

Arbeitspapier

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 76
Gary Burtless / Holger Schäfer (ext.)

Lohnversicherung Ein neues Angebot für Deutschlands Arbeitslose

Sankt Augustin, Juni 2002

Ansprechpartner: Dr. Stephan Eisel
Leiter der Hauptabteilung
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246-630
E-Mail: stephan.eisel@kas.de

Elvira Giebel-Felten
Team „Soziale Marktwirtschaft“
Telefon: 0 22 41/246-275
E-Mail: elvira.giebel-felten@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Neue Wege zu mehr Beschäftigung

Vorwort

Zur Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland ist es dringend erforderlich, neue Wege zu gehen. Ziel der Konrad-Adenauer-Stiftung ist es, Anstöße zu innovativen Wege zu mehr Beschäftigung zu geben. Um schnell Erfolge auf dem Arbeitsmarkt zu bringen, müssen solche Reformschritte unter der Prämisse stehen, mit möglichst kleinen Eingriffen in das bestehende Gefüge auf dem Arbeitsmarkt etwas zu bewirken. Da durchaus wünschenswerte und notwendige große Reformschritte in Deutschland politisch eine lange Zeit der Überzeugung voraussetzen, war es Anliegen der Konrad-Adenauer-Stiftung, zunächst einen kurzfristig umsetzbaren, schnell wirksamen Reformbaustein vorzuschlagen.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat gemeinsam mit dem Brookings Institute in Washington, D.C., eine Studie zu einer „Earnings Insurance – Lohnversicherung: Ein neues Angebot für Deutschlands Arbeitslose“ erarbeitet. Das Gutachten hat zum Ziel, für Deutschland ein neues Modell zu entwickeln, wie arbeitslose Arbeitnehmer bei Aufnahme eines neuen, schlechter bezahlten Arbeitsplatzes mit einer Lohnversicherung unterstützt werden können. Durch die teilweise Überbrückung der Differenz zwischen altem und neuem Einkommen will die Versicherung im Rahmen der deutschen Arbeitslosenversicherung den Anreiz zur schnellen Arbeitsaufnahme erhöhen. Erstellt wurde die Studie für die Konrad-Adenauer-Stiftung von dem amerikanischen Wissenschaftler Gary Burtless vom Brookings Institute unter Mithilfe von Holger Schäfer vom Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

Wir hoffen mit diesem Vorschlag die Diskussion in Deutschland über innovative Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt zu beleben und die Bereitschaft zur Umsetzung neuer Modelle zu stärken. Mit dem Modell der „Lohnversicherung“ liegt ein Baustein für die notwendigen Reformen vor, der Deutschland in den Bemühungen zu einer neuen Arbeitsmarktpolitik zu kommen, weiter voran bringt. Weitere Schritte müssen folgen und in ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung zusammengefügt werden mit dem Ziel, die Arbeitslosigkeit in Deutschland erfolgreich abzubauen und schnell wieder zu mehr Beschäftigung zu gelangen.

Lohnversicherung

Ein neues Angebot für Deutschlands Arbeitslose

Zusammenfassung

Seit über einem Jahrzehnt leidet Deutschland an hohen Arbeitslosenquoten und geringem Wirtschaftswachstum. Deutsche Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, sind ungewöhnlich lange arbeitslos. Sowohl aus sozialen wie aus ökonomischen Gründen ist es entscheidend, die volkswirtschaftlichen Schäden und persönlichen Verwerfungen zu minimieren, die durch den Arbeitsplatzverlust entstehen. Ebenso wichtig ist es jedoch, entlassenen Arbeitnehmern positive Anreize zu geben, so schnell wie möglich wieder eine Arbeit aufzunehmen. Stattdessen gibt die deutsche Arbeitslosenversicherung Arbeitslosen starke Anreize, arbeitslos zu bleiben.

Wir schlagen die Einführung einer "Lohnversicherung" für entlassene Arbeitnehmer vor, die einen Teil des Einkommensverlustes ersetzt, den Arbeitnehmer erleiden, wenn sie ihren Arbeitsplatz aus wirtschaftlichen Gründen verlieren. Ein entlassener Arbeitnehmer in diesem Sinn ist ein Arbeitnehmer, der seit mindestens 2 oder 3 Jahren fest angestellt war und durch Betriebsschließung oder Massenentlassung arbeitslos geworden ist. Im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung, die einem Arbeitnehmer einen Teil seines verlorenen Einkommens ersetzt, *wenn er arbeitslos ist*, ersetzt die Lohnversicherung ihm einen Teil seines Einkommensverlustes, *nachdem er wieder eine Arbeit aufgenommen hat*. Angenommen die Lohnversicherung ersetzt 50 Prozent des gesunkenen Verdienstes, dann würden Arbeitnehmer, deren Monatsgehalt in ihrem alten Job 3.000 € war und die eine Arbeit für 2.000 € annehmen, 500 € aus der Lohnversicherung erhalten, entsprechend der Hälfte der Einkommensminderung von 1.000 €. Die Einkommensaufstockung wird erst ab dem Zeitpunkt gezahlt, ab dem der Arbeitslose eine Arbeit annimmt. Um die Lohnversicherung finanzierbar zu halten, ist es entscheidend, die Anspruchsdauer zu begrenzen und die Leistungen zu deckeln.

Im Vergleich mit der Bezahlung von Langzeitarbeitslosigkeit hat die Lohnversicherung zwei wichtige Vorteile. Erstens, unterstützt sie viele Arbeitslose, denen im bestehenden Arbeitslosensystem wenig geholfen wird. Die Forschung über Einkommensverluste nach Entlassungen zeigt, dass einige entlassene Arbeitnehmer einen größeren Einkommensverlust durch einen niedrigeren Verdienst am neuen Arbeitsplatz erleiden als durch Arbeitslosigkeit. Arbeitnehmer, die zügig eine neue Arbeit finden, für die sie jedoch niedriger bezahlt werden, haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, obwohl sie möglicherweise hohe Einkommensverluste hinnehmen

müssen. Die Lohnversicherung verringert diese Verluste für eine begrenzte Zeit, zum Beispiel während der ersten beiden Jahre nach der Entlassung.

Zweitens, gibt die Lohnversicherung viel stärkere Anreize zur Arbeitssuche als die bestehende Arbeitslosenversicherung. Ein entscheidendes Prinzip der Lohnversicherung ist, dass Einkommensaufstockungen erst ab der Arbeitsaufnahme gezahlt werden. Darüber hinaus enden die Zahlungen innerhalb einer festgelegten Frist nach der Entlassung, zum Beispiel nach 2 Jahren. Arbeitnehmer, die nach einer Entlassung frühzeitig eine neue Stelle suchen, erhalten höhere Zahlungen als die, die die Arbeitsaufnahme aufschieben. Im Gegensatz dazu setzen Arbeitslosenleistungen starke Anreize, die Arbeitsaufnahme *zu verzögern*, bis der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung ausläuft. Arbeitslose ab 52 Jahre haben zwischen 26 und 32 Monate Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Forschungsergebnisse legen nahe, dass diese lange Anspruchsdauer zu der sehr langen Dauer von Arbeitslosigkeit in Deutschland beitragen. Wenn ein Teil der Gelder, die gegenwärtig für Arbeitslosengeld ausgegeben werden, stattdessen als Einkommensaufstockung für 52 bis 56-jährige Arbeitslose aufgewendet würden, könnte der typische entlassene Arbeitnehmer dieser Altersgruppe schneller Arbeit finden als in dem bestehenden System.

Lohnversicherung

Ein neues Angebot für Deutschlands Arbeitslose

Hintergrund

Die deutsche Arbeitslosenquote bleibt hoch. Während des langen wirtschaftlichen Aufschwungs in den späten 90er Jahren ist die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote nie unter 7,9 Prozent gesunken. In den neuen Bundesländern ist die Arbeitslosigkeit besonders gravierend, aber auch im reicheren Westen bleibt die Quote im Langzeitvergleich sehr hoch.

Seit den frühen 80er Jahren ist die deutsche Arbeitslosigkeit verglichen mit den übrigen EU-Mitgliedsländern mäßig angestiegen. Im Vergleich zu den USA ist sie dramatisch gestiegen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Standardisierte Arbeitslosenquoten nach Alter in Deutschland, der EU und USA, 1983 - 2000

in Prozent der Erwerbspersonen

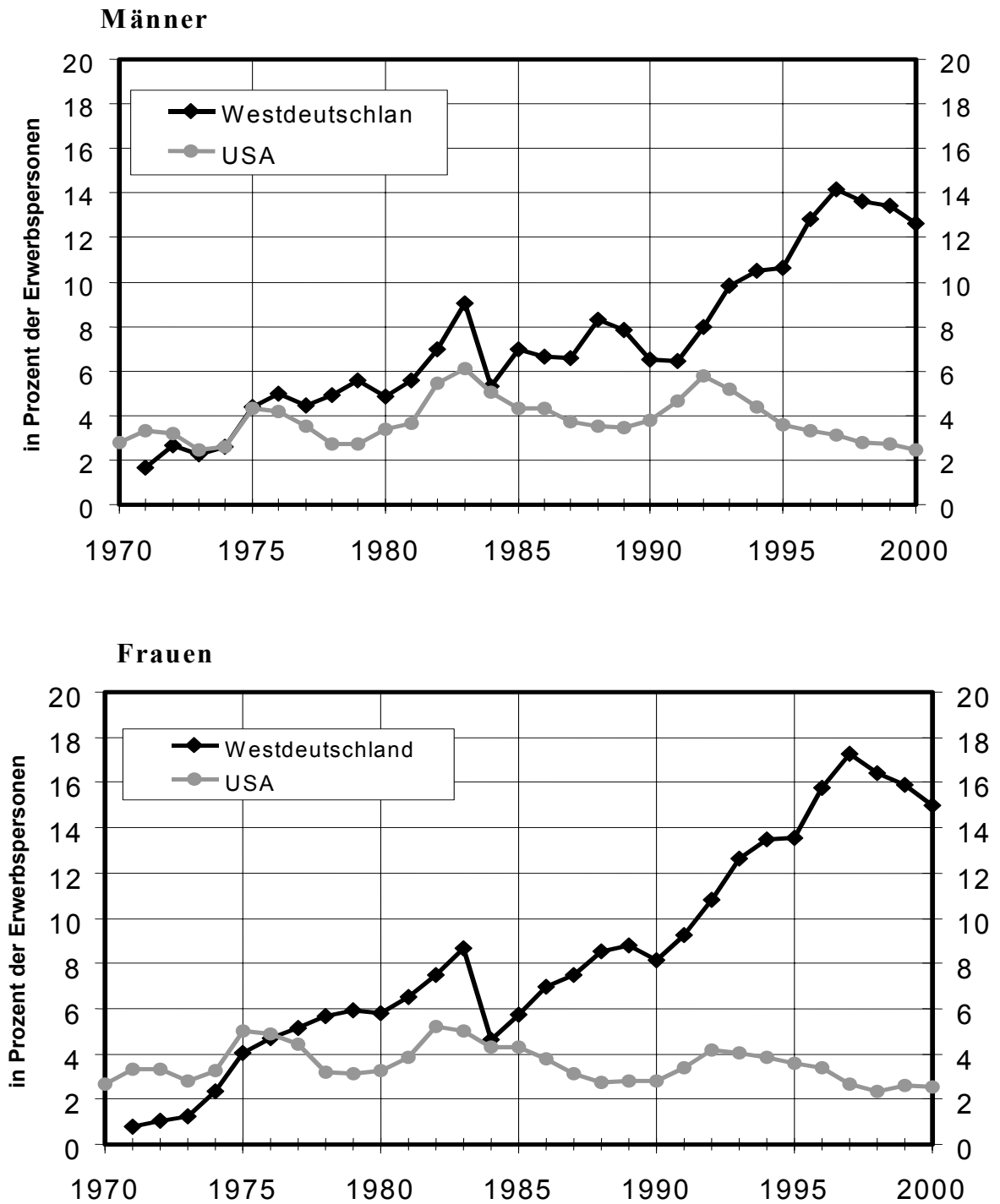
Jahr/Altersgruppe	Deutschland*	EU	USA
15 – 24 Jahre			
1983	11	21	17
1990	5	14	11
1995	8	20	12
2000	8	15	9
25 – 54 Jahre			
1983	5	7	8
1990	6	5	4
1995	8	9	5
2000	7	7	3
55 – 64 Jahre			
1983	9	4	6
1990	11	5	3
1995	11	8	3
2000	14	8	3

* Vor 1990 Westdeutschland.

Quelle: OECD Arbeitsmarktstatistik

Die Arbeitslosenquote von Jugendlichen bleibt relativ niedrig, aber die von älteren Arbeitnehmern ist in die Höhe geschneilt. Für 55 bis 64-Jährige ist sie jetzt fünfmal höher als die von amerikanischen Arbeitnehmern derselben Altersgruppe (Schaubild 1).

Schaubild 1: Arbeitslosenquoten der 55 bis 64-Jährigen, 1970 – 2000



Diese Differenz ist beunruhigend, weil Deutschland sehr großzügige Frührenten anbietet, die in den USA selten zu haben sind. Ohne Frührenten muss ein hoher Anteil der 55 bis 64-jährigen Amerikaner im Arbeitsmarkt bleiben, während deutsche Arbeitnehmer im selben Alter oft Frührenten nutzen können, um vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden. Die Arbeitslosenquote älterer deutscher Arbeitnehmer ist hoch, obwohl ihre Erwerbsquote viel niedriger ist als die von Amerikanern über 55 Jahre.

Außer in Rezessionen liegt die hohe deutsche Arbeitslosenquote nicht an einer überdurchschnittlichen Entlassungsrate. Verglichen mit anderen Industrieländern sind in Deutschland Entlassungen und Zugänge in Arbeitslosigkeit relativ selten. Die hohe deutsche Arbeitslosigkeit liegt an der niedrigen Rate der Abgänge aus Arbeitslosigkeit, insbesondere unter älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmern, die länger als 6 Monate arbeitslos sind.

Diese niedrige Abgangsrate bedeutet, dass der typische Verbleib in Arbeitslosigkeit sehr lang ist. Im Jahr 2000, als die Arbeitslosenquote fast 8 Prozent betrug, waren etwa die Hälfte der Arbeitslosen länger als 1 Jahr arbeitslos. Für viele ältere Arbeitslose dauert die Arbeitslosigkeit solange, dass sie in den Renteneintritt statt in die Arbeitsaufnahme mündet. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit ist im Vergleich mit den meisten anderen europäischen Ländern nicht lang, aber sie ist länger als in den 70er Jahren und viel länger als in den USA.

Deutschlands niedrige Wiederbeschäftigungsrate ist das Ergebnis von Angebots- und Nachfragefaktoren, die die Verfügbarkeit von attraktiven Jobs für Arbeitslose beschränken. Aus verschiedenen Gründen schaffen deutsche Arbeitgeber nur langsam neue Arbeitsplätze, selbst wenn die Gesamtnachfrage wächst und die Wirtschaft expandiert. Ebenso wichtig ist, dass viele Arbeitslose nicht gewillt sind, zügig eine neue Arbeit zu suchen. Die Arbeitslosen sind oft nicht bereit, eine offene Stelle zu akzeptieren, weil der Verdienst im Vergleich zu den Sozialleistungen, die sie als Arbeitslose erhalten, gering erscheint. Diese Unwilligkeit zur zügigen Arbeitssuche resultiert teilweise aus der großzügigen sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit.

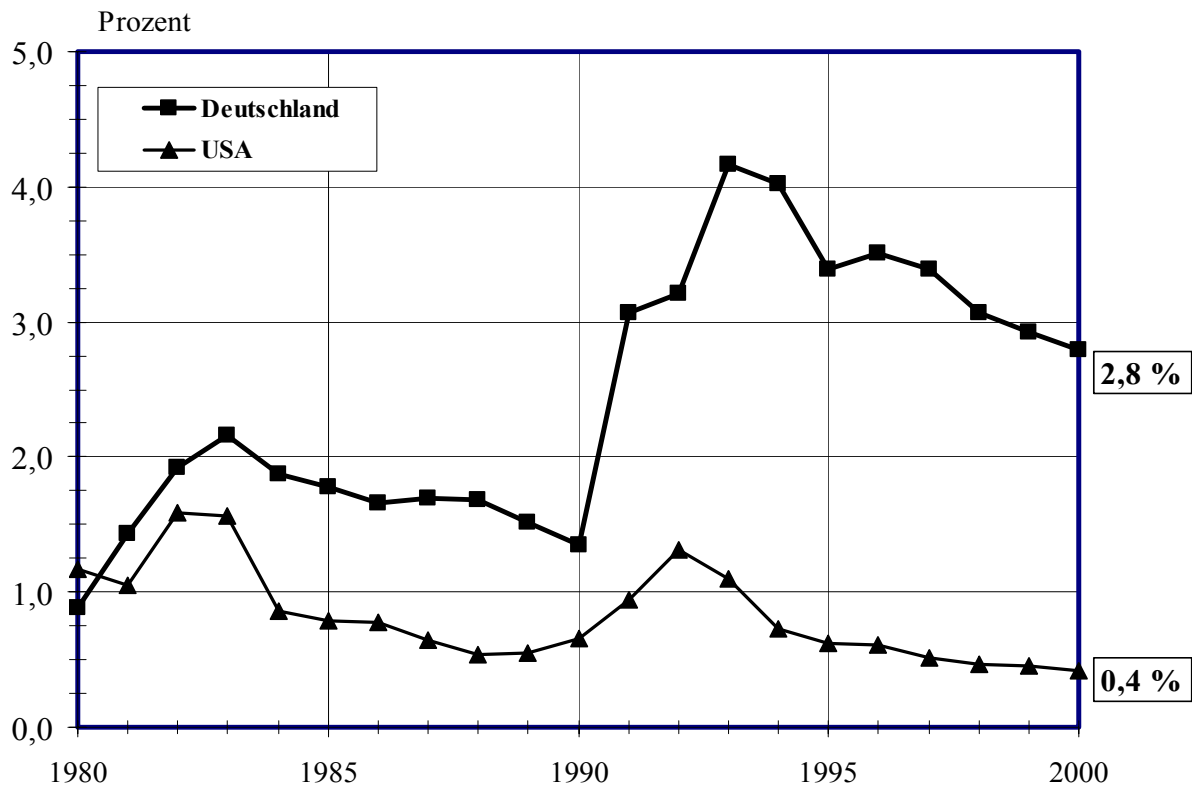
Die soziale Absicherung von Arbeitslosen ruht in Deutschland auf drei Säulen: *Arbeitslosengeld*, *Arbeitslosenhilfe* (einkommensabhängig) und *Sozialhilfe* (einkommensabhängig). Arbeitnehmer, die lange gearbeitet haben und ihren Arbeitsplatz verlieren, haben gewöhnlich Anspruch auf *Arbeitslosengeld* für bis zu einem Jahr oder bei älteren Arbeitnehmern für bis zu 32 Monaten (siehe Kasten). Der Anspruch auf *Arbeitslosenhilfe* und *Sozialhilfe* ist unbefristet, solange die Hilfebezieher die Voraussetzungen erfüllen. Die Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung erklärt einige der Besonderheiten der deutschen Arbeitslosigkeit. Obwohl die meisten Menschen die Ansicht teilen, dass die Arbeitslosenversicherung ein wichtiger Bestandteil

des sozialen Sicherungsnetzes ist, würden viele auch zustimmen, dass die Arbeitslosenversicherung ernste Anreizprobleme für die Arbeitslosen enthält. Weil die Arbeitslosenunterstützung einen Großteil des Lohns ersetzt, den Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit verlieren, reduziert sie den Druck auf Arbeitnehmer, eifrig einen neuen Job zu suchen. Eine großzügige Lohnersatzrate kann die Situation von Arbeitnehmern verbessern, wenn sie ihnen Gelegenheit gibt, schlechte Arbeitsangebote abzulehnen und länger nach besseren Angeboten zu suchen. Sie setzt jedoch negative Anreize, wenn sie Arbeitslosen gestattet, die Arbeitssuche aufzuschieben oder sie ermuntert, die besten verfügbaren Angebote abzulehnen. In beiden Fällen sind die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung gezwungen, zusätzliche Leistungen an einen Arbeitslosen zu zahlen, obwohl dieser nicht ernsthaft eine neue Arbeit sucht. Im Endeffekt subventioniert die Arbeitslosenversicherung eine verlängerte Dauer der Arbeitslosigkeit, anstatt dem Arbeitslosen Anreize zu geben, so schnell wie möglich die beste verfügbare Arbeit zu suchen.

Forscher sind sich nicht einig über die genaue Wirkung eines großzügigen Arbeitslosensystems auf die Sucherfolge von Arbeitslosen. Die meisten Studien legen jedoch nahe, dass zwei Elemente des Systems beträchtlichen Einfluss auf die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit haben können – die Lohnersatzrate und die potentielle Bezugsdauer. Die Lohnersatzrate ist der Prozentsatz, zu dem die Arbeitslosenunterstützung den Lohnausfall ersetzt. Die potentielle Bezugsdauer ist die Zeitspanne, für die ein Arbeitsloser Anspruch auf Arbeitslosenleistungen hat. Im internationalen Vergleich ist die deutsche Arbeitslosenversicherung in beiderlei Hinsicht großzügig, besonders gegenüber älteren Arbeitslosen. Die lange Dauer der Arbeitslosenphase von älteren Arbeitslosen lässt vermuten, dass die großzügigen Leistungen zu den niedrigen Wiedereintrittsraten von Langzeitarbeitslosen beiträgt.

Eine generöse soziale Sicherung und ein hohes Niveau an Arbeitslosigkeit sind eine teure Last für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Der Beitragssatz für die Geld- und Dienstleistungen der Arbeitslosenversicherung beträgt 6,5 Prozent bis zur Pflichtversicherungsgrenze. Im Jahr 2000 entsprachen die Ausgaben für Arbeitslosenleistungen 2,8 Prozent der Bruttolohn- und -gehaltssumme. In Folge der Wiedervereinigung und der höheren Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern ist diese Quote erheblich höher als in den 80er Jahren (Schaubild 2). Zum Vergleich: in den USA betragen die Ausgaben für Leistungen an Arbeitslose lediglich 0,4 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme.

**Schaubild 2: Arbeitslosengeld in Prozent der Brutto Lohn- und -gehaltssumme
1980 – 2000**



Bis 1990 Westdeutschland.

Quelle: OECD, U.S. Dept. of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Berechnungen der Autoren

Aus sozialen und Gerechtigkeitsgründen kann keiner etwas einwenden gegen Lohnersatzleistungen für Arbeitnehmer, die unfreiwillig arbeitslos werden. Es ist jedoch erstrebenswert, die Leistungen in einer Form zu gewähren, die zu zügiger Rückkehr in den Arbeitsmarkt ermuntert. Arbeitnehmer, die drei oder mehr Monate arbeitslos sind, sollten den besten Job annehmen, den sie realistischweise bekommen können, auch wenn der Lohn niedriger ist als der vorherige. In einer dynamischen Wirtschaft, in der Arbeitsplätze in traditionellen Industrien wegbrechen und in neuen Wirtschaftszweigen entstehen, müssen viele Arbeitnehmer Lohnkürzungen akzeptieren, um wieder eine Arbeit zu finden.

Die meisten Forschungsergebnisse über Erfolge bei der Arbeitsuche zeigen, dass die Attraktivität der Arbeitssuchenden für potentielle Arbeitgeber mit der Länge der Arbeitslosigkeit abnimmt. Je länger jemand arbeitslos ist, desto mehr verkümmern seine Fertigkeiten. Außerdem betrachten viele Arbeitgeber lange Zeiten von Arbeitslosigkeit möglicherweise als Indiz, dass der Arbeitssuchende nicht ernsthaft an einer regulären Arbeit interessiert ist. Was immer die Gründe sind, es erscheint klar, dass die Chancen eines Arbeitslosen, eine neue Arbeit zu finden, mit der Dauer der Ar-

beitslosigkeit sinken. Einen Teil der Arbeitslosenleistungen in eine Lohnversicherung umzuwandeln, kann ein starker Anreiz sein, frühzeitig eine Lohnkürzung zu akzeptieren und kann somit die Wahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit verringern.

Wie die Lohnversicherung funktionieren würde

Die Lohnversicherung ist eine neue Strategie, Arbeit lohnend zu machen, indem sie Arbeitslosen bei Arbeitsaufnahme eine Einkommensaufstockung gewährt. Sie sorgt für mehr Gerechtigkeit, indem sie Arbeitnehmer entschädigt, die ihre Arbeit aufgrund von wirtschaftlichem Wandel verloren haben und gezwungen sind, eine niedriger bezahlte Arbeit zu akzeptieren. Sie kann die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöhen, indem sie entlassene Arbeitnehmer ermutigt, früher nach Arbeit zu suchen, als sie dies in einem Arbeitslosensystem tun würden, das ebensoviel kostet.

Um einen Anspruch auf einen Zuschuss aus der vorgeschlagenen Lohnversicherung zu haben, würden entlassene Arbeitnehmer lediglich nachweisen müssen, dass sie nach den Kriterien des Programms entlassen worden sind. Ein "entlassener Arbeitnehmer" ist ein Arbeitnehmer, der mindestens 2 oder 3 Jahre regulär gearbeitet hat und der seine Arbeit aufgrund von Betriebsschließung oder Rationalisierung verloren hat. Arbeitnehmer, die von sich aus kündigen oder ihre erste Arbeitsstelle suchen, wären nicht anspruchsberechtigt. Um Anspruch auf Leistungen der Lohnversicherung zu haben, muss der entlassene Arbeitnehmer eine neue Stelle finden und das Monatsentgelt für die neue Arbeit muss niedriger sein als das vorherige.

Die Leistung der Lohnversicherung würde einen festen Prozentsatz der Verdienstminderung bis zu einem monatlichen oder jährlichen Höchstbetrag ersetzen. Dieser Prozentsatz könnte nach Alter und Dauer der letzten Betriebszugehörigkeit variieren. Arbeitnehmer, die eine neue Stelle finden, die ebenso hoch oder höher als die vorherige bezahlt wird, hätten keine Ansprüche auf Leistungen aus der Lohnversicherung. Ebenso wie die Leistungen der Arbeitslosenversicherung wären die der Lohnversicherung befristet. Der Anspruch bestünde für maximal 2 Jahre. Wenn ein Arbeitnehmer nicht innerhalb von 2 Jahren wieder beschäftigt ist, würde er keine Leistungen erhalten.

Die Lohnversicherung würde folgendermaßen funktionieren. Anspruchsberechtigte Arbeitnehmer würden über die Lohnversicherung informiert, wenn sie sich arbeitslos melden. Die Berechnungsgrundlage für das "ersetzte" Nettoeinkommen wäre dieselbe wie für die Berechnung des Arbeitslosengeldes. Das bedeutet, dass Arbeitnehmer mit Einkommen oberhalb der Bemessungsgrenze keine Leistungen aus der Lohnversicherung erhalten würden. Anspruchsberechtigte Arbeitnehmer, die innerhalb von 2 Jahren nach ihrer Entlassung wieder eine Beschäftigung aufnehmen, würden monatlich oder vierteljährlich Zahlungen in Höhe des festgesetzten Prozentsatzes aus der

Lohnversicherung erhalten. Dieser Prozentsatz würde bei der Arbeitslosmeldung festgelegt. Die monatlichen oder vierteljährlichen Zahlungen wären gedeckelt. Die Obergrenze sollte so geeicht sein, dass das Programm finanzierbar und gerecht ist.

Um sicher zu stellen, dass die Leistungen aus der Lohnversicherung wieder beschäftigte Arbeitnehmer für Einkommensverluste aufgrund geringerer *Stundenverdienste* und nicht geringerer *Arbeitszeit* entschädigen, sollten nur Vollzeitbeschäftigte anspruchsberechtigt sein. Es könnte erforderlich sein, zu verlangen, dass Arbeitnehmer nachweisen, dass ihre monatliche oder vierteljährliche Arbeitszeit dem definierten Umfang von Vollzeitarbeit entspricht. (Leistungen könnten auch Teilzeitbeschäftigten gewährt werden, müssten dann aber entsprechend der Arbeitszeitverkürzung reduziert werden. Der monatliche Einkommenszuschuss für einen Teilzeitbeschäftigten wäre in dem Fall der auf Stunden umgerechnete Monatsbetrag multipliziert mit der Anzahl der Arbeitsstunden.) Die Leistungen aus der Lohnversicherung würden sobald wie möglich nach Arbeitsaufnahme überwiesen. Sie würden für 2 Jahre ab dem Zeitpunkt der Entlassung aus dem vorherigen Job bezahlt. Zuständig für die Zahlungen wären die Arbeitsämter, die sowohl über die Verdienstdaten wie über die Expertise zur Berechnung der Zahlungen verfügen. Um den Wechsel von einem Arbeitsplatz zum nächsten zu verhindern, bestünde der Anspruch auf einen Zuschuss aus der Lohnversicherung maximal einmal innerhalb von 5 Jahren. Diese Regel würde bedeuten, dass kein Arbeitnehmer für länger als 2 Jahre innerhalb von 5 Jahren Leistungen aus der Lohnversicherung beziehen kann. Dadurch wird der Anreiz für Arbeitgeber, Beschäftigte zu entlassen, damit sie Ansprüche gegenüber der Lohnversicherung haben, erheblich gemindert.

Kosten der Versicherung. Für die Kostenschätzung haben wir drei alternative Ersatzraten zugrunde gelegt – 30, 50 und 70 Prozent der Verdienstminderung. Wir haben auch die Auswirkungen von unterschiedlichen Obergrenzen für die jährlichen Leistungen – 10.000 €, 20.000 € und keine Obergrenze – berechnet. Leider hatten wir keine ausreichenden Informationen, um die Auswirkung einer Beschränkung auf Vollzeitarbeitnehmer auszurechnen. Somit würde ein Teil der von uns berechneten Leistungen an Arbeitnehmer gezahlt, die aus einem Vollzeitjob entlassen worden sind und eine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen. Aus Gründen, die wir oben erwähnt haben, sind wir der Ansicht, dass Arbeitnehmer, die eine Teilzeitarbeit aufnehmen, keine Leistungen aus der Lohnversicherung erhalten sollten.

In Tabelle 4 ist die Anzahl der entlassenen Arbeitnehmer, die Anspruch auf Leistungen der von uns vorgeschlagenen Lohnversicherung hätten, aufgeführt. Grundlage sind die Befragungsergebnisse des Sozioökonomischen Panels (SOEP) im Mai 1999 und im Mai 2000. Sie spiegeln die Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit in der Zeit zwischen Januar 1998 und Mai 2000 wieder. Wegen der geringen Größe der Stichprobe

ist die Zahl der Arbeitnehmer, die im Untersuchungszeitraum arbeitslos und wieder erwerbstätig wurden, klein. Unsere Schätzungen des Verdienstverlustes müssen deshalb als ungenau betrachtet werden.

Tabelle 2: Anzahl der entlassenen Arbeitnehmer und die Lohnminderung nach Aufnahme einer neuen Arbeit

Entlassene Arbeitnehmer nach Kategorien	in 1.000	in €
Insgesamt entlassen zwischen Januar 1999 und Mai 2000	7,008	
davon:		
... unfreiwillig entlassen	3,050	
... unfreiwillig entlassen und wieder beschäftigt	1,513	
... wieder beschäftigt mit Lohnminderung	370	
... wieder beschäftigt mit nachgewiesener Lohnminderung	114	
durchschnittliche monatliche Lohnminderung		1,014
Arbeitnehmer, die zwischen Januar 1998 und Mai 1999 unfreiwillig ihre Arbeit verloren, bis Mai 2000 eine neue Arbeit gefunden und eine Lohnminderung erfahren haben	168	
davon:		
... wieder beschäftigt mit nachgewiesener Lohnminderung	48	
durchschnittliche monatliche Lohnminderung		928
Entlassene Arbeitnehmer mit Anspruch auf Leistungen der Lohnversicherung	538	
Durchschnittliche monatliche Lohnminderung		988

Quelle: Berechnungen der Autoren anhand der Daten des SOEP

Die Tabelle zeigt, dass zwischen Januar 1999 und Mai 2000 schätzungsweise rund 3 Millionen deutsche Arbeitnehmer unfreiwillig entlassen wurden. Davon sind nur 1,5 Millionen, oder die Hälfte, bis Mai 2000 wiedereingestellt worden. Ein Viertel der wiederbeschäftigten Arbeitnehmer (370.000) nahmen Verdiensteinbußen in Kauf. Die übrigen drei Viertel der wiederbeschäftigten Arbeitnehmer verdienten dasselbe oder mehr als im vorherigen Job. Für ungefähr ein Drittel der Arbeitnehmer, die Einkommenseinbußen erlitten, enthält das SOEP genügend Informationen, um die Höhe dieser Einbußen zu schätzen. Im Durchschnitt betragen sie knapp über 1.000 € pro Monat. Wenn dieser geschätzte durchschnittliche Einkommensverlust hoch erscheint, sollte bedacht werden, dass Arbeitnehmer, die eine niedriger bezahlte Beschäftigung annehmen, in der Regel an ihrem vorherigen Arbeitsplatz sehr gut ver-

dient haben. Arbeitnehmer mit unterdurchschnittlichen Löhnen werden sehr selten niedriger entlohnt, wenn sie die Arbeitsstelle wechseln.

Falls die Lohnversicherung für 2 Jahre gilt, hätten einige der Arbeitnehmer, die 1998 entlassen wurden, im Mai 2000 einen Leistungsanspruch. Das SOEP lässt vermuten, dass weitere 168.000 Arbeitnehmer im Laufe des Jahres 1998 ihre Arbeit verloren und vor Mai 2000 wieder eine Arbeit aufnahmen, bei der ihr Verdienst niedriger war als zuvor. Damit haben insgesamt 538.000 Arbeitnehmer 1998 und 1999 ihre Arbeit verloren, eine neue Arbeit aufgenommen und eine niedrigere Bezahlung als im vorherigen Job in Kauf genommen.

Tabelle 3 zeigt die geschätzten Kosten der Lohnversicherung bei Zugrundelegung der Anzahl von Anspruchsberechtigten in Tabelle 2. Bei Annahme einer 50-prozentigen Kompensationsrate hätte das Programm im Jahr 2000, als die Arbeitslosenquote bei 7,9 Prozent lag, etwa 3,2 Milliarden € gekostet. Zum Vergleich: das ist weniger als 15 Prozent der Ausgaben für Arbeitslosengeld im selben Jahr. Wenn dieselben Leistungen auf 10.000 € pro Jahr begrenzt gewesen wären, hätten sich die Kosten auf 1,9 Milliarden belaufen, 60 Prozent weniger als ohne Obergrenze. Da uns die Nettoverdienste der Arbeitnehmer des Panels nicht bekannt sind, haben wir die Höhe der Leistungen der Lohnversicherung anhand der Bruttoverdienstverluste berechnet. Hätten wir die Nettoeinkommensverluste zugrunde gelegt, lägen die geschätzten Programmkosten niedriger.

**Tabelle 3: Kosten einer Lohnversicherung
Geschätze jährliche Kosten 1998 – 1999**

in Millionen Euro

Obergrenze der jährlichen Leistungen	Ersatzrate der Lohnminderung		
	30%	50%	70%
Ohne Obergrenze	1,912	3,187	4,462
Obergrenze bei 20.000 Euro	1,787	2,978	4,169
Obergrenze bei 10.000 Euro	1,142	1,903	2,665

Quelle: Berechnungen der Autoren anhand der Daten des SOEP

Die Berechnungen in Tabelle 3 beruhen auf der Annahme, dass sich das Wiederbeschäftigungsverhalten nach Einführung der Lohnversicherung nicht verändert. Falls die Arbeitslosen schneller wieder erwerbstätig werden oder falls mehr Arbeitslose eine niedriger bezahlte Tätigkeit annehmen, würden die Programmkosten steigen. Es

erscheint jedoch eher wahrscheinlich, dass eine solche Entwicklung die Kosten der sozialen Sicherung für Arbeitslose verringern würde, statt sie zu erhöhen, selbst wenn die Ausgaben der Lohnversicherung steigen würden.

Alle Arbeitnehmer, die Anspruch auf Leistungen aus der Lohnversicherung haben, erhalten Arbeitslosengeld, solange sie arbeitslos sind. Dieses ersetzt 60 bzw. 67 Prozent des Verdienstausfalls für mindestens ein Jahr nach der Arbeitslosmeldung. Für ältere Arbeitslose ist die Anspruchsdauer sogar länger als ein Jahr. Selbst wenn Arbeitslose ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgeschöpft haben, erhalten die meisten von ihnen Arbeitslosenhilfe. Diese ersetzt 53 bzw. 57 Prozent des letzten Nettoeinkommens. Zusätzlich werden für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung eingezahlt. Im Gegensatz dazu ersetzt die vorgeschlagene Lohnversicherung die Hälfte der *Differenz* zwischen altem und neuem Verdienst. Dieser Betrag ist deutlich niedriger als das monatliche Arbeitslosengeld und in der Regel auch niedriger als die Arbeitslosenhilfe. Darüber hinaus zahlen Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge, sobald der Arbeitslose wieder eine Beschäftigung aufnimmt. Wenn also eine Lohnversicherung die Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung verkürzt, dürften die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte deutlich positiv sein.

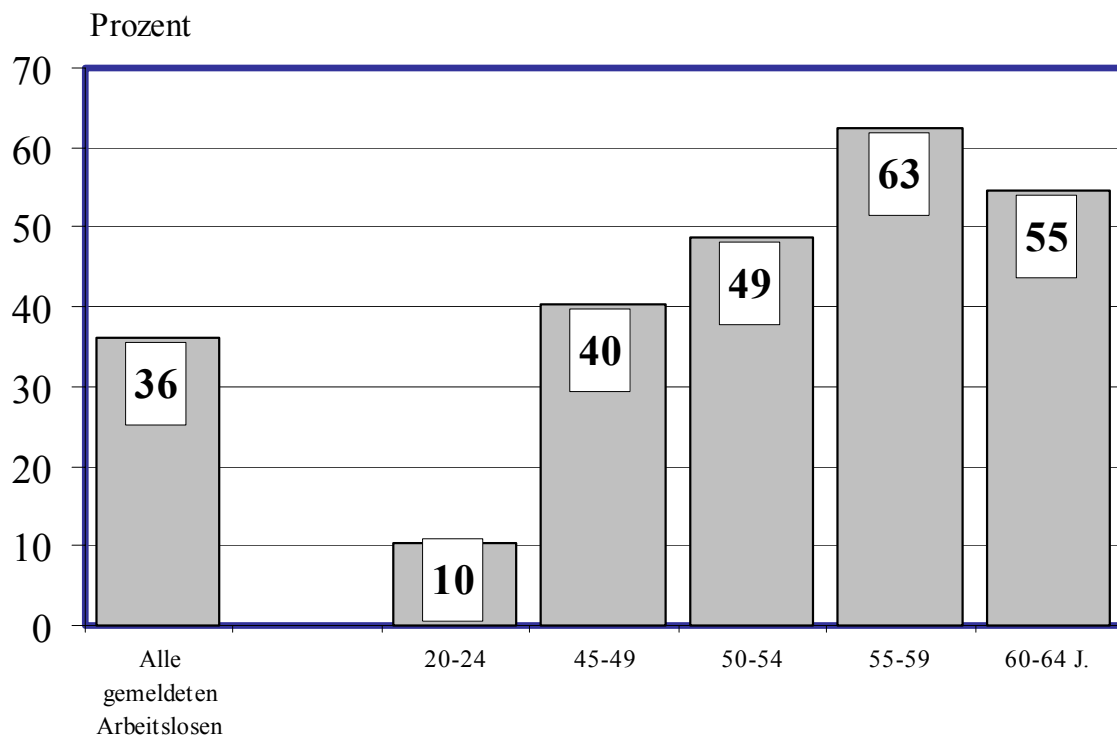
Die Finanzierung. Eine Lohnversicherung kann eine wertvolle soziale Sicherung für einen Arbeitnehmer sein, der gezwungen ist, aufgrund von wirtschaftlichem Wandel eine Lohn- oder Gehaltskürzung hinzunehmen. Gleichzeitig bietet sie Arbeitslosen einen positiven Anreiz, zügig wieder arbeiten zu gehen. Falls die Lohnversicherung auf 2 Jahre begrenzt wird, verzichtet ein Arbeitsloser, der die Arbeitsaufnahme um 6 Monate aufschiebt, auf ein Viertel seines möglichen Anspruchs an die Lohnversicherung. Ein Arbeitsloser, der ein Jahr lang keine neue Arbeit annimmt, verzichtet auf die Hälfte seines Anspruchs.

Um die Lohnversicherung zu finanzieren, bedarf es jedoch real vorhandener Mittel. Bei unverändertem Sucherfolg von Arbeitslosen hätte eine Lohnversicherung mit 50-prozentiger Ersatzrate im Jahr 2000 etwa 3,2 Milliarden € gekostet. Um diese Mittel bereitzustellen, macht es Sinn, einige der bestehenden Leistungen für Arbeitslose zu beschränken. Eine Möglichkeit ist, die Anspruchsdauer für Arbeitslosengeld und -hilfe zu kürzen.

Die Ausdehnung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung auf über ein Jahr ist eine relativ neue Innovation in Deutschland. Bis 1985 war das Arbeitslosengeld auf ein Jahr befristet, auch für Arbeitslose kurz vor dem Rentenalter. Wie Schaubild 1 zeigt, hat die Ausdehnung des Anspruchs für ältere Arbeitnehmer zu einem steilen Anstieg ihrer altersspezifischen Arbeitslosenquote beigetragen, und zwar trotz der

Einführung von Frühverrentungsprogrammen, die älteren Arbeitnehmern Anreize geben, den Arbeitsmarkt zu verlassen. Die Statistik über die Dauer der Arbeitslosigkeit zeigt, dass diese bei über 45 Jahre alten Arbeitslosen sehr viel länger ist als bei jüngeren (Schaubild 3). Selbst in Westdeutschland sind fast zwei Drittel der gemeldeten Arbeitslosen zwischen 55 und 59 Jahren seit über einem Jahr ohne Arbeit.

Schaubild 3: Langzeitarbeitslose, September 1997



Anteil der länger als 1 Jahr Arbeitslosen an allen gemeldeten Arbeitslosen. Westdeutschland
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Wären die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, wie bis 1985, auf ein Jahr begrenzt, müssten ältere Arbeitnehmer bereits im zweiten und dritten Jahr ihrer Arbeitslosigkeit Arbeitslosenhilfe beantragen. Aufgrund spärlicher Informationen der Bundesanstalt für Arbeit ist es schwierig, die Kosteneinsparung einer solchen Verkürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld zu schätzen. Im Jahr 2000 gab es 3,889 Millionen gemeldete Arbeitslose. Davon waren 859.000 älter als 44 Jahre und seit über einem Jahr arbeitslos. Da sie über 44 Jahre alt waren, hatten die meisten von ihnen wahrscheinlich Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Statistik gibt hierüber leider keinen Aufschluss. Von den gemeldeten Arbeitslosen insgesamt bezogen etwa 44 Prozent Arbeitslosengeld. Die übrigen erhielten Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe oder

keine Leistungen. Wenn wir annehmen, dass 44 Prozent der über 44-jährigen Langzeitarbeitslosen Arbeitslosengeld bekamen, hieße das, dass 378.000 ältere Arbeitslose (= 859.000 x 0,44) Arbeitslosengeld erhielten.

Im Jahr 2000 betrug das durchschnittliche Arbeitslosengeld 2.269 DM (1.160 €) pro Monat. Der Umfang der Kostenersparnis hängt entscheidend davon ab, wie viele der Bezieher von SGB III-Leistungen nach Ende ihres Arbeitslosengeldbezugs Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben. Falls die Anspruchsdauer auf 12 Monate begrenzt würde, hätte eine unbekannte Anzahl von Arbeitslosen, deren Arbeitslosengeld ausgelaufen ist, Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Obwohl die Arbeitslosenhilfe niedriger ist als das Arbeitslosengeld, wäre die Kostenersparnis einer Verschiebung der Arbeitslosengeldbezieher in die Arbeitslosenhilfe wahrscheinlich nicht groß. Die Arbeitslosenhilfe ist ungefähr 14 Prozent niedriger als das Arbeitslosengeld für einen Arbeitslosen mit demselben vorherigen Nettoeinkommen. Ungefähr 40 Prozent der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung gehen jedoch in Sozialversicherungsbeiträge. Wenn auch Arbeitslosenhilfebezieher diese Leistungen erhalten, könnte die Kostenersparnis gerade mal 8 Prozent betragen.

Wir wissen nicht, wie viele der Arbeitslosengeldempfänger Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hätten, falls der Arbeitslosengeldbezug auf 12 Monate befristet würde. Falls die Quote 80 Prozent betragen hätte, wäre die Kostenersparnis im Jahr 2000 rund 2,8 Milliarden DM (1,4 Mrd. €) gewesen. Bei einer Quote von 60 Prozent hätte die Ersparnis möglicherweise 4,6 Milliarden DM (2,4 Mrd. €) betragen.

Angenommen, dass die geschätzten Kosten verschiedener Varianten der Lohnversicherung in Tabelle 3 in etwa realistisch sind, könnten die Ersparnisse aus einer Beschränkung des Arbeitslosengeldbezugs auf 12 Monate groß genug sein, um eine Lohnversicherung mit einer 50-prozentigen Ersatzrate, einer Obergrenze von 10.000 € und einer Befristung auf 2 Jahre zu finanzieren.

Um die Leistungen der Lohnversicherung großzügiger zu gestalten und gleichzeitig ihre Finanzierbarkeit zu gewährleisten, könnten sie auf Arbeitnehmer beschränkt werden, die besonders vom Strukturwandel bedroht sind. Weil die Leistungen der Lohnversicherung aus Einsparungen beim Arbeitslosengeld für Arbeitslose ab 45 Jahre finanziert würden, liegt es nahe, sie auf ältere Arbeitnehmer zu beschränken. Alternativ könnten sie für Ältere entweder durch eine Erhöhung der Ersatzrate oder eine Ausdehnung der Anspruchsdauer großzügiger gestaltet werden. Arbeitnehmer, die 45 Jahre oder älter sind, könnten zum Beispiel 70 Prozent ihrer Verdienstminderung erhalten oder die Zahlungen könnten auf 3 Jahre ab Entlassung verlängert werden. Die größere Generosität gegenüber älteren Arbeitnehmern erscheint gerechtfertigt, da viele Studien zeigen, dass der Einkommensverlust nach einer Entlassung bei älteren Arbeitnehmern höher und dauerhafter ist als bei jüngeren.

Wie die Lohnversicherung entlassene Arbeitnehmer unterstützen kann

Gegenüber Langzeitleistungen für Arbeitslose hat eine Lohnversicherung zwei wichtige Vorteile. Erstens hilft sie vielen Arbeitnehmern, denen durch die traditionelle Arbeitslosenversicherung wenig geholfen wird. Jüngere Forschungen über Einkommensverluste aufgrund von Entlassung zeigen, dass viele der betroffenen Arbeitnehmer mehr Einkommen durch einen niedrigeren Verdienst am neuen Arbeitsplatz verlieren als durch Arbeitslosigkeit. Arbeitnehmer, die zügig eine neue, niedriger bezahlte Arbeit finden, haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, obwohl ihr Einkommensverlust aufgrund der Entlassung sehr hoch sein kann. Der im vorigen Abschnitt beschriebene Vorschlag würde diesen Verlust für 2 Jahre verringern.

Zweitens, eine Lohnversicherung gibt Arbeitnehmern bessere Anreize als die Langzeitarbeitslosenunterstützung, die teilweise durch die Leistungen der Lohnversicherung ersetzt würde. Ein positiver Anreiz der Lohnversicherung, der in der Arbeitslosenversicherung fehlt, ist, dass die Leistung umso höher ist, je schneller ein entlassener Arbeitnehmer wieder eine Arbeit aufnimmt. Im Gegensatz dazu sind Leistungen an Langzeitarbeitslose umso höher, je länger der Arbeitslose die Arbeitsaufnahme hinauszögert.

Um zu verdeutlichen, wie eine Lohnversicherung das Einkommen und die Arbeitsanreize von entlassenen Arbeitnehmern beeinflusst, ist eine grafische Darstellung hilfreich.

Schaubild 4: Monatlicher Nettoverdienst mit Lohnversicherung. Arbeitnehmer mit 1 Kind, der nach 9 Monaten Arbeitslosigkeit wieder eine Arbeit aufnimmt.

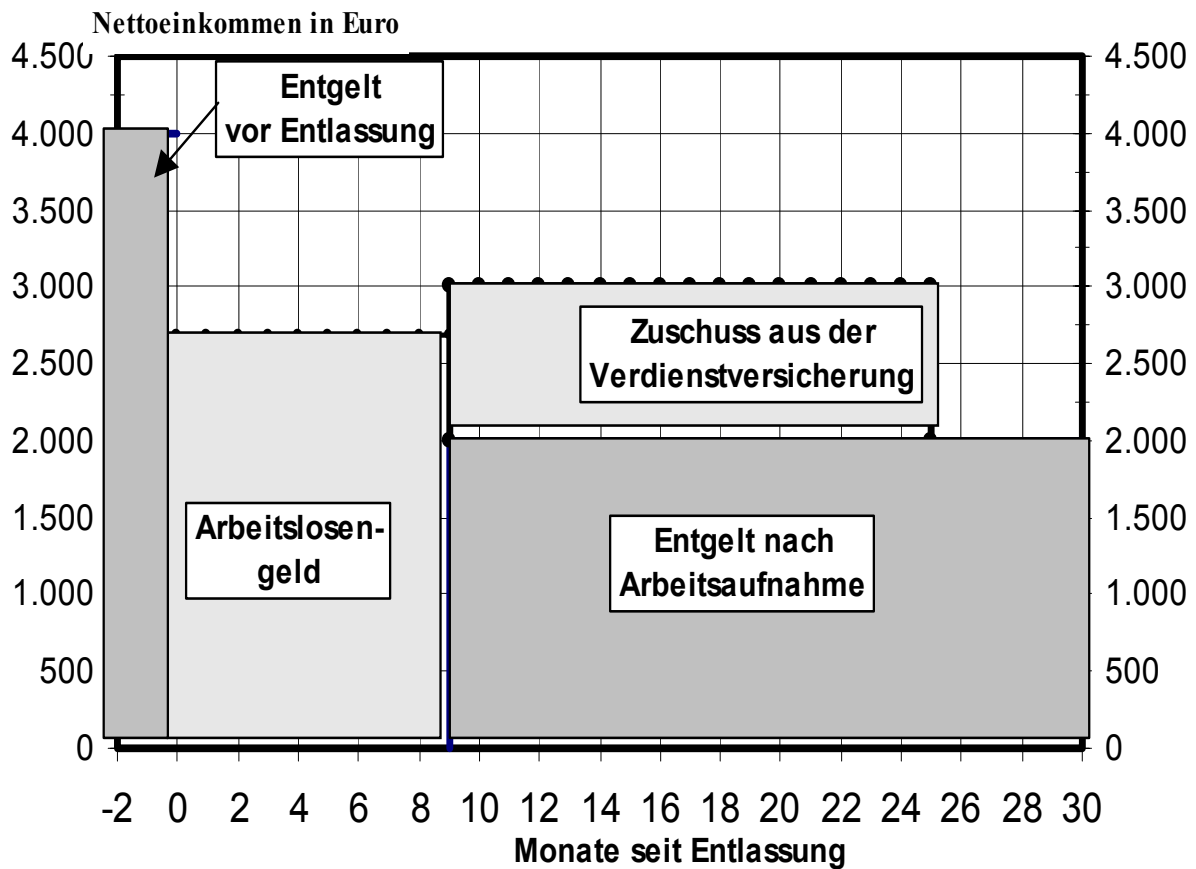
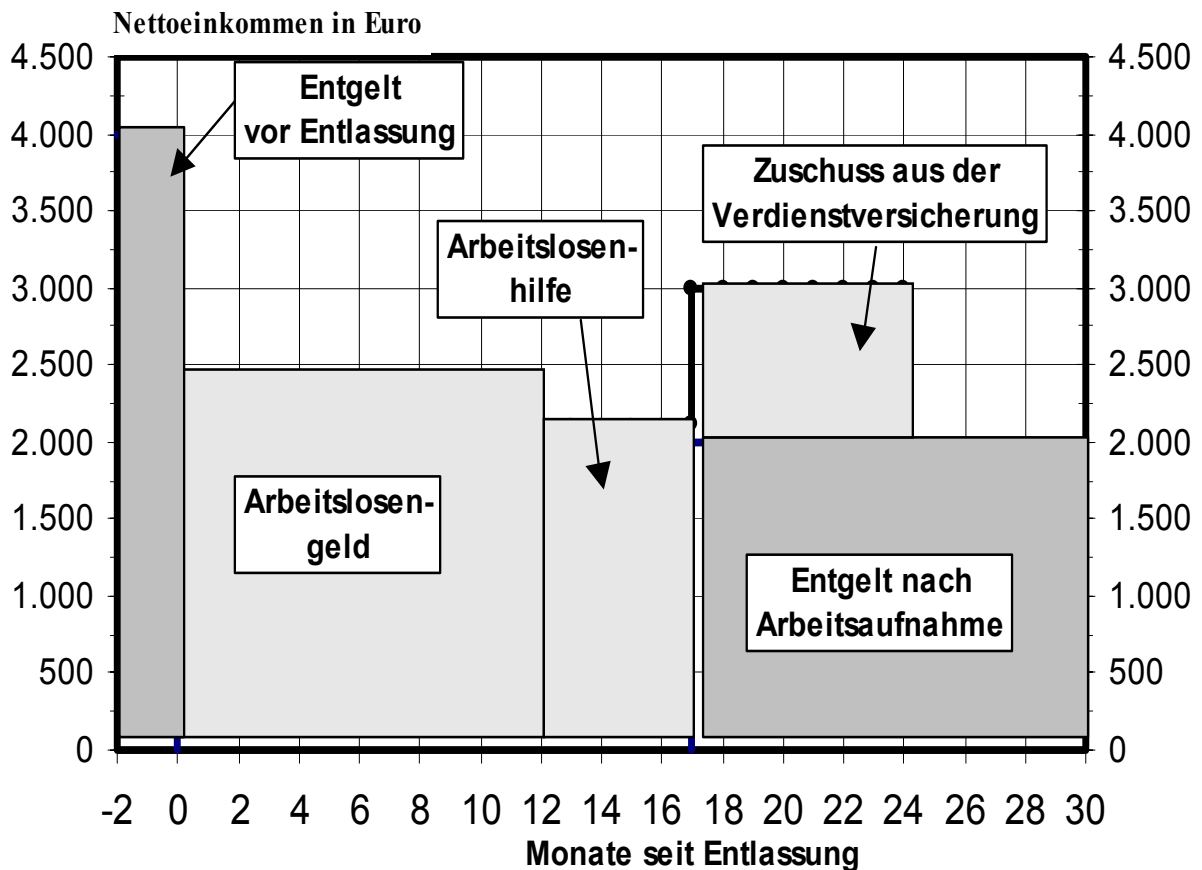


Schaubild 4 zeigt das Nettoeinkommen eines Arbeitnehmers, der entlassen wird und nach 9 Monaten Arbeitslosigkeit wieder eine Arbeit aufnimmt. Die vertikale Achse zeigt das Nettoeinkommen, die horizontale die Anzahl der Monate seit der Entlassung. Für die Berechnungen wurde angenommen, dass der Arbeitnehmer vor seiner Entlassung 4.000 € netto pro Monat verdient hat. Weil er ein Kind versorgt, hat er Anspruch auf Arbeitslosengeld in Höhe von 67 Prozent dieses Nettoverdienstes, 2.680 €. Nach 9 Monaten Arbeitslosigkeit wird ihm eine Arbeit für 2.000 € angeboten, also die Hälfte seines früheren Verdienstes. Ohne Lohnversicherung würde es keinen Sinn machen, diesen Job anzunehmen. Sein Einkommen aus Arbeit wäre niedriger als das aus Arbeitslosigkeit. Wenn der Arbeitnehmer jedoch einen Zuschuss in Höhe der Hälfte der Differenz zwischen seinem früheren und seinem jetzigen Verdienst erhielte, würde sein monatliches Arbeitseinkommen von 2.000 € auf 3.000 € steigen. Sein Nettoeinkommen aus Arbeit wäre damit höher als das aus Arbeitslosigkeit. Die Einkommensaufstockung würde maximal für 15 Monate gezahlt – 24 Monate nach seiner Entlassung abzüglich der 9 Monate, in denen er arbeitslos war. Die

Lohnversicherung würde den Nettoverdienst des Arbeitnehmers um 15.000 € aufstocken.

Schaubild 5: Monatlicher Nettoverdienst mit Lohnversicherung. Alleinstehender Arbeitnehmer, der nach 17 Monaten Arbeitslosigkeit wieder eine Arbeit aufnimmt.



Um zu illustrieren, wie sich das Aufschieben einer Arbeitsaufnahme auswirkt, zeigt Schaubild 5 das Nettoeinkommen eines Arbeitnehmers, der nach Einführung der Lohnversicherung 17 Monate arbeitslos bleibt. Wiederum wird angenommen, dass der Arbeitnehmer vor seiner Entlassung 4.000 € monatlich verdient hat. Da angenommen wird, dass er kein Kind hat, ersetzt sein Arbeitslosengeld nur 60 Prozent seines Verdienstaufschlags oder 2.400 € monatlich. Weil das Arbeitslosengeld jetzt auf 12 Monate begrenzt ist, würde der Arbeitslose ab dem 13. Monat Arbeitslosenhilfe erhalten. Sie ersetzt 53 Prozent seines letzten Nettoeinkommens oder 2.120 € pro Monat. Obwohl die Arbeitslosenhilfe niedriger ist als das Arbeitslosengeld, würde es immer noch keinen Sinn machen, für 2.000 € arbeiten zu gehen, weil der Nettoverdienst niedriger wäre als die Arbeitslosenhilfe. Wenn der Nettoverdienst jedoch durch einen Zuschuss auf der Lohnversicherung aufgestockt wird, erhöht sich die Attraktivität

tät einer Arbeitsaufnahme. In dem Beispiel geht der Arbeitnehmer nach 17 Monaten Arbeitslosigkeit wieder arbeiten. Er hat Anspruch auf einen Zuschuss aus der Lohnversicherung für 7 Monate und erhält insgesamt 7.000 €, bevor der Anspruch ausgeschöpft ist. Sein Zuschuss ist also weniger als halb so hoch wie der des Arbeitnehmers, der schon nach 9 Monaten wieder eine Arbeit aufnimmt. Diese einfache Darstellung zeigt, dass die Arbeitslosenversicherung so gestaltet ist, dass sie Arbeitnehmer ermuntert, die Arbeitsaufnahme aufzuschieben, während die Lohnversicherung großzügigere Leistungen an Arbeitnehmer zahlt, die schnell wieder arbeiten gehen.

Der positive Anreiz der Lohnversicherung existiert nur für Arbeitnehmer, die eine Arbeit annehmen müssen, bei der sie weniger verdienen als vor ihrer Entlassung. Wenn Arbeitslose berechtigterweise erwarten können, dass sie im neuen Job dasselbe verdienen wie im letzten, dann ist die Lohnversicherung kein zusätzlicher Anreiz, schneller wieder eine Arbeit anzunehmen. Ein wichtiger Aspekt ist deshalb die Verteilung der Stellenangebote für Arbeitslose in Deutschland.

Es sollte offensichtlich sein, dass die Lohnversicherung für Niedrigverdiener wenig Anreiz bietet. Weil ihr Verdienst vor der Entlassung niedrig war, ist es unwahrscheinlich, dass sie eine Arbeit finden, die erheblich niedriger bezahlt wird. Deshalb bietet die Lohnversicherung den Arbeitnehmern den größten Nutzen, die vor ihrer Entlassung durchschnittlich und überdurchschnittlich verdienten.

Wie wahrscheinlich ist es, dass ein durchschnittlich oder überdurchschnittlich verdienender Arbeitnehmer gezwungen sein wird, ein niedrigeres Entgelt zu akzeptieren, wenn er wieder arbeiten geht? In den USA und anderen Ländern mit einer starken Lohndifferenzierung ist das Risiko beträchtlich, besonders für entlassene Arbeitnehmer über 40 Jahre (Kletzer und Litan, 2001, sowie die hier zitierte Literatur). Unsere Berechnungen anhand der Daten des Sozioökonomischen Panels zeigen, dass Einkommensverluste nach Wiederbeschäftigung weniger häufig sind. Ein Grund ist, dass die Lohnspreizung in Deutschland geringer ist als in den USA. Die Beispiele in Schaubild 4 und 5 sind relativ unüblich in Deutschland. Nur ein Viertel der wieder beschäftigten Arbeitnehmer im SOEP berichteten, dass ihr neuer Verdienst niedriger ist als der vor ihrer Entlassung. Die durchschnittliche Verdienstminderung war ungefähr halb so hoch wie die in den Schaubildern dargestellte. Weil Verdienste in Deutschland innerhalb einer ziemlich engen Bandbreite sinken, können die meisten Arbeitnehmer erwarten, dass sie in der neuen Arbeitsstelle in etwa dasselbe verdienen wie in der alten.

Die geringe Lohnspreizung in Deutschland ist eine Erklärung für den geringen Verdienstverlust, den Arbeitslose erleiden, wenn sie wieder arbeiten gehen. Eine zweite Erklärung ist, dass deutsche Arbeitslose sich sträuben, eine niedriger bezahlte Tätig-

keit anzunehmen. In den USA berichteten rund 40 Prozent der wieder beschäftigten Arbeitnehmer, dass ihr neuer Verdienst niedriger ist als der vorherige (Kletzer und Litan, 2001). Amerikanische Arbeitslose gehen jedoch viel schneller wieder arbeiten als deutsche, zum Teil weil sie gewillter sind, eine niedrigere Entlohnung zu akzeptieren, um wieder eine Arbeit zu haben. Wie schon bemerkt, könnten Deutsche weniger gewillt sein als ihre amerikanischen Kollegen, einer Lohnminderung zuzustimmen, weil ihre Arbeitslosenleistungen viel länger und großzügiger sind.

Zusammengefasst ist die Wirkung der Lohnversicherung also durch die regionale Lohndifferenzierung begrenzt. Wenn jede Arbeit gleich hoch bezahlt würde, würde die Lohnversicherung keine Leistungen erbringen. Wenn die Lohnspreizung gering ist wie in Deutschland, kann es sein, dass Arbeitslose wenig offene Stellen finden, in denen sie den Zuschuss aus der Lohnversicherung nutzen können.

Das zeigt, dass die Lohnversicherung allein kein Allheilmittel gegen die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland ist. Um die Arbeitsanreize für Arbeitslose zu verbessern, muss ein Teil der Leistungen, die gegenwärtig an Arbeitslose gezahlt werden, durch die Lohnversicherung ersetzt werden. Um die Attraktivität einer zügigen Arbeitsaufnahme zu erhöhen, muss das soziale Sicherungssystem für Arbeitslose so reformiert werden, dass der zu erwartende Nutzen einer Langzeitarbeitslosigkeit beschränkt wird und die Nettoeinkommen bei Wiederaufnahme einer Arbeit erhöht werden. Die Lohnversicherung kann die Arbeitsanreize für Arbeitnehmer, die vor ihrer Entlassung durchschnittlich und überdurchschnittlich verdient haben, verbessern. Für Geringverdiener ist ein anderer Anreiz nötig.

Die Lohnversicherung kann ebenso wie eine Reform der Arbeitslosenversicherung die finanziellen Anreize für Arbeitslose verändern. Ein anderer Weg zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist, die Anreize und das Regelwerk für Arbeitgeber zu verändern. Durch Senkung der Kosten einer Einstellung von Arbeitslosen kann die Regierung die Bereitschaft von Arbeitgebern erhöhen, einen Arbeitslosen einzustellen. Solche Maßnahmen sind komplementär zu Strategien, die die Arbeitsanreize für die Arbeitslosen stärken.

Die Lohnversicherung kann jedoch indirekt die Anreize für Arbeitgeber erhöhen, auch niedriger bezahlte Arbeitsplätze zu schaffen. Wenn die Arbeitgeber viel mehr Bewerbungen von Arbeitnehmern erhielten, die gewillt sind, auch eine niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen, könnten sie solche Jobs schaffen, wenn es profitabel ist. Die jüngere Forschung über Arbeitsmarktprobleme in Europa zeigt, dass vielen europäischen Arbeitsmärkten Millionen Dienstleistungsjobs "fehlen". Zum Beispiel zeigt ein Vergleich des deutschen und amerikanischen Arbeitsmarktes, dass viele Dienstleistungen, die in den USA üblich sind, in Deutschland selten angeboten werden, was einen Gutteil der unterschiedlichen Erwerbsquoten in beiden Ländern erklärt (Free-

man und Schettkat, 2000). Einige, nicht alle, der fehlenden Jobs sind unterdurchschnittlich bezahlt. Das Vorhandensein dieser Jobs in den USA – und ihr Fehlen in Deutschland – lässt vermuten, dass eine üppige Nachfrage nach Dienstleistungen, die diese Jobs anbieten, vorhanden ist. Indem die Lohnversicherung Arbeitslose ermutigt, energisch nach einer neuen – auch einer unterdurchschnittlich bezahlten – Arbeit zu suchen, kann sie die Schaffung von Arbeitsplätzen in Ost- und Westdeutschland anregen.

Anhang: Die drei Säulen der deutschen Arbeitslosenunterstützung

In Deutschland erhalten Arbeitslose eine von drei Leistungen:

- *Arbeitslosengeld*
- *Arbeitslosenhilfe*
- *Sozialhilfe*

Alle drei Sozialleistungen sind steuerfrei, wenn der Arbeitslose bis zum Jahresende arbeitslos ist. Für Arbeitslosengeld- und -hilfebezieher zahlt das Arbeitsamt zusätzlich Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung.

Arbeitslosengeld. Das Arbeitslosengeld ersetzt den Verdienstaufschlag bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Anspruch besteht, wenn ein Arbeitnehmer innerhalb der letzten 3 Jahre vor Beginn der Arbeitslosigkeit mindestens ein Jahr lang sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, unter 65 Jahre alt und arbeitslos gemeldet ist, aktiv Arbeit sucht und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Die monatliche Leistung beträgt 60 Prozent des letzten Nettoverdienstes, wenn der Arbeitslose keine Kinder hat, und steigt auf 67 Prozent bei mindestens einem Kind. Im Jahr 2000 betrug das Arbeitslosengeld im Durchschnitt 2.269 DM (1.165 €) pro Monat, einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge.

Tabelle 4: Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in Deutschland, 2001

Beitragszeit (in Monaten)	Beschäftigungszeit (in Jahren)	Maximale Anspruchsdauer (in Monaten)				
		nach Altersgruppen				
		bis 45 J.	45 und älter	47 und älter	52 und älter	57 und älter
12	3	6	6	6	6	6
16	7	8	8	8	8	8
20	7	10	10	10	10	10
24	7	12	12	12	12	12
28	7		14	14	14	14
32	7		16	16	16	16
36	7		18	18	18	18
40	7			20	20	20
44	7			22	22	22
48	7				24	24
52	7				26	26
56	7					28
60	7					30
64	7					32

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Die Anspruchsdauer liegt zwischen 6 und 32 Monaten. Die Länge hängt von den Beitragszeiten und dem Alter des Arbeitslosen ab. Arbeitslose unter 45 Jahre können bis zu einem Jahr Arbeitslosengeld beziehen. Für ältere Arbeitslose verlängert sich diese Frist (Tabelle 4).

Arbeitslosenhilfe. Ebenso wie das Arbeitslosengeld ersetzt die Arbeitslosenhilfe den Verdienstausschlag bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Im Unterschied zum Arbeitslosengeld ist sie jedoch einkommensabhängig. Antragsteller mit hohen sonstigen Einkünften oder Vermögen haben keinen Anspruch. Die Einkommensprüfung bezieht Einkünfte und Vermögen des Ehepartners ein.

Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausläuft, bekommen Arbeitslosenhilfe, wenn sie den Einkommenstest bestehen, unter 65 Jahre alt sind, weiterhin arbeitslos gemeldet sind und Arbeit suchen.

Die monatliche Leistung beträgt 53 Prozent des letzten Nettoverdienstes, wenn der Hilfeempfänger keine Kinder hat, und 57 Prozent, wenn er mindestens ein Kind versorgt. Im Jahr 2000 belief sich die Arbeitslosenhilfe im Durchschnitt auf monatlich 1.473 DM (755 €), einschließlich Sozialversicherungsbeiträge.

Der Arbeitslosenhilfeanspruch ist unbefristet (bis zum Alter von 65 Jahre), solange der Hilfeempfänger die erwähnten Bedingungen erfüllt. Die Berechtigung wird jährlich geprüft.

Sozialhilfe. Arbeitslose mit niedrigen Einkommen haben Anspruch auf Sozialhilfe, selbst wenn sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe haben. Die Sozialhilfe ist eine einkommensabhängige Grundsicherung, auf die jeder Inländer mit niedrigem Einkommen ein Anrecht hat. Der Einkommenstest ist strenger als für die Arbeitslosenhilfe. Obwohl die Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes bundesweit gelten, variieren die Leistungen geringfügig zwischen den Ländern und Kommunen. Das Anrecht auf Sozialhilfe ist unbefristet, solange der Hilfeempfänger die Einkommensprüfung besteht.

Finanzierung. Die Arbeitslosenversicherung wird aus Beiträgen der Arbeitgeber und -nehmer finanziert. Der obligatorische Beitragssatz ist 3,25 Prozent für Arbeitgeber und 3,25 Prozent für Arbeitnehmer, insgesamt 6,5 Prozent des Bruttoverdienstes, bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Die Beiträge dienen ebenfalls zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen. Wenn die Einnahmen niedriger sind als die Ausgaben, wird die Differenz durch einen Bundeszuschuss ausgeglichen. Ein anhaltendes Defizit würde zu einer Beitragserhöhung führen.

Die Arbeitslosenhilfe wird aus der Bundeskasse, also vom Steuerzahler finanziert, die Sozialhilfe von den Ländern und Kommunen.

Höhe der Leistungen. Die deutsche Arbeitslosenunterstützung ist vergleichsweise großzügig, insbesondere für Ältere und Geringverdiener mit Kindern. In einer Reihe von EU-Ländern, einschließlich Frankreich, Belgien, die Niederlande und Dänemark, sind die Leistungen für Arbeitslose ungefähr ebenso großzügig, aber in mehreren EU-Ländern und den meisten OECD-Ländern sind sie erheblich weniger großzügig als in Deutschland.

Zum Beispiel ist die Lohnersatzrate in den USA und Japan ungefähr 50 bis 55 Prozent und die Anspruchsdauer beträgt weniger als 10 Monate. Außer während einer Rezession ist das Arbeitslosengeld in den USA auf 6 Monate begrenzt. Weder in Japan noch in den USA gibt es anschließend Arbeitslosenhilfe.

Eine Besonderheit des deutschen Sozialsystems ist, dass Arbeitnehmer mit niedrigen oder mäßigen Einkommen fast unbegrenzt Arbeitslosenunterstützung beziehen können, selbst wenn sie nur ein Jahr Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt haben. Kaum ein anderes Arbeitslosenprogramm weltweit bietet ähnlich andauernde Unterstützung.

Literatur:

Freeman, Richard B., und Ronald Schettkat (2000). "Skill Compression, Wage Differentials and Employment: Germany vs. the United States," Working Paper No. 7556 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research).

Kletzer, Lori G., und Robert E. Litan (2001). *A Prescription to Relieve Worker Anxiety*, Brookings Policy Brief No. 73 (Washington, DC: The Brookings Institution).