

Thomas K. Bauer

Ungerechte Gerechtigkeit

#23 vom 12. Dezember 2007



Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0
rwi@rwi-essen.de, <http://www.rwi-essen.de/positionen>

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2007

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Ungerechte Gerechtigkeit

Thomas K. Bauer¹

Am 16. November 2007 hat der Bundestag mit der Mehrheit von Union und SPD die Verlängerung des Arbeitslosengeldes I (Alg I) für Ältere beschlossen. Mit dieser Verlängerung steigt die Bezugsdauer von Alg I für über 50-Jährige Arbeitslose mit mindestens 30 Beitragsmonaten auf 15 Monate, für über 55-Jährige mit mindestens 36 Versicherungsmonaten auf 18 Monate und für über 58-Jährige mit mindestens 48 Versicherungsmonaten auf 24 Monate. Die Verlängerung des Alg I stellt einen weiteren Schritt in einer Reihe von Veränderungen der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose dar. Bis Ende 1984 wurde das Arbeitslosengeld für alle gemeldeten Arbeitslosen für maximal 12 Monate gewährt. Von 1985 bis 1987 wurde die Bezugsdauer für Ältere unter der Regierung von Kanzler Kohl sukzessive verlängert. Ab Juli 1987 konnten Arbeitslose ab einem Alter von 43 Jahren bis zu 18 Monate, ab einem Alter von 44 Jahren bis zu 22, mit Vollendung des 49. Lebensjahrs bis zu 26 und mit 55 Jahren gar bis zu 32 Monate lang Arbeitslosengeld beziehen.

Mit dem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren wurden diese Regelungen teilweise wieder zurückgenommen. Ab 1997 hatten nur noch über 57-Jährige Anspruch auf bis zu 32 Monate Arbeitslosengeld. Im Umfeld der Agenda 2010 und den damit verbundenen Hartz-Gesetzen kam es

¹ RWI Essen und Ruhr-Universität Bochum. – Ich danke Sebastian Otten, Christoph M. Schmidt und Joachim Schmidt für wertvolle Kommentare und Anregungen.

dann zu einer einschneidenden Verkürzung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld. Mit Wirksamkeit zum 1. Februar 2006 hatten nur noch über 55-Jährige Arbeitslose Anspruch auf verlängerte Bezugszeiten. Sie konnten bis zu 18 Monate lang Alg I erhalten. Mit der jetzigen Entscheidung wurde diese Verkürzung allerdings relativ rasch wieder zurückgenommen.

Soziale Gerechtigkeit?

Wie so häufig in diesen Tagen wird die Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland als Begründung für diese Maßnahme herangezogen. Mit der Gesetzesänderung – so die Vertreter der Koalition – würde dem Umstand Rechnung getragen, dass Ältere stärker von Arbeitslosigkeit bedroht seien als Jüngere. Es wäre nur gerecht, wenn diejenigen, die lange in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hätten, länger das im Vergleich zu Alg II höhere Alg I beziehen könnten. Bereits die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in den achtziger Jahren wurde vom damaligen Arbeitsminister Blüm mit der Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit begründet. Damals dürften aber eher finanzpolitische Gründe für diese Maßnahme ausschlaggebend gewesen sein. Aufgrund der längeren Finanzierung des Arbeitslosengeldes durch die Beitragszahler wurden insbesondere Einsparungen bei der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe realisiert. Diese eingesparten Mittel konnten wiederum in die notleidende Rentenversicherung umgeleitet werden.

Diesmal sind jedoch nicht finanzielle Nöte und die trickreiche Verschiebung von Steuermitteln in unterschiedliche Sozialversicherungskassen für den Beschluss verantwortlich. Es drängt sich vielmehr der Verdacht auf, dass er überwiegend auf opportunistisches Verhalten der verantwortlichen Politiker zurückzuführen ist, die sich angesichts einer sich differenzierenden Parteienlandschaft und anstehender Wahlen ein soziales Profil geben wollen, um so ihre Wahlchancen zu verbessern.

Man schadet denjenigen, denen man helfen möchte, ...

Wirtschaftswissenschaftler haben die neuerliche Verlängerung des Alg I für Ältere nahezu einhellig als arbeitsmarkt- und ordnungspolitischen Sündenfall verurteilt. Dem Stand der arbeitsökonomischen Literatur zufolge führt eine Verlängerung der Bezugszeiten – unabhängig von dem gewählten theoretischen Modellrahmen – zu einer durchschnittlich längeren Arbeitslosigkeitsdauer und damit zu einer höheren durchschnittlichen Arbeitslosigkeit. Intuitiv kann dieses Ergebnis darauf zurückgeführt werden, dass bei gegebener Lohnersatzrate eine Verlängerung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld zu einer Verringerung der Kosten einer längeren Stellensuche führt, bzw. zu einer Verringerung der Kosten, die mit der Ablehnung eines Stellenangebots und

der Suche nach eine besseren Stelle verbunden sind. Aufgrund dieser geringeren Kosten erhöht sich der Anreiz, nicht unmittelbar ein Stellenangebot anzunehmen, sondern länger nach einer Stelle zu suchen.

Volkswirtschaftlich kann eine nicht zu knapp bemessene Dauer der Gewährung von Arbeitslosengeld jedoch durchaus sinnvoll sein, wenn damit eine bessere Zuordnung der Arbeitslosen auf Stellen verbunden ist, die ihren jeweiligen Fähigkeiten entsprechen. Diese Effizienzgewinne fallen insbesondere zu Beginn einer Arbeitslosigkeitsperiode an, nehmen jedoch mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer ab. Ihnen stehen darüber hinaus Humankapitalverluste gegenüber, die mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer stark an Bedeutung gewinnen. Daher sollte aus theoretischer Sicht Arbeitslosengeld nicht zu lange gewährt werden, um eine möglichst schnelle Wiederaufnahme einer Beschäftigung zu befördern.

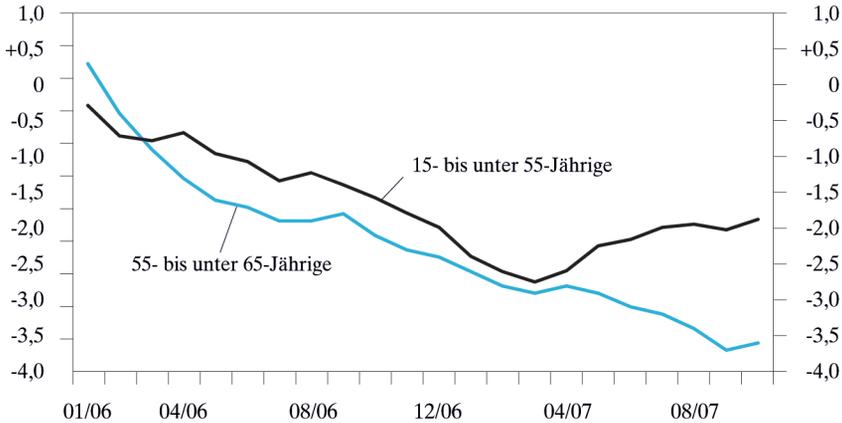
Können diese theoretischen Überlegungen auch empirisch bestätigt werden? Vertreter einer Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I behaupten häufig, dass der beobachtete Rückgang der Arbeitslosigkeit ausschließlich der guten konjunkturellen Situation geschuldet sei – die Reformen hätten jedoch keinen ursächlichen Effekt auf die Arbeitslosigkeit gehabt. Im Rückkehrschluss müsse man mit der beschlossenen Verlängerung der Bezugsdauer von Alg I für Ältere keinen Anstieg der Arbeitslosigkeit der begünstigten Personengruppe befürchten. Dieses Argument kann mit den vorliegenden aggregierten Arbeitslosigkeitsdaten für ein jedes Land für sich genommen nur schwer entkräftet werden. Mit solchen Daten ist es empirisch unmöglich, den Anteil des Rückgangs der Arbeitslosigkeit, der auf die Konjunktur zurückzuführen ist, von dem Anteil zu trennen, der sich in Folge der Arbeitsmarktreformen ergeben hat. Eine derartige Analyse wird darüber hinaus dadurch erschwert, dass mit der Veränderung des SGB II eine intertemporale Analyse über einen längeren Zeitraum – insbesondere für verschiedene Altersgruppen – erschwert wird.²

Trotz dieser Probleme lässt sich doch schließen, dass dieses Argument wenig plausibel ist. Verfechter der Hypothese eines ausschließlich konjunkturellen Rückgangs der Arbeitslosigkeit müssten erklären, warum schon kurz nach Inkrafttreten der Arbeitsmarktreformen ein spürbarer Rückgang der Erwerbslosigkeit von Älteren und Langzeitarbeitslosen beobachtet werden konnte – also zu einer Zeit, in der ein Konjunkturaufschwung noch lange nicht sichtbar war (Schaubild 1). Darüber hinaus müssten sie plausibel erklären, welche besonderen Eigenschaften der derzeitigen konjunkturellen Entwicklung dazu

² Insbesondere sind die Arbeitslosenquoten ab 2005 nur schwer mit denjenigen vor 2005 vergleichbar. Zur Problematik der Arbeitsmarktstatistik im Umfeld der Einführung des SGB II siehe Bundesagentur für Arbeit (2004): „Sonderbericht der Bundesagentur für Arbeit – Jahreswechsel 2004/2005“, Nürnberg.

Schaubild 1

**Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahresmonat
in %**



Quelle: Angaben der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen. Die Arbeitslosenquoten wurden auf der Basis einer aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen berechneten Bezugsgröße ermittelt. Dabei wurde die Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen im Juni des Jahres $t-1$ für das gesamte Jahr t als Nenner verwendet.

führen, dass insbesondere die Nachfrage nach älteren Arbeitskräften vergleichsweise stark angestiegen ist. Seit März 2006 ist ein im Vergleich zu den 15- bis unter 55-Jährigen stärkerer Rückgang der Arbeitslosenquote der über 55-Jährigen zu verzeichnen. Im September 2007 verringerte sich die Arbeitslosenquote der 55- bis unter 65-Jährigen um 3,7%-Punkte gegenüber dem Vorjahresmonat, die der 15- bis unter 55-Jährigen jedoch nur um 2,0%-Punkte (Schaubild 1). Schließlich haben die bisher vorliegenden wissenschaftlichen Evaluationen der Hartz-Gesetze durch unabhängige Forschungseinrichtungen gezeigt, dass einige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (insbesondere Weiterbildungsmaßnahmen, das Überbrückungsgeld sowie die Existenzgründer- und Eingliederungszuschüsse) positive Wirkungen haben.³

Selbst wenn man auf Daten verschiedener Länder oder auf Individualdaten zurückgreifen kann, ist die Identifikation des kausalen Effektes einer Verlängerung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen auf die Arbeitslosigkeit bzw. deren Dauer ein schwieriges Unterfangen. Wie bei jeder empirischen Analyse in den Sozialwissenschaften besteht das Problem, dass man für die

³ Einen Überblick der Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik liefert das Jahresgutachten des Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007/2008, „Das Erreichte nicht verspielen“, <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/>.

Schätzung dieses kausalen Effektes die sog. kontrafaktische Situation beobachten müsste, d.h. die Höhe der Arbeitslosigkeit oder Arbeitslosigkeitsdauer, die entstanden wäre, hätte es die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nicht gegeben. Diese Situation kann jedoch nicht beobachtet werden. Da in den Sozialwissenschaften Experimente – wie bspw. in den Naturwissenschaften – zumeist nicht durchgeführt werden können, muss diese Situation daher unter Verwendung von mehr oder weniger plausiblen Annahmen (sog. Identifikationsannahmen) aus den vorliegenden Daten konstruiert werden. Die Verwendung unterschiedlicher Annahmen kann jedoch wiederum zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die vorliegende empirische Evidenz zu den Effekten einer verlängerten Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zu differierenden Ergebnissen gelangt.

Trotz dieser konzeptionellen Probleme lassen sich empirisch abgesicherte Erkenntnisse der Wirkungen einer Verlängerung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen gewinnen, wenn verschiedene empirische Studien unter Verwendung unterschiedlicher Identifikationsannahmen, Daten und/oder für verschiedene Zeiträume oder Analysen mit den plausibelsten Identifikationsannahmen tendenziell zu ähnlichen Ergebnissen kommen. In beiden Fällen ist die Schlussfolgerung aus den einschlägigen empirischen Studien vergleichsweise eindeutig: Eine Verlängerung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld führt zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeitsdauer bzw. Arbeitslosigkeit. Vor dem Hintergrund dieser Evidenz kann durchaus bezweifelt werden, dass der Beschluss des Bundestages vom 16. November 2007 wirklich zu einer Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit führt. Vielmehr muss man davon ausgehen, dass man mit der neuerlichen Verlängerung der Bezugszeiten des Alg I für Ältere gerade denjenigen schadet, denen man helfen möchte, da man auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse davon ausgehen muss, dass aufgrund dieser Maßnahme ausgerechnet in dieser Personengruppe die Arbeitslosigkeit ansteigt.

... gefährdet die Wirksamkeit anderer Politikmaßnahmen, ...

Weitere Argumente legen nahe, dass die Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht als politische Fehlentscheidung eingestuft werden muss. Zum einen gefährdet der Beschluss die Wirksamkeit anderer Politikmaßnahmen. Die Wirksamkeit der Maßnahmen der Arbeitsmarktreformen, die im Umfeld der Agenda 2010 umgesetzt wurden, hängt essenziell vom Prinzip „Fördern und Fordern“ ab. Schwächt man eine Seite dieses Prinzips, gefährdet man die Wirksamkeit der anderen Seite. Es ist daher zu bezweifeln, dass eine verstärkte Verpflichtung der Älteren zur Teil-

nahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die negativen Auswirkungen einer Verlängerung der Bezugszeiten kompensieren kann.

Darüber hinaus wäre es naiv davon auszugehen, dass sich die Unternehmen bei einer konjunkturellen Abschwächung – die mit Sicherheit irgendwann kommen wird – nicht wieder vermehrt von ihren älteren Mitarbeitern verabschieden werden, um einen „sozialverträglichen“ Abbau ihrer Beschäftigung vorzunehmen. Dies würde wohl, wie schon in der Vergangenheit, bei der nächsten Konjunkturabschwächung zu einem überproportionalen Anstieg der Arbeitslosigkeit Älterer und einem Anstieg der Frühverrentung führen.⁴ Dadurch würden wiederum alle Bemühungen konterkariert, angesichts des demographischen Wandels und der damit erwarteten Probleme für die Rentenversicherung die durchschnittliche Lebensarbeitszeit zu verlängern. Der Hinweis auf mögliche politische Maßnahmen, die eine derartige Reaktion der Unternehmen verhindern können, ist unglaubwürdig, da es nahezu unmöglich ist, derartige Maßnahmen effektiv durchzusetzen.

... unterschätzt die Kosten ...

Fakt ist jedenfalls, dass die Kosten einer Verlängerung der Bezugszeiten des Alg I bezahlt werden müssen. Dabei kann man nur dann von den geschätzten Kosten in Höhe von lediglich ca. einer Milliarde Euro ausgehen, wenn man eine mögliche Erhöhung der Arbeitslosigkeit, die eine Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I aller Wahrscheinlichkeit zur Folge haben wird, unter den Tisch fallen lässt. Berücksichtigt man die potenziellen indirekten Kosten, wie bspw. die Kosten einer höheren Frühverrentungsquote, sowie die möglichen Opportunitätskosten, d.h. den Verzicht auf mögliche positive Beschäftigungseffekte, die mit einer alternativen Verwendung der Mittel erzielt werden könnten, fallen die Kosten dieser politischen Entscheidung eindeutig höher aus. Die Kosten der Verlängerung der Bezugsdauer von Alg I sollen größtenteils von der Bundesagentur für Arbeit aufgebracht werden. Somit werden die Kosten überwiegend von den jetzt Arbeitslosen, für die entsprechend weniger Geld für Eingliederungsmaßnahmen zur Verfügung stehen werden, und den Beitragszahlern getragen, denen eine entsprechende Beitragssenkung vorenthalten wird.

⁴ Siehe hierzu beispielsweise Lüdemann, Elke und Ralf A. Wilke (2004): „Wie kann die Arbeitslosigkeit von Älteren reduziert werden? – Eine Erfolgsgeschichte aus Finnland“, ZEW Mannheim, <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/Fruhverrentung.pdf>.

... und begeht einen ordnungspolitischen Fehler.

Schließlich muss die Entscheidung auch aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnt werden. Die Arbeitslosenversicherung ist – ähnlich zu einer Feuer- oder Kfz-Versicherung – eine Risikoversicherung, bei der die Leistungen im Schadensfall (der Arbeitslosigkeit) unabhängig von der Dauer der Beitragszahlungen gewährt werden. Die Verlängerung der Bezugsdauer von Alg I für Ältere widerspricht diesem grundlegenden Prinzip einer Risikoversicherung. Dabei unterscheidet sich die Versicherung gegen den Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit jedoch in wichtigen Teilen von privaten Risikoversicherungen, die dazu führen, dass private Versicherungsunternehmen eine Arbeitslosenversicherung niemals anbieten würden. Sie muss daher vom Staat bereitgestellt werden. Aufgrund dieser Unterschiede ist es auch vollkommen verfehlt, die Verlängerung der Bezugszeiten von Alg I mit einer Prämie zu vergleichen, die gewährt wird, wenn der Versicherte lange Beiträge gezahlt hat, ohne dass der Schadensfall eingetreten ist.

Ein derartiger Vergleich hinkt aus mehreren Gründen. Bei einer privaten Risikoversicherung, wie der Kfz-Versicherung, kann der Versicherte durch entsprechendes Verhalten, etwa durch eine vorsichtige Fahrweise, die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadenfalls beeinflussen. Bei der Arbeitslosigkeit ist dies nicht der Fall, sofern man davon ausgeht, dass Personen üblicherweise nicht durch eigenes Verschulden arbeitslos werden. Die Bindung der Dauer des Bezugs von Alg I an die geleisteten Beitragszahlungen muss daher als höchst unsolidarisch eingestuft werden. Darüber hinaus würde bei der Arbeitslosenversicherung die Prämie gerade dann ausbezahlt, wenn ein Dritter den Schadensfall herbeiführt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Unternehmen die verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere in Verbindung mit den gesetzlichen Regelungen zur Frühverrentung verwenden, um eventuell notwendige Anpassungen ihrer Beschäftigung durch verstärkte Entlassungen von Älteren vorzunehmen, da dies als ein vergleichsweise sozialverträglicher Beschäftigungsabbau angesehen wird. Eine private Risikoversicherung würde eine derartige Möglichkeit niemals zulassen. Man kann sich kaum vorstellen, dass bei einer Feuerversicherung im Schadensfall zusätzlich zur Erstattung der Schäden eine Prämie ausbezahlt wird, wenn ein Dritter das Haus angezündet hat.

Fazit

Als neutraler Beobachter kann man den Reflex durchaus verstehen, bei vollen Kassen einer wichtigen Wählerklientel Geschenke zu machen. Sowohl aus arbeitsmarkt- als auch aus ordnungspolitischer Sicht muss jedoch die Entscheidung, die mögliche Bezugsdauer von Alg I für Ältere zu verlängern, als

Fehlentscheidung eingestuft werden. Man kann den verantwortlichen Politikern nur wünschen, dass die Wähler nicht realisieren werden, dass ihnen damit ein Bärendienst erwiesen wird. Denn aller Voraussicht nach schadet man mit dieser Entscheidung gerade denjenigen, denen man mehr soziale Gerechtigkeit zukommen lassen möchte.