechende Arbeit zu finden.²¹

²¹ Sell (2002, 9) plädiert ebenfalls für 12 Monate, allerdings ohne eine dezidierte Begründung anzuführen. Er schlägt darüber hinaus eine degressive Ausgestaltung vor.

Die Kürzung der Bezugsdauer auf 12 Monate würde ausschließlich ältere Arbeitslose treffen. Erst ab einem Lebensalter von 45 Jahren und einer Vorbeschäftigungsdauer von mindestens 28 Monaten besteht ein Anspruch auf Arbeitslosengeld über 12 Monate hinaus. Die Mindestvoraussetzung für den zwölfmonatigen Bezug von Arbeitslosengeld ist eine Beschäftigungsdauer von 24 Monaten. Mithin wird bereits mit der gültigen Regelung dem Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung kaum Rechnung getragen. Diese „Gerechtigkeit“ war aber auch Begründung für die Einführung der stark verlängerten Bezugszeiten Mitte der achtziger Jahre. In einer Zwangsversicherung ist das Äquivalenzprinzip jedoch keine notwendige Bedingung. Die Arbeitslosenversicherung deckt das laufende Risiko ab – es handelt sich nicht um einen Sparvertrag. Wenn das Äquivalenzprinzip stärkere Beachtung finden soll, gleichzeitig dabei aber nicht – wie gegenwärtig – Anreizgesichtspunkte vernachlässigt werden sollen, können andere Formen der Beitragsäquivalenz gefunden werden, die indes in einer privaten Versicherungslösung besser aufgehoben wären.

Möglichkeiten zur „Belohnung“ langjährig Versicherter ohne Schadensfall finden sich im privaten Versicherungsgewerbe. Einige wären auch auf die Arbeitslosenversicherung übertragbar:

- Aus der privaten Krankenversicherung ließe sich das System der Beitragsrückerstattung übernehmen. Arbeitnehmer, die eine bestimmte Zeit Beiträge eingezahlt haben, ohne Arbeitslosengeld in Anspruch zu nehmen, erhalten einen Teil ihres Beitrages zurück. Längere Beitragszeiten ohne Schadensfall können mit höheren Erstattungen honoriert werden.
- Aus der Kfz-Haftpflichtversicherung ließe sich das System der Risikoklassen übernehmen. Langjährig schadensfrei Versicherte erhalten gestaffelte Beitragsrabatte, die im Schadensfall verfallen oder zurückgestuft werden. Dies böte zudem einen Anreiz, ex ante bekannte Übergangszeiten von einem derzeitigen zu einem schon vereinbarten neuen Beschäftigungsverhältnis mit eigenen Ersparnissen zu überbrücken.

Eine andere, dem Aktivierungsgedanken untergeordnete Möglichkeit ist die Einführung einer Lohnversicherung (Schäfer, 2002; Burtless/Schäfer,

2002). Die Grundidee ist, Arbeitslosen, die eine neue Arbeit gefunden haben, in dieser aber einen Lohnabschlag gegenüber ihrer vorherigen Beschäftigung hinnehmen müssen, einen Teil dieses Lohnabschlages zu ersetzen. Dies könnte als eine Kompensation für die Kürzung der Bezugsdauer angesehen werden. Gleichzeitig wird die Attraktivität, eine neue Arbeit anzunehmen, gegenüber dem fortgesetzten Bezug von Transferleistungen gestärkt. Die Opportunitätskosten der Ablehnung eines Arbeitsangebotes steigen, der Anspruchslohn sinkt und die Übergangsrate in Beschäftigung steigt.

Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld muss im Zusammenhang mit nachgelagerten Systemen der sozialen Sicherung gesehen werden. In Deutschland erhalten Arbeitslose nach Ausschöpfung ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld

– und zwar nur dann
– unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitslosenhilfe. Wichtigste Voraussetzung ist Bedürftigkeit. Die Regeln, nach denen die Bedürftigkeit ermittelt wird, sind allerdings so gestaltet, dass der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe weniger vom Haushaltsnettoeinkommen als vielmehr

Tabelle 3

Anspruch auf Arbeitslosenhilfe						
– in Euro/Monat –						
Nettoeinkommen des Partners	Letztes Nettoeinkommen des Arbeitslosen					
	500	1000	1500	2000	2500	3000
500	285	570	855	1140	1425	1710
1000	221	506	791	1076	1361	1646
1500	6	291	576	861	1146	1431
2000	0	76	361	646	931	1216
2500	0	0	146	431	716	1001
3000	0	0	0	216	501	786

von der Verteilung der Einkommen auf die Haushaltsmitglieder abhängt. Dies veranschaulicht folgende Beispielrechnung: Angenommen, ein Haushalt besteht aus einem Paar und einem Kind. Beide Elternteile waren erwerbstätig. Ein Elternteil wurde arbeitslos, bezog Arbeitslosengeld und beantragt nach Ausschöpfung des Anspruchs Arbeitslosenhilfe. Vermögen oder ein Nebeneinkommen des Arbeitslosen liegen nicht vor. Das Einkommen des nicht arbeitslosen Partners wird auf den Arbeitslosenhilfeanspruch angerechnet, allerdings vermindert um die eigene, hypothetische Arbeitslosenhilfe, einen Pauschalbetrag von 150,73 Euro

und einem Kinderfreibetrag von 215 Euro. Aus Tabelle 3 wird ersichtlich, dass selbst bei einem gemeinsamen Haushaltsnettoerwerbseinkommen von 3.000 Euro – ohne Berücksichtigung des Kindergeldes, das grundsätzlich anrechnungsfrei bleibt – noch ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe bestehen kann.

Die Tabelle verdeutlicht das Dilemma der Arbeitslosenhilfe. Einerseits ist sie eine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung, die folgerichtig auch aus Steuermitteln finanziert wird. Andererseits ist ihre Höhe wie beim Arbeitslosengeld an das letzte Nettoeinkommen gekoppelt, was das Bedürftigkeitskriterium ad absurdum führt. Letztlich besteht der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe bei fortgesetztem Vorliegen der Voraussetzungen ohne zeitliche Begrenzung. Jede Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld muss aber ins Leere laufen, wenn gleichzeitig ein unbegrenzter Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besteht (Snower, 1995, 636; Steiner, 1997, 40; Berthold/Fehn, 1997, 199). Um die Anreizwirkungen einer Reform der Arbeitslosenversicherung nicht wirkungslos verpuffen zu lassen, ist eine Abschaffung der Arbeitslosenhilfe angeraten. Da die Betroffenen in diesem Fall zu einem Teil Klientel der Sozialhilfe würden, muss auch in diesem Bereich über eine Reform in Richtung einer aktivierenden Sozialpolitik nachgedacht werden (zu dieser Frage zum Beispiel Klös/Peter, 2001; Sinn et al., 2002).

4.3 Experience Rating

Zur Überwindung des Moral-Hazard-Problems auf Arbeitgeberseite wurde wiederholt auf die Möglichkeit hingewiesen, ein Experience Rating einzuführen. Die Idee ist, dass Unternehmen, die Arbeitnehmer entlassen, einen höheren Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zahlen als Unternehmen, die weniger oder gar keine Entlassungen vornehmen. Damit werden die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit internalisiert. Die gegenwärtige Quersubventionierung von Sektoren oder Unternehmen, die wenig entlassen, zu Sektoren oder Unternehmen, die viel entlassen, würde aufgehoben. So zeigen Genosko, Hirte und Weber (Genosko et al., 1999, 338 f.), dass der Beitragssatz für die Landwirtschaft

und den Bau wesentlich höher sein müsste als etwa für das Verarbeitende Gewerbe oder den Staat. Auch zwischen verschiedenen Firmengrößen finden Quersubventionierungen statt. Neu gegründete Unternehmen sind überwiegend klein. Sie besitzen aber auch die höchste Konkurswahrscheinlichkeit. Deshalb ist die Entlassungshäufigkeit bei ihnen größer, und ihr Beitrag zur Arbeitslosenversicherung müsste höher sein, als er de facto ist (Genosko et al., 1999, 340 f.).

Die Differenzierung nach Sektoren oder Größenklassen erscheint indes grobschlächtig und unvollständig. Es wären wohl ganz andere Ergebnisse zu erwarten, wenn die Sektoren stärker disaggregiert würden. Auch ließen sich andere Differenzierungsmerkmale finden. So könnte argumentiert werden, dass exportorientierte Unternehmen binnenmarktorientierte quersubventionieren. Westdeutsche und ostdeutsche, innovative und reife oder Unternehmen in regulierten und unregulierten Märkten könnten einander gegenübergestellt werden. Daher besteht der einzig gangbare Weg darin, jedes Unternehmen bezüglich seines Entlassungsverhaltens einzeln zu bewerten. Es ist offensichtlich, dass dabei zahlreiche Detailfragen schwierig zu klären sind. So müsste zwischen Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen und Entlassungen wegen Fehlverhaltens einwandfrei unterschieden werden können. Obwohl leistungsrechtlich relevant, sind die Arbeitsämter dazu nicht immer in der Lage. Zu klären wäre auch, wie bei ausgelaufenen befristeten Verträgen verfahren werden soll.

Da die Annahme, dass ertragsschwache Unternehmen eher zu Entlassungen neigen, plausibel erscheint, wird ein Experience Rating zu einer Beschleunigung des Strukturwandels führen. Schwache Unternehmen werden schneller als bislang aus dem Markt gedrängt. Dieser Effekt wird durch inflexible Flächentarifverträge noch verschärft (Berthold, 2000, 89). Generell ist ein beschleunigter Strukturwandel jedoch nicht als beschäftigungsfeindlich einzustufen. Starke Unternehmen, die expandieren, werden entlastet und erhalten Spielräume, weitere Beschäftigung aufzubauen. Voraussetzung ist allerdings, dass durch das Experience Rating nicht auch die Gründung neuer Unternehmen erschwert wird. Das könnte der Fall sein, wenn sich der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung

nicht am tatsächlichen Entlassungsverhalten orientiert, sondern am Entlassungsrisiko. Eine potenzielle Gefahrenquelle für die Effizienzgewinne aus dem Experience Rating stellt die staatliche Strukturpolitik dar, die in der Vergangenheit eher auf Strukturhaltung konzentriert war. Diese „soziale Abfederung“ oder auch offene Intervention zugunsten kriselnder Unternehmen kann die intendierten Struktureffekte des Experience Rating konterkarieren.

Für die Unternehmen wird es durch das Experience Rating attraktiver, in konjunkturell schlechten Phasen, soweit es möglich ist, Arbeitskräfte zu halten und auf Kündigungen zu verzichten. Dieses Verhalten ist schon gegenwärtig beobachtbar. Der Grund dafür dürfte in dem in Deutschland recht strengen Kündigungsschutz liegen, der Entlassungen mit hohen Kosten belastet. Vor diesem Hintergrund erscheint der Einwand von Berthold (2000, 89) relevant, dass ein Experience Rating bei unverändert rigidem Kündigungsschutz kontraproduktiv wäre.

Auch wenn es mit dem Experience Rating gelingen sollte, Unternehmen als Verursacher von Entlassungen finanziell an den Folgen ihres Handelns zu beteiligen, bleiben andere Verantwortliche unbeteiligt. Dies gilt in erster Linie für die Gewerkschaften, die maßgebliche Akteure der Tarifpolitik sind. Wenn man der Auffassung folgt, dass die Arbeitnehmer ihr tarifpolitisches Mandat an die Gewerkschaften delegieren, ist es nur konsequent, wenn diese auch die finanzielle Verantwortung für die Arbeitslosigkeit übernehmen, die durch die Tarifpolitik verursacht wird. Wenn man aber der Auffassung folgt, die Arbeitnehmer seien selbst für die Folgen ihres tarifpolitischen Handelns verantwortlich und es bestehe kein Handlungsbedarf, weil sie an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung bereits zur Hälfte beteiligt sind, besteht auch keine Begründung für das tarifpolitische Mandat der Gewerkschaften. In zweiter Linie gilt der Einwand für die Politik. Es erfordert nicht viel Fantasie, politische Maßnahmen zu identifizieren, die sich als ursächlich für Arbeitslosigkeit herausgestellt haben. Die Nichtberücksichtigung eines wichtigen Akteurs bei der Verursachung von Arbeitslosigkeit bei der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung muss aber zu allokativen Verzerrungen führen. Dies verdeutlicht ein grundsätzliches Dilemma des Experience

Rating: Vom Arbeitgeber verursachte Arbeitslosigkeit ist von der vom Arbeitnehmer oder anderen verursachten Arbeitslosigkeit kaum zu trennen. Insofern ist die Rückkoppelung des eigenen Verhaltens auf die Beitragshöhe allenfalls indirekt gegeben. So würde es für Unternehmen weniger attraktiv, Arbeitslose einzustellen, die den Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Ältere, Behinderte, Geringqualifizierte) zuzurechnen sind. Muss der Arbeitnehmer aus Gründen, die in seiner Person liegen, entlassen werden, hat der Arbeitgeber finanzielle Nachteile zu tragen. Die Einstellungsentscheidung würde nicht mehr – wie für eine effiziente Allokation erforderlich – allein auf einer Abwägung von Grenzkosten und Grenzproduktivität erfolgen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen zeigt sich die Überlegenheit einer allein vom Arbeitnehmer finanzierten privaten Arbeitslosenversicherung. Unter der Annahme eines flexiblen Tarifsystems löst sich das Problem der Arbeitgeberbeteiligung von selbst. Die Entlassungswahrscheinlichkeit ist mitbestimmend bei der Bemessung der Versicherungsprämie. Insofern geht sie auch in das Nutzenmaximierungskalkül des Arbeitnehmers ein. Eine mit einer geringen Entlassungswahrscheinlichkeit verbundene Beschäftigung ist attraktiver, da sie mit geringeren Prämien verbunden sein wird. Entsprechend wird das Unternehmen in der Lage sein, einen geringeren Lohn durchzusetzen. Ein Unternehmen, in dem die Entlassungswahrscheinlichkeit hoch ist, wird dagegen einen höheren Lohn zahlen müssen, um Arbeitskräfte anzuziehen. Die Rückkoppelung des Entlassungsverhaltens erfolgt über den Lohn; eine Einbeziehung der Unternehmen in die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ist entbehrlich. Die Forderung müsste vielmehr lauten, das Tarifsystem zu flexibilisieren.

Insofern überrascht es, wenn die ausdrücklichsten Befürworter der privaten Versicherungslösung – Glismann und Schrader (2001b) – dennoch ein Experience Rating empfehlen. Allerdings möchten die Autoren dies von der Arbeitslosenversicherung trennen. Vorgeschlagen wird die Schaffung eines Fonds, in den die Arbeitgeber einen festen Anteil an der Lohnsumme einzahlen. Am Jahresende sollen dann Unternehmen, die wenig entlassen haben, durch Gutschriften aus diesem Fonds belohnt

werden. Darüber hinaus soll das Fondsvermögen zur Absicherung der privaten Arbeitslosenversicherungen für den Fall der Illiquidität und für Prämien bei Einstellung von Arbeitslosen verwendet werden (Glismann/Schrader, 2001b, 35 f.). Es handelt sich also weniger um eine Reform der Arbeitslosenversicherung als vielmehr um eine Art Pigou-Steuer für den Arbeitsmarkt. Welche allokativen Wirkungen davon ausgehen und ob es zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerungen kommen kann, ist noch nicht hinreichend untersucht.

4.4 Kontenmodelle

Einen Vorschlag, der im Prinzip die vollständige Abkehr vom Versicherungsprinzip bedeutet, machten unter anderem Feldstein und Altman (1998). Die Autoren regen an, das bestehende Versicherungssystem durch einen obligatorischen Sparvertrag zu ersetzen. Die Grundidee besteht darin, dass Arbeitnehmer einen Teil ihres Einkommens auf ein spezielles Arbeitslosigkeits-Sparkonto einzahlen. Tritt Arbeitslosigkeit ein, werden Lohnersatzleistungen aus dem Guthaben ausgezahlt. Wenn das Konto bei Rentenbeginn einen positiven Saldo aufweist, erfolgt die Auszahlung des angesparten Vermögens mit der Rente. Diese Ansprüche sollen auch vererbbar sein. Gerät das Konto im Laufe des Erwerbslebens – etwa durch lange Phasen der Arbeitslosigkeit – ins Soll, leiht der Staat dem Sparkontosystem die laufenden Zahlungen der Arbeitslosenunterstützung. Das Sparkontosystem übernimmt die Zinslasten aus den Zinsgewinnen der positiven Saldi, wobei die Grenze zwischen individuellem und kollektivem Konto etwas verwischt. Besteht am Ende des Erwerbslebens ein negativer Kontensaldo, übernimmt der Staat die Schuld ganz.

Feldstein und Altman (1998, 10 ff.) betrachten darüber hinaus diverse Gestaltungsparameter wie verschiedene Bemessungsgrenzen, die Begrenzung der Einzahlungen, bis ein bestimmtes Sicherungsniveau erreicht ist, und eine Experience-Rating-Komponente. Die Funktionsfähigkeit des Kontensystems testen die Autoren mit Paneldaten für die USA. Danach liegt der Anteil der Personen, die am Ende ihres Erwerbslebens einen negativen „Endsaldo“ aufweisen, bei fünf bis sieben Prozent. Der Staat

müsste inklusive der vorübergehend negativen Salden zwischen 27 und 37 Prozent der Zahlungen übernehmen. Verteilungswirkungen ergeben sich, indem Arbeitnehmer mit hohem Einkommen gegenüber dem gegenwärtigen System profitieren, während solche mit niedrigen Einkommen verlieren (Feldstein/Altman, 1998, 22 ff.).

Ein ähnlicher Vorschlag wurde von Orszag und Snower (2002) vorgelegt. In diesem System sind Ein- und Auszahlungen aus den Konten variabel, wenngleich an Maximal- beziehungsweise Minimumgrenzen gebunden. Ein bedeutender Unterschied zu dem Modell von Feldstein und Altman ist die Möglichkeit des Staates, Umverteilungen zwischen den Konten vorzunehmen. Im Falle eines negativen Kontensaldos erhält der Arbeitslose keine Auszahlungen mehr aus dem Konto, sondern Arbeitslosenhilfe, die durch die Umverteilung finanziert wird. In einer rein formalen Analyse kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass durch ein solches System die Arbeitslosigkeit gesenkt werden könnte.

Ein Kontenmodell würde die Anreizprobleme, die durch die bestehende Arbeitslosenversicherung ausgelöst werden, lösen oder zumindest abmildern. Die Arbeitslosenunterstützung ist kein „free lunch“ mehr, sondern vermindert das Vermögen. In einem System ohne jede zusätzliche Finanzierung oder Umverteilung seitens des Staates spielt die Arbeitslosenunterstützung keine Rolle mehr bei der Bestimmung des Anspruchslohns. Die Lohnersatzleistung stellt kein autonomes Einkommen dar, sondern nur ein negatives Sparen. Die Nettovermögensposition ändert sich nicht. Die Kosten der Arbeitslosigkeit wären vollständig internalisiert. Klärungsbedürftig ist dann allerdings, wofür es eines Zwangssystems mit staatlicher Aufsicht bedarf, das erfahrungsgemäß Effizienzverluste nach sich zieht. Die Ersparnisbildung durch Individuen oder eine private Versicherungslösung würde auch dann erfolgen, wenn man die bestehende Arbeitslosenversicherung einfach ersatzlos abschaffen würde.

Diese Sicht ändert sich, wenn die Finanzierungs- und Umverteilungsaktivitäten des Staates berücksichtigt werden. Ist es für einen Arbeitslosen absehbar, dass sein Konto durch Beiträge nicht mehr in den positiven Bereich zu bringen ist, und besteht zugleich Aussicht, dass der negative

Saldo vom Staat getragen wird, hat die Unterstützungszahlung die gleiche negative Anreizwirkung wie im bestehenden System. Insofern ist die Kritik von Glismann und Schrader (2001a, 4), dass der versicherungstypische Moral Hazard bestehen bleibt, nicht unberechtigt. Allerdings dürfte dieser geringer ausfallen, da die Mehrzahl der Arbeitnehmer positive Konten aufweisen wird. Konkret hängt diese Frage aber stark an der Struktur der Arbeitslosigkeit. Die für die USA (Feldstein/Altman) beziehungsweise Großbritannien (Orszag/Snowder) entworfenen Modelle wären wohl nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragbar, da hier die Langzeitarbeitslosigkeit mit 51,5 Prozent aller Arbeitslosen weit höher ist (USA: 6,1 Prozent, Großbritannien: 27,7 Prozent). Gerade die Langzeitarbeitslosen haben aber das größte Risiko, ihr Sparkonto auszuschöpfen.

Auf der anderen Seite wird in Deutschland bereits jetzt ein großer Teil der Kosten für Langzeitarbeitslosigkeit über die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe aus Steuermitteln bestritten. Somit wäre ein Sparkontenmodell, in dem für Arbeitslose, die ihr Konto ausgeschöpft haben, nur noch Anspruch auf Sozialhilfe besteht, nicht notwendigerweise teurer als das derzeitige System.

5

Schlussfolgerungen

Die ökonomische Theorie bescheinigt der Arbeitslosenversicherung in der Form, wie sie gegenwärtig in den meisten Ländern besteht, negative Anreizwirkungen auf die Wiederaufnahme einer Beschäftigung. Der Grund liegt darin, dass die individuellen Kosten der Arbeitslosigkeit externalisiert werden. Dieser Befund ist weitgehend unabhängig davon, welcher theoretische Ansatz zur Erklärung von Arbeitslosigkeit herangezogen wird. Der empirische Befund kann die theoretischen Zusammenhänge nicht immer eindeutig bestätigen, aber auch nicht eindeutig widerlegen. Eine von den meisten Studien bestätigte Erkenntnis besteht darin, dass

eine lange Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen arbeitslosigkeitsverlängernd wirkt.

Die Betrachtung der Entwicklung des institutionellen Rahmens der Arbeitslosenversicherung in Deutschland hat gezeigt, dass diese negativen Anreizwirkungen weder erkannt noch durch geeignete Reformen kompensiert worden sind. Die Negativanreize wurden im Gegenteil – in erster Linie durch die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld Mitte der achtziger Jahre – noch verstärkt.

Die durch die Arbeitslosenversicherung hervorgerufene grundsätzliche Anreizproblematik lässt sich nur durch eine grundsätzliche Reform lösen. Die vorliegenden Reformvorschläge laufen in ihrer jeweils ökonomisch effizientesten Form auf die Abschaffung der Arbeitslosenversicherung als staatliche Zwangsversicherung hinaus. Als Ersatz stünden entweder die private Versicherung oder ein privates Sparmodell zur Verfügung. Eine Diskussion darüber, welches Modell zu bevorzugen ist, erweist sich als überflüssig. Die Individuen können diese Entscheidung selbst treffen. Der Staat wäre lediglich aufgefordert, die Rahmenbedingungen sicherzustellen.

Aus sozialpolitischen Gründen mag es wünschenswert erscheinen, den Gedanken des Versicherungszwangs nicht ganz aufzugeben, wobei der Unterschied zum bestehenden System gesehen werden muss, das als Zwangsversicherung charakterisiert werden kann. Solange eine Grundsicherung wie die Sozialhilfe besteht, müsste diese andernfalls die Rolle der Arbeitslosenversicherung übernehmen. Ein Versicherungszwang impliziert aber auch die Wahl eines Modells. Sowohl die private Arbeitslosenversicherung als auch das Sparkontenmodell sind mit dem Versicherungszwang kompatibel. Die private Versicherungslösung bietet vermutlich die größeren Effizienzvorteile, während das Sparkontenmodell mehr staatlichen Umverteilungsspielraum lässt. Vor diesem Hintergrund besitzt Letzteres wohl auch die größeren Realisierungschancen, zumal es obendrein wie im bestehenden System umlagefinanziert werden kann, aber nicht muss (Orszag/Snowder, 2002, 2 f.). Zudem lässt das Kontensystem Raum für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die im privaten Versicherungsmodell nur eine untergeordnete Rolle als zusätzlich

zu bezahlende Option spielen dürften. Klärungsbedürftig scheint indes noch, wie mit dauerhaft negativen Kontensalden möglichst anreizkompatibel umgegangen werden kann.

Die Hindernisse, die der Abschaffung der Arbeitslosenversicherung im Wege stehen, sind Argumente politischer Natur. Es ist einzuräumen, dass diese eine beharrliche Blockadewirkung entfalten können. Bis sich der politische Wille zu einer Grundsatzreform formiert hat, bietet es sich an, als Zwischenlösung die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 12 Monate zu kürzen und gleichzeitig die Arbeitslosen- und Sozialhilfe anreizkompatibel umzugestalten. Dem Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung der Arbeitslosenversicherung kann – wenn politisch gewünscht – auf andere, anreizneutrale Weise Rechnung getragen werden. Um eine notwendige Bedingung handelt es sich aber nicht. Da die Höhe der Lohnersatzleistung kaum Auswirkungen auf das individuelle Suchverhalten hat, ist eine Kürzung des Arbeitslosengeldes entbehrlich. Entbehrlich ist auch die Beteiligung der Arbeitgeber an den Kosten der Arbeitslosigkeit durch ein Experience Rating. In einem flexiblen Tarifsysteem würde dies über den Lohn erfolgen. Die Forderung müsste also lauten, die Tarifverträge hinreichend flexibel zu gestalten. Aber auch als Zwischenlösung ist das Experience Rating nur bedingt geeignet. So ist fraglich, ob die beabsichtigte, den Strukturwandel fördernde Wirkung im Spannungsfeld mit der strukturkonservativen Wirtschaftspolitik eintritt.

Literatur

Acemoglu, Daron / Shimer, Robert, 2000, Productivity Gains from Unemployment Insurance, in: *European Economic Review*, 44, S. 1.195–1.224

Arbeitnehmerkammer Bremen, 2002, Sozialpolitische Chronik, http://www.labourcom.uni-bremen.de/~jsteffen/sozialpolitik/doku/02_service/sopo-chronik/sozialpolitische-chronik.pdf [Stand: 2002-04-01]

Atkinson, Anthony B. / Micklewright, John, 1991, Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, in: *Journal of Economic Literature*, December, S. 1.679–1.727

Atkinson, Anthony B. / Stiglitz, Joseph E., 1969, A New View of Technological Change, in: *Economic Journal*, September, S. 573–578

Ben-Horim, Moshe / Zuckerman, Dror, 1987, The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment Duration, in: *Journal of Labor Economics*, 3, S. 386–390

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2002, Internationales Beschäftigungs-Ranking 2002, Gütersloh

Berthold, Norbert, 1989, Implizite Kontrakte, in: *WiSt*, 9, S. 405–408

Berthold, Norbert, 2000, Mehr Beschäftigung. Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Frankfurter Institut: Kleine Handbibliothek Nr. 28

Berthold, Norbert / Fehn, Rainer, 1997, Reforming the Welfare State: The German Case, in: Giersch, Herbert (Hrsg.), *Reforming the Welfare State*, Heidelberg, S. 165–203

Boone, Jan / Fredriksson, Peter / Holmlund, Bertil / van Ours, Jan C., 2001, Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions, IZA Discussion Paper No. 401, Bonn

Bundesanstalt für Arbeit, 2002, Arbeitsmarkt 2001, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Sondernummer 17. Juni, Nürnberg

Burda, Michael C., 1988, ‚Wait unemployment‘ in Europe, in: *Economic Policy*, 7, S. 393–425

Burda, Michael C., 1996, Koreferat zum Referat W. Franz, in: Gahlen, Bernhard / Hesse, Helmut / Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung*, Tübingen, S. 47–52

Burda, Michael C., 1997, Unemployment Compensation: Theory and Practice, in: Giersch, Herbert (Hrsg.), *Reforming the Welfare State*, Heidelberg, S. 267–293

Burtless, Gary / Schäfer, Holger, 2002, Earnings Insurance for Germany, The Brookings Institution Policy Brief No. 104

Christensen, Björn, 2001, The Determinants of Reservation Wages in Germany, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Arbeitspapier Nr. 1024

Davidson, Carl / Woodbury, Stephen A., 1996, Unemployment Insurance and Unemployment: Implications of the Reemployment Bonus Experiments, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Staff Working Paper No. 96-44

Deutscher Bundestag, 1977, Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes, Drucksache 08/857

Deutscher Bundestag, 1979, Entwurf eines fünften Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes, Drucksache 08/2624

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, 1987a, Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit, Drucksache 11/198

Deutscher Bundestag, 1987b, Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung eines ausreichenden Schutzes bei Arbeitslosigkeit, Drucksache 11/132

Deutscher Bundestag, 1997, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz), Drucksache 13/4941

Dickens, William T. / Lang, Kevin, 1988, The Reemergence of Segmented Labor Market Theory, in: American Economic Review (Papers and Proceedings), 2, S. 129–134

Eekhoff, Johann / Milleker, David F., 2000, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, Frankfurter Institut: Kleine Handbibliothek Nr. 31

Eisen, Roland, 1997, Reformüberlegungen zur Arbeitslosenversicherung, in: Hauser, Richard (Hrsg.), Reform des Sozialstaats I, Schriften des Vereins für Socialpolitik 251/1, Berlin

Feldstein, Martin / Altman, Daniel, 1998, Unemployment Insurance Savings Accounts, NBER Working Paper No. 6880

Feldstein, Martin / Poterba, James, 1984, Unemployment Insurance and Reservation Wages, in: Journal of Public Economics, 23, S. 141–167

- Franz**, Wolfgang, 1994, Arbeitsmarktökonomik, Heidelberg
- Franz**, Wolfgang, 2002, Systemumbau statt Symptomkosmetik, in: ifo Schnelldienst, Nr. 7, S. 3–5
- Freeman**, Richard B., 1998, War of the models: Which labour market institutions for the 21st century?, in: Labour Economics, 5, S. 1–24
- Genosko**, Joachim / **Hirte**, Georg / **Weber**, Reinhard, 1999, Die Neugestaltung der passiven Arbeitsmarktpolitik als Beitrag zur Beschäftigungsförderung, in: Kleinhenz, Gerhard / Kühlewind, Gerhard (Hrsg.), Mehr Beschäftigung in Deutschland: Ordnungs- und wirtschaftspolitische Ansätze, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 224, Nürnberg, S. 327–352
- Glismann**, Hans H. / **Schrader**, Klaus, 2000, Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung – Probleme und Lösungsansätze in der deutschen Literatur, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Arbeitspapier Nr. 995
- Glismann**, Hans H. / **Schrader**, Klaus, 2001a, Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Arbeitspapier Nr. 1052
- Glismann**, Hans H. / **Schrader**, Klaus, 2001b, Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Arbeitspapier Nr. 1076
- Glismann**, Hans H. / **Schrader**, Klaus, 2001c, Mehr Arbeitsplätze durch Umbau der Arbeitslosenversicherung, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4, S. 27–31
- Hagen**, Tobias / **Steiner**, Viktor, 2000, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit, Baden-Baden
- Hamermesh**, Daniel S., 1982, The Interaction between Research and Policy: The Case of Unemployment Insurance, in: American Economic Review (Papers and Proceedings), 72, S. 237–241
- Helberger**, Cristof, 1982, Arbeitslosigkeit als Gegenstand mikroökonomischer Theorien zur Funktionsweise der Arbeitsmärkte, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 4, S. 398–411
- Holmlund**, Bertil, 1997, Unemployment Insurance in Theory and Practice, Uppsala University Working Paper No. 27
- Hujer**, Reinhard / **Schneider**, Hilmar, 1996, Institutionelle und strukturelle Determinanten der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse mit Paneldaten, in: Gahlen, Bernhard / Hesse, Helmut / Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung, Tübingen, S. 53–76

Hunt, Jennifer, 1995, The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, in: *Journal of Labor Economics*, 1, S. 88–120

Katz, Lawrence F. / **Meyer**, Bruce D., 1990, The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment, in: *Journal of Public Economics*, February, S. 45–72

Klös, Hans-Peter, 1990, *Mikroökonomik der Arbeitslosigkeit*, Köln

Klös, Hans-Peter / **Peter**, Waltraut, 2001, Strategien einer aktivierenden Sozialpolitik, in: *Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Fördern und Fordern*, Köln, S. 177–210

Kröger, Martin / **Leschke**, Martin, 2002, Pekuniäre Arbeitsanreize für Empfänger von staatlichen Lohnersatzleistungen in Deutschland: Status quo und Alternativen, in: *Apolte, Thomas / Vollmer, Uwe (Hrsg.), Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck*, Stuttgart, S. 113–139

Lalive, Rafael / **van Ours**, Jan C. / **Zweimüller**, Josef, 2002, The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment, *IZA Discussion Paper No. 469*, Bonn

Layte, Richard / **Callan**, Tim, 2001, Unemployment, Welfare Benefits and the Financial Incentive to Work, in: *Economic and Social Review*, 2, S. 103–129

Meyer, Bruce D., 1990, Unemployment Insurance and Unemployment Spells, in: *Econometrica*, 4, S. 757–782

Moffit, Robert, 1985, Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells, in: *Journal of Econometrics*, April, S. 85–101

Moffitt, Robert / **Nicholson**, Walter, 1982, The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The Case of Federal Supplement Benefits, in: *Review of Economics and Statistics*, 1, S. 1–11

Micklewright, John, 1991, The Reform of Unemployment Compensation. Choices for East and West, in: *European Economic Review*, 35, S. 419–429

Mortensen, Dale T., 1977, Unemployment Insurance and Job Search Decisions, in: *Industrial and Labor Relations Review*, 4, S. 505–517

Mortensen, Dale T., 1986, Job Search and Labor Market Analysis, in: *Ashenfelter, Orley / Layard, Richard (Hrsg.), Handbook of Labor Economics*, Amsterdam u. a., S. 849–919

Nickell, Stephen, 1990, Unemployment: A Survey, in: *The Economic Journal*, June, S. 391–439

Orszag, Michael J. / **Snower**, Dennis, 2002, From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts, IZA Discussion Paper No. 532

Oschmiansky, Frank / **Kull**, Silke / **Schmid**, Günther, 2001, Faule Arbeitslose? Politische Konturen einer Debatte, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Discussion Paper FSI 01-206

OECD (Hrsg.), 2000, OECD Employment Outlook, Paris

Parsons, Donald O., 1986, The Employment Relationship: Job Attachment, Work Effort and the Nature of Contracts, in: Ashenfelter, Orley / Layard, Richard (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Amsterdam u. a., S. 789–848

Pigou, Arthur C., 1933, The Theory of Unemployment, London

Plaßmann, Gisela, 2002, Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 255, Nürnberg

Ramser, Hans J., 1978, Die Kontrakttheorie als Beitrag zu einer ökonomischen Theorie des Arbeitsmarktes, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 4, S. 628–659

Schäfer, Holger, 2002, Lohnversicherung: Ein Vorschlag zur Reform der Arbeitslosenversicherung, in: iw-trends, Vierteljahrszeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Nr. 3, S. 11–19

Scheuer, Markus, 1986, Die Effizienzlohntheorien – ein Beitrag zur mikroökonomischen Fundierung der Erklärung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, in: RWI-Mitteilungen, 3, S. 407–431

Sell, Stefan, 2002, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung – beschäftigungsorientiert modernisieren, in: ifo Schnelldienst, Nr. 7, S. 6–9

Sesselmeier, Werner, 1999, Mikroökonomische Theorien der Arbeitslosigkeit, in: Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 15, S. 107–134

Shapiro, Carl / **Stiglitz**, Joseph E., 1984, Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, in: American Economic Review, 3, S. 433–444

Shapiro, Carl / **Stiglitz**, Joseph E., 1985, Can Unemployment be Involuntary?: Reply, in: American Economic Review, 5, S. 1.215–1.217

Sinn, Hans-Werner / **Holzner**, Christian / **Meister**, Wolfgang / **Ochel**, Wolfgang / **Werding**, Martin, 2002, Aktivierende Sozialhilfe, in: ifo Schnelldienst, 9, S. 3–52

Snower, Dennis J., 1995, Unemployment benefits: An assessment of proposals for reform, in: International Labour Review, 4-5, S. 625–647

Solow, Robert M., 1980, On Theories of Unemployment, in: American Economic Review, 1, S. 1–11

Spahn, H.-Peter, 1987, Sind „effiziente“ Löhne zu hoch für die Vollbeschäftigung?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 3, S. 225–243

Stadler, Manfred, 1996, Elemente und Funktionsweise des strukturalistischen Ansatzes zur Erklärung der Arbeitslosigkeit, in: Gahlen, Bernhard / Hesse, Helmut / Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung, Tübingen, S. 307–326

Steiner, Viktor, 1997, Extended Benefit-Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West Germany, ZEW Discussion Paper 97-14

Stobernack, Michael, 1991, Der Zusammenhang von Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit im Lichte der Empirie: Ein Literatursurvey, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS), 111, S. 251–271

Taubman, Paul / **Wachter**, Michael L., 1986, Segmented Labor Markets, in: Ashenfelter, Orley / Layard, Richard (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Amsterdam u. a., S. 1.183–1.217

Westermann, Georg / **Schäfer**, Holger, 2001, Localised Technological Progress and Intra-Sectoral Structures of Employment, in: Economics of Innovation and New Technology, 10, S. 23–43

Yellen, Janet L., 1984, Efficiency Wage Models of Unemployment, in: American Economic Review (Papers and Proceedings), 2, S. 200–205

Kurzdarstellung

Theoretische Modelle zur Erklärung der Arbeitslosigkeit belegen, dass die Arbeitslosenversicherung negative Effekte hat: Die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht sich. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass vor allem die Länge der Bezugsdauer und nicht die Höhe von Lohnersatzleistungen die Phasen der Arbeitslosigkeit verlängern. Gerade in Deutschland verstärkt die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung die negativen Folgen: Zwar wurde die Höhe des Arbeitslosengeldes in der Vergangenheit mehrfach gekürzt, aber die Anspruchsdauer ist ab Mitte der achtziger Jahre drastisch gestiegen. Voraussetzung für Erfolg versprechende Reformen ist ein Systemwechsel von einer Zwangsversicherung zu einem Versicherungszwang, etwa in Form einer privaten Versicherungslösung oder eines Sparmodells.

Abstract

Theoretical models accounting for unemployment predict that unemployment insurance will have negative effects, increasing the duration of unemployment. Empirical research suggests that the length of time unemployment benefits are paid lengthens the periods of unemployment while the level of wage substitution has relatively little effect. The design of the German unemployment insurance increases these negative consequences. While the level of unemployment benefits has been repeatedly cut, the duration of the payment period was increased dramatically in the mid-80s. Successful reforms will require a fundamental shift away from compulsory membership of the statutory insurance system towards compulsory possession of unemployment insurance – in the form, for example, of a private insurance policy or a dedicated savings account.

Der Autor

Holger Schäfer, Dipl.-Ökonom, geboren 1969 in Bremen; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Bremen; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Harz; Senior Researcher bei ProRegio Consult GmbH; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Arbeitsmarkt.