

Ein Vorschlag aus
amerikanischer Perspektive

Lohnversicherung als Brücke

Gary Burtless

Deutschland hat ein gravierendes Arbeitslosigkeitsproblem. Es hat auch ein großes Beschäftigungsproblem. Das Beschäftigungsproblem ist mit dem Arbeitslosigkeitsproblem verknüpft, aber nicht identisch. Ich möchte zunächst über das Arbeitslosigkeitsproblem sprechen und dann eine Teillösung für dieses Problem vorschlagen.

Deutschlands Arbeitslosenquote verharrt auf hohem Niveau. Als ich in den siebziger Jahren anfang, mich mit den Arbeitsmärkten international zu befassen, hatte Deutschland eine der *niedrigsten* Arbeitslosenquoten. Sie betrug nur einen Bruchteil der amerikanischen. Heute liegt Deutschlands Arbeitslosigkeit erheblich über dem Durchschnitt der reichen Industrieländer. Sie ist viel höher als in den USA. Noch schockierender ist, dass Deutschlands Quote höher ist als diejenige in den anderen EU-Ländern. Deutschland ist jetzt ein Land mit hoher Arbeitslosigkeit. Sie ist besonders gravierend für ältere Arbeitnehmer.

Ein Teil des Problems kann auf die Schwierigkeit zurückgeführt werden, die neuen Bundesländer in einen modernen, kapitalistischen Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Arbeitslosigkeit ist sicher weniger Besorgnis erregend in West- als in Ostdeutschland. Aber auch in den alten Bundesländern ist die Arbeitslosenquote erheblich höher als in den siebziger und frühen achtziger Jahren – und sie ist höher als außerhalb Europas.

Das deutsche Arbeitslosenproblem resultiert nicht aus einer hohen Entlas-

sungsrate. Deutschlands Arbeitgeber kündigen seltener als amerikanische. Das Problem liegt darin, dass ein entlassener deutscher Arbeitnehmer dazu neigt, arbeitslos zu bleiben. Er geht nicht zügig wieder arbeiten. Je länger er arbeitslos bleibt, desto geringer ist die Chance, dass ein Arbeitgeber ihn einstellen wird.

Die Folge ist, dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in Deutschland sehr lang ist. Vor zwei Jahren war etwa die Hälfte der deutschen Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos (gemäß ILO-Kriterien zur Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit). Trotz der Tatsache, dass die Zahl der Arbeitslosen zurückging und die der Beschäftigten anstieg, lag die Arbeitslosenquote der Langzeitarbeitslosen über der Arbeitslosenquote insgesamt in den USA.

Ich habe großen Respekt vor vielen deutschen Arbeitsmarktinstitutionen. In Washington habe ich darauf gedrungen, mehrere deutsche Arbeitsmarktprogramme für die USA zu übernehmen. Das soziale Sicherungssystem in Deutschland trägt jedoch zu der hohen Arbeitslosigkeit bei. Arbeitslosigkeit ist eine große Belastung für aktive Arbeitnehmer. Diese müssen hohe Beiträge und Steuern für die soziale Sicherung der Arbeitslosen zahlen.

Um diese Belastung zu verringern, sollte die Arbeitslosenunterstützung neu justiert werden, sodass sie Arbeitnehmer ermutigt, schneller wieder eine Arbeit aufzunehmen. Um dies zu erreichen, schlagen das Brookings Institute und die Konrad-Adenauer-Stiftung die Einfüh-

zung einer Lohnversicherung vor. Lassen Sie mich zunächst erklären, wie diese funktioniert, und dann die Finanzierung diskutieren.

Die Lohnversicherung ist im Wesentlichen ein finanzieller Anreiz zur Arbeitsaufnahme, selbst wenn der neue Job niedriger bezahlt wird als der vorherige. Wenn ein Arbeitnehmer entlassen wird und sich arbeitslos meldet, bekommt er in der Regel Arbeitslosengeld. Dies wäre auch in unserem Plan der Fall. Er hätte jedoch zusätzlich Anspruch auf einen Zuschuss aus der Lohnversicherung. Im Unterschied zum Arbeitslosengeld, das nur Arbeitslose erhalten, würde der Zuschuss aus der Lohnversicherung erst dann gezahlt, wenn ein Arbeitsloser wieder arbeitet.

Der monatliche Zuschuss aus der Lohnversicherung ist so kalkuliert, dass er einen festgelegten Prozentsatz der Lohnsenkung ersetzt, wenn der Arbeitnehmer eine niedriger bezahlte Arbeit annimmt. Nehmen wir beispielsweise (hier in einem möglichst einfachen Rechenexempel) an, dass ein Arbeitnehmer zu Anfang einen Nettoverdienst von 3000 Euro monatlich hat und dann entlassen und arbeitslos wird. Wenn er einen neuen Job annimmt, in dem er netto nur 2000 Euro verdient, würde sein Nettoeinkommen um 1000 Euro sinken. Die Lohnversicherung würde befristet einen Teil dieses Einkommensverlustes ausgleichen.

Eine Lohnversicherung, die zum Beispiel fünfzig Prozent des Verdienstverlustes ersetzt, würde diesem Arbeitnehmer einen Zuschuss in Höhe von 500 Euro monatlich zahlen. Das verfügbare Einkommen des Arbeitnehmers würde damit 2500 Euro betragen. Dies wäre ein stärkerer Anreiz, eine niedriger bezahlte Arbeit anzunehmen. Falls er auf der neuen Stelle 3000 Euro oder mehr verdienen würde, hätte er keinen Anspruch auf den Zuschuss.

Um die Finanzierbarkeit zu sichern, wäre der Zuschuss befristet – zum Beispiel auf zwei Jahre nach der Entlassung. Diese Befristung setzt die Arbeitslosen unter Druck, so schnell wie möglich wieder Arbeit zu suchen. Wenn ein Arbeitnehmer erst sechs Monate nach seiner Entlassung wieder eine Stelle annimmt, hat er noch achtzehn Monate Anspruch auf den Zuschuss aus der Lohnversicherung. Nimmt er innerhalb von zwei Jahren keine Arbeit an, verfällt der Anspruch.

Zweck der Lohnversicherung ist es, die Attraktivität der Arbeitsaufnahme zu erhöhen. In dem genannten Beispiel, in dem ein Arbeitnehmer eine Arbeitsstelle für 3000 Euro verliert und eine für 2000 Euro annimmt, verringert die Lohnversicherung den Einkommensverlust, den der Arbeitnehmer akzeptieren muss, wenn er wieder arbeiten geht. Dadurch werden manche Jobs attraktiv, die sonst inakzeptabel wären. Die Lohnversicherung hat genau den gegenteiligen Anreizeffekt wie die Arbeitslosenversicherung. Letztere zahlt Arbeitnehmern Leistungen für jede zusätzliche Woche, in der sie arbeitslos sind. Der Gesamtzuschuss aus der Lohnversicherung ist dagegen umso niedriger, je länger jemand arbeitslos bleibt. Die Arbeitslosenversicherung ermutigt Arbeitnehmer, ein Stellenangebot abzulehnen, wenn der Lohn niedriger ist als im vorigen Job. Die Lohnversicherung zahlt einen umso höheren Zuschuss, je höher der Einkommensverlust in der neuen Arbeitsstelle ist. Die Arbeitslosenversicherung ermutigt also die Arbeitsaufnahme hinauszuschieben; die Lohnversicherung ermutigt, die Arbeitsaufnahme zu beschleunigen.

Wenn in Deutschland eine Lohnversicherung eingeführt würde, sollte sie von der Bundesanstalt für Arbeit verwaltet werden. Die Bundesanstalt für Arbeit ist für die Administration der Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung

zuständig. Sie hat die Informationen, um die Zuschüsse zu berechnen, und die Kompetenz, um die Zahlungen abzuwickeln.

Finanzierbares Programm

Die Lohnversicherung sollte nur erfahrene Arbeitnehmer einbeziehen, die unfreiwillig entlassen werden und eine niedriger bezahlte Arbeit annehmen. Arbeitnehmer, die von sich aus kündigen oder nur ein oder zwei Jahre gearbeitet haben, hätten keinen Anspruch. Die Höhe der Zuschüsse pro Monat oder Jahr müsste begrenzt sein, um das Programm finanzierbar zu halten. Wir wollen keinem Vorstandsmitglied einer Firma, das aus seinem hoch dotierten Job entlassen wird, hunderttausende Euro bezahlen! Um die Kosten einer Lohnversicherung in Deutschland zu schätzen, haben wir die Leistungen auf 10 000 Euro und 20 000 Euro begrenzt. Wir behaupten nicht, die Kosten präzise angeben zu können, aber wir haben anhand der verfügbaren Erhebungen und Statistiken eine grobe Schätzung vorgenommen. (Die Bundesanstalt für Arbeit könnte sicher eine bessere Schätzung vorlegen!)

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) vom Mai 2000 schätzen wir (unter Mithilfe von Holger Schäfer vom Institut der deutschen Wirtschaft in Köln), dass bis zu drei Millionen Deutsche jährlich arbeitslos werden und potenziell auf einen Zuschuss aus der Lohnversicherung Anspruch hätten. Davon gelingt es ungefähr der Hälfte, eine neue Arbeit zu finden, und ungefähr zwölf oder dreizehn Prozent finden eine Arbeit, die erheblich niedriger bezahlt ist als ihre vorherige. Wir gehen hier von einem Durchschnittsverdienst derjenigen, die eine geringer entlohnte Tätigkeit annehmen, von etwa 1000 Euro pro Monat weniger als zuvor aus. Wenn die Leistungen der Lohnversicherung nach oben hin unbegrenzt wären

und fünfzig Prozent des Einkommensverlustes ersetzen würden, schätzen wir, dass sie im Jahr 2000 rund 3,2 Milliarden Euro gekostet hätte (auf der Basis der Arbeitslosen- und Wiederbeschäftigungsrate im Jahr 2000). Um Ihnen eine grobe Vorstellung der Gesamtkosten zu geben: 3,2 Milliarden Euro entsprechen etwa fünfzehn Prozent der Ausgaben für Arbeitslosengeld im selben Jahr. Die Kosten würden um sechs bis sieben Prozent sinken, wenn wir die Zuschüsse auf 20 000 Euro begrenzen würden.

Kann sich Deutschland diesen neuen Arbeitsanreiz leisten? Wahrscheinlich nicht – wenn es das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe nicht gleichzeitig reformiert. Als erster Schritt könnte der Anspruch auf Arbeitslosengeld auf zwölf Monate begrenzt werden. (Für Arbeitslose, die 57 Jahre und älter sind, beträgt er gegenwärtig zwei Jahre und acht Monate!) Die Kostenersparnis aus dieser Verkürzung der Anspruchsdauer könnte reichen, um folgende Lohnversicherungsleistungen zu finanzieren: Anspruchsdauer zwei Jahre, Ersatzrate fünfzig Prozent des Einkommensverlustes und Begrenzung der Zuschüsse auf 10 000 Euro im Jahr.

Ich glaube, dass es gewichtige Gründe gibt, die Dauer des Anspruches auf Arbeitslosengeld auf zwölf Monate zu beschränken: Sie betrug zwölf Monate, bis sie 1985 für ältere Arbeitslose verlängert wurde. Ein Gutteil des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Deutschland hat sich auf ältere Arbeitnehmer konzentriert, die Anspruch auf dieses verlängerte Arbeitslosengeld haben. Dieser Anstieg hat stattgefunden, obwohl ältere Arbeitslose jetzt Frührenten beantragen und den Arbeitsmarkt verlassen können.

Unsere Schätzungen der Kosten einer Lohnversicherung basieren auf der Annahme, dass die Zahl der Arbeitslosen sich nicht ändert. Nehmen wir an, dass die Lohnversicherung erfolgreich ist und

Arbeitnehmer dazu bringt, schneller wieder eine Arbeit anzunehmen. In dem Fall wären die Kosten der Lohnversicherung höher als wir geschätzt haben, weil mehr Arbeitnehmer für längere Zeiträume den Zuschuss kassieren würden. Aber das wäre eine gute Nachricht für Deutschland, keine schlechte. Erstens würde es bedeuten, dass die Arbeitslosigkeit sinkt; zweitens, dass weniger Arbeitslose Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bekommen; und drittens, dass mehr Arbeitnehmer Beiträge an die Sozialversicherungskassen zahlen. Falls die Kosten der Lohnversicherung höher sind, als wir vorhersagen, weil Arbeitslose schneller wieder arbeiten, würden die Gesamtausgaben für Arbeitslose sinken.

Das von uns vorgeschlagene Programm würde fünfzig Prozent der Differenz zwischen dem vorherigen und dem neuen Verdienst ersetzen. Das gegenwärtige Arbeitslosengeld ersetzt sechzig Prozent beziehungsweise 67 Prozent der Differenz zwischen dem vorherigen Einkommen und überhaupt keinem Arbeitslohn. Der Zuschuss aus der Lohnversicherung muss niedriger sein als das Arbeitslosengeld. Für einen Staat ist es billiger, einem Arbeitnehmer, der schneller wieder eine Arbeit annimmt, einen Zuschuss zu zahlen, als einem Arbeitnehmer, der arbeitslos bleibt, Arbeitslosengeld zu zahlen. Falls die Ausgaben also höher sind, als wir schätzen (weil wir Arbeitnehmer zur schnelleren Arbeitsaufnahme anregen), dann sinken gleichzeitig die Ausgaben für die Bezahlung von Nicht-Arbeit.

Das Beschäftigungsproblem

Wie bereits gesagt, sind Deutschlands Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsprobleme verknüpft, aber nicht identisch.

Das Arbeitslosigkeitsproblem resultiert zum Teil aus dem Unwillen, verfügbare Arbeit anzunehmen. Die Sicherung bei Arbeitslosigkeit durch Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ist so großzügig und ausgedehnt, dass Arbeitnehmer nicht willens sind, einen Job zu akzeptieren, bei dem sie eine Lohnsenkung hinnehmen müssen. Eine Reform des sozialen Schutzes für Arbeitslose kann dieses Anreizproblem verringern. Die Langzeitarbeitslosenleistungen zu reduzieren und eine Lohnversicherung einzuführen kann Arbeitslose zur Arbeitssuche und -annahme anregen, selbst wenn die neue Arbeit eine Lohnsenkung bedeutet.

Die Arbeitslosigkeit zu senken schafft das Beschäftigungsproblem jedoch nicht aus der Welt. Das Problem besteht darin, dass Arbeitgeber, selbst wenn die Wirtschaft wächst, nicht in ausreichender Zahl neue Arbeitsplätze schaffen. Eine Lohnversicherung ändert die Anreize für Arbeitslose, hat aber wenig direkte Wirkung auf die Anreize für Arbeitgeber. Firmen, die gering qualifizierte Tätigkeiten anbieten, würden erleben, dass die Zahl der Arbeitslosen, die bereit sind, eine solche Tätigkeit anzunehmen, steigt, was den Personalaufbau in diesen Firmen beschleunigen könnte.

Eine umfassende Lösung des deutschen Beschäftigungsproblems braucht umfangreichere Reformen als die Einführung einer Lohnversicherung. Wir bieten heute keine umfassende Blaupause für die Sanierung des Arbeitsmarktes, sondern schlagen lediglich eine Reform der sozialen Sicherung von Arbeitslosen vor. Wir glauben, dass sie die Arbeitsanreize für Arbeitslose verbessern und die sehr lange durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen würde.

Ausführliche Studie unter www.kas.de