

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 11/2007

6. November 2007

Langzeitarbeitslosigkeit als besondere Lebensleistung? Über die Diskussion um die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I

Von Kai Menzel

Jürgen Rüttgers hat angefangen: Auf seine Initiative beschloss die CDU, dass die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, die im Rahmen der „Agenda 2010“ von 32 auf 18 Monate verkürzt worden ist, ab einer bestimmten Versicherungsdauer wieder auf 24 Monate auszuweiten. Kurt Beck hat nachgelegt: Auf seine Initiative beschloss die SPD, Arbeitnehmern ab 50 Jahren bei einer bestimmten Versicherungsdauer wieder bis zu 24 Monate Arbeitslosengeld I zu zahlen. Bei so viel vermeintlicher sozialer Wärme ist wohl auch in diesem Winter nicht mit Schneefall zu rechnen.

Funktionen, Probleme und eine Reform der Arbeitslosenversicherung

Um die Beschlüsse beurteilen zu können, sollte man sich zunächst vor Augen führen, warum eine Arbeitslosenversicherung überhaupt sinnvoll sein könnte. Zum einen dient sie zum vorübergehenden Schutz vor massiven Einkommensverlusten im Fall unfreiwilliger Arbeitslosigkeit – ein Risiko, gegen das sich wohl die meisten Menschen gerne versichern würden. Für eine Versicherungspflicht spricht, dass insbesondere Menschen mit eher geringem Einkommen sich als Trittbrettfahrer verhalten, trotz vorhandener Mittel nicht für den Fall der Arbeitslosigkeit vorsorgen und bei Eintritt der Arbeitslosigkeit sich dann auf die Unterstützung durch die Gemeinschaft verlassen würden.

Eine weniger schöne Eigenschaft einer jeden Arbeitslosenversicherung ist, dass sie bisweilen selbst ihre eigene Kundschaft produziert. Dies liegt zum einen an den in den meisten Versicherungen beobachtbaren Moral-Hazard-Effekten: Der Versicherte kann zu einem gewissen Grad Einfluss auf den Schadenseintritt und auf die Höhe des Schadens (hier die Dauer der Arbeitslosigkeit) nehmen. Außerdem belastet auch die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung durch höhere Lohnnebenkosten den Arbeitsmarkt.

Wirtschaftswissenschaftler erwarteten einen Rückgang der Arbeitslosigkeit durch die verkürzte Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I. Dafür gab es gute Gründe: Zu-

nächst führt jede Verminderung der Bezugsdauer dazu, dass der maximale Schadensfall und damit auch das maximal mögliche Moral Hazard zurückgeht. Gerade bei Älteren dürften die Moral-Hazard-Effekte zudem besonders relevant sein. Bei dieser Gruppe fällt viel weniger als bei jüngeren Arbeitslosen ins Gewicht, dass eine längere Arbeitslosigkeit ihre Fähigkeiten entwertet und spätere Beschäftigungs-, Verdienst- und Karriere-chancen vermindert und nicht wenigen älteren Arbeitslosen dient eine Phase der Arbeitslosigkeit als gleitender Übergang in den Ruhestand.

Verkürzte Bezugsdauer: Ein Misserfolg?

Bestätigt wird dies durch eine im Jahr 2005 auf der Grundlage des sozioökonomischen Panels durchgeführten Untersuchung: 40% der über 55jährigen Arbeitslosen gaben an, überhaupt keine Stelle mehr annehmen zu wollen, während dies nur bei 6% der unter 55jährigen der Fall war. Auch haben verschiedene Untersuchungen gezeigt, dass die Suchaktivitäten von Arbeitslosen erst gegen Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wieder stark zunahmten. Insgesamt konnte nach den vorliegenden Befunden davon ausgegangen werden, dass Dauer und Niveau der Arbeitslosigkeit durch eine Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I insbesondere bei Älteren zurückgehen werden.

Zwar ist die die Verkürzung der Bezugsdauer noch zu neu, um eine fundierte Evaluierung vornehmen zu können, aber die bisherigen Beobachtungen bestätigen die erwarteten Effekte: Die Suchintensität der Arbeitslosen hat zugenommen, die Ausgaben für das Arbeitslosengeld I sanken schon vor dem Einsetzen des Konjunkturaufschwungs und die Zahl der über 55jährigen Arbeitslosen sinkt in letzter Zeit sogar noch stärker als die Zahl der übrigen Arbeitslosen. Zumindest gibt es gute Indizien dafür, dass diese Reform der rot-grünen Koalition erfolgreich war. Warum sollte sie also zurückgenommen werden?

Gerne wird argumentiert, dass ein Versicherter, der längere Zeit in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hat, im Falle der Arbeitslosigkeit auch länger Leistungen bekommen müsse. Dieses Argument verkennt aber den Charakter der Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung: Der Beitrag stellt ein Entgelt für eine Leistung dar. Die Leistung einer Arbeitslosenversicherung besteht in der teilweisen Übernahme des Risikos eines

Einkommensausfalls durch Arbeitslosigkeit in einer Periode, d. h. sie besteht im Versichert-Sein und wurde auch dann erbracht, wenn der Schadensfall nicht eingetreten ist. Genau darin besteht ja das Wesen einer Versicherung: Der Ausgleich zwischen Versicherten, die einen Schaden erleiden, und solchen, die schadensfrei bleiben.

Wenn aber die Gegenleistung für den gezahlten Beitrag bereits in jeder Versicherungsperiode empfangen wurde, kann auch nicht von einem Ansparen der Beiträge wie etwa in der Lebensversicherung ausgegangen werden. Auch die Leistungen einer Fahrradversicherung sind völlig unabhängig davon, ob das Fahrrad nach einem oder 20 Jahren Mitgliedschaft oder gar nicht gestohlen wurde.

Kurt Beck begründete seine Initiative damit, dass die längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes eine Anerkennung für die Lebensleistung der älteren Arbeitslosen darstelle. Diese Interpretation erstaunt: Zunächst ist nicht unbedingt einzusehen, warum eine Arbeitslosigkeit von mehr als 18 Monaten einer besonderen Anerkennung bedarf. Fast zynisch wirkt diese Aussage aber vor dem Hintergrund, dass diese „Anerkennung“ durch die Aberkennung eines Teils der Lebensleistung anderer erfolgt: Durch die Finanzierung der Leistungsausweitung werden nämlich u. a. solche Versicherte zusätzlich belastet, die die Leistungen der Arbeitslosenversicherung nie in Anspruch nehmen und unstreitig eine größere wirtschaftliche Lebensleistung erbringen.

Bleiben denn dann wenigstens soziale Gründe für eine Verlängerung der Bezugsdauer? Auch hier Fehlanzeige. Das Arbeitslosengeld I wird ja gerade unabhängig von der Bedürftigkeit gezahlt, so dass die zusätzlich gewährten Leistungen durchaus schon mal für einen Golfurlaub in der Karibik verwendet werden könnten. Die Wirkungen sind sogar ziemlich unsozial: Menschen mit geringem Einkommen, deren Arbeitslosengeld I-Anspruch nicht die Höhe des Arbeitslosengeldes II übersteigt, zahlen für die verlängerte Bezugsdauer zwar höhere Beiträge, haben selbst aber keinerlei Vorteil davon, wenn sie – unabhängig von der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I – ohnehin ein Einkommen in Höhe des Arbeitslosengeldes II erhalten.

Als letzter potenzieller Grund für eine verlängerte Bezugsdauer bleibt noch, dass sich in Umfragen eine große Mehrheit für diese Maßnahme ausspricht. Hier ist aber anzumerken, dass die Frage unvollständig gestellt ist.

Würde man Menschen fragen, ob sie ein Pony geschenkt haben wollten, so würden die meisten wohl auch mit ja antworten. Würde man aber fragen, ob sie auch für die entsprechenden Kosten aufkommen wollen, so würde diese Mehrheit schon schrumpfen. Manche Menschen haben nämlich schon ein ausgewachsenes Pferd oder können gar nicht reiten. In jedem Fall wäre es sinnvoll, wenn die Menschen, die ein Pony haben wollen, auch selbst hierfür die Kosten tragen und nicht andere damit belasten.

Arbeitslosenversicherung individuell gestaltbar

Gleiches gilt für die Arbeitslosenversicherung: Wer eine längere Bezugsdauer als z. B. die Mindestversicherung von 12 Monaten wünscht, könnte dafür höhere Beiträge¹ entrichten. Dies könnte für einen jungen Arbeitnehmer mit kleinen Kindern mindestens ebenso interessant sein wie für einen 50jährigen. Auch weitere Wahlleistungen wie eine höhere Lohnersatzrate könnten angeboten werden. Wer anderweitig vorgesorgt hat oder keine höhere Absicherung wünscht, wird hierdurch nicht zusätzlich belastet.

Um der Gefahr adverser Selektion entgegenzuwirken, also dem Problem, dass nur Arbeitnehmer mit sehr hohem Risiko eine Höherversicherung wählen, sollte eine Differenzierung der Zusatzprämien nach bestimmten Risikomerkmale wie Branche, Ausbildung, Region, freiwillig höherer beruflicher und/oder regionaler Mobilität oder auch Alter zugelassen werden. Vieles spricht dafür, entsprechende Differenzierungen auch bei den Beiträgen zur „Grundversicherung“, die 12 Monate Arbeitslosengeld abdeckt, durchzuführen. Ohne diese Differenzierung werden nämlich heute z. B. risikoreiche Branchen und Arbeitgeber mit hoher Fluktuation von stabilen Branchen und Arbeitgebern mit großer Beschäftigungskontinuität quersubventioniert.

Abschließend noch ein Gedankenexperiment: Die Abfindung, die ein Unternehmer an einen Arbeitnehmer mit Kündigungsschutz zu zahlen bereit wäre, beläuft sich auf die Nettokosten der Weiterbeschäftigung. Nach dieser Logik müssten die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten bereit sein, Milliardenbeträge an Politiker wie Rüttgers und Beck zu zahlen, wenn diese sich nur nicht weiter mit der Arbeitslosenversicherung beschäftigen.

8803 Zeichen

¹ Die auch die entsprechenden Moral-Hazard-Effekte berücksichtigen!

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.