

FiFo Discussion Paper No. 17-01

**Zur Finanzierung einer Verlängerung der  
Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung**

Klaus Mackscheidt

2017

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

## Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung

Klaus Mackscheidt\*

Die Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge (FiFo Discussion Papers) sind eine Publikationsform für Forschungsergebnisse aus dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Zudem bietet die Reihe den eigenen Forscherinnen/n, den FiFo Policy Fellows sowie dem Institut nahestehenden Wissenschaftlerinnen/n ein Forum, eigene Beiträge zur finanzwissenschaftlichen und -politischen Diskussion vorzulegen. Diese Beiträge sind strikt personenbezogen; sie geben nicht zwingend die Ansichten der Leitung des Instituts oder die Ansichten der Organe der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. wieder.

Prof. em. Dr. Klaus Mackscheidt ist Direktor am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.



Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

P.O. Box 130136; D-50495 Köln

Wörthstr. 26; D-50668 Köln

Tel. +49 221 13 97 51 0

Fax +49 221 13 97 51 11

<http://fif0-koeln.de>

## 1.

Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung liegt zurzeit bei 3 % des Einkommens. Die staatliche Hilfe für Arbeitslose, das Arbeitslosengeld, gilt normalerweise für 12 Monate; aber nach Vollendung des 55. Lebensjahres und 36 Monaten Versicherungspflichtverhältnis verlängert sich das Arbeitslosengeld auf 18 Monate (nach dem 58. Lebensjahr und 48 Versicherungspflichtmonaten auf 24 Monate). Danach kommt nur noch die allgemeinere Grundsicherung für Arbeitssuchende zur Hilfe, also das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld. Mit 60 % (ohne Kinder) bzw. 67 % vom Nettogehalt ist das Arbeitslosengeld (oft auch Arbeitslosengeld 1 genannt) eine als passabel empfundene Hilfe des Staates für den Arbeitslosen, nicht so die viel stärkere Abstufung hin zum Arbeitslosengeld II, die nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes folgt. Viele Arbeitslose, die in diese Situation hinein gelangen, sehnen sich zurück in die Zeit vor den Hartz-Reformen. Da war die Abstufung nicht so krass, weil es als Zwischenstufe – also bevor man in die Sozialhilfe zurückfiel – die Arbeitslosenhilfe gab. Es ist verständlich, dass alle diejenigen, die eine Besorgnis vor einer längeren Arbeitslosigkeit verspüren, die Zustände vor den Hartz-Reformen zurückwünschen und die alte Arbeitslosenhilfe wieder auferstehen lassen wollen. Wenn das politisch nicht möglich ist, sollte ihrer Meinung nach wenigstens eine deutliche Verlängerung des Arbeitslosengeldes vorgenommen werden.

Manche Arbeitnehmer fordern dies mit dem Argument, sie hätten in diese Versicherung viele Jahre treu eingezahlt und deshalb ein Recht auf eine entsprechend langjährige Unterstützung erworben. Jedenfalls möchten sie nicht mit einem Arbeitslosen gleichgestellt sein, der nur sporadisch Beiträge eingezahlt hat. Die Meinung ist verständlich, aber von der Grundkonzeption dieser Versicherung her nicht zutreffend. Wenn die allgemeine Verlängerung des Arbeitslosengeldes, beispielsweise durch ein Arbeitslosengeld Q für Zeiten verbindlich eingehaltener Qualifizierungsmaßnahmen, aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung geleistet werden soll, dann müssten die Beiträge entsprechend erhöht werden. Hierüber muss man aufklären. Wenn man dennoch für diese Verlängerung plädiert, sollte man aus gesamtwirtschaftlichen Gründen jedenfalls nach Möglichkeiten suchen, solche Beitragserhöhungen zu vermeiden.

## 2.

Andere Arbeitnehmer wiederum wissen, dass sie durch ihre Beitragszahlung keineswegs einen so lange andauernden Versicherungsschutz erworben haben, fordern aber trotzdem diese zusätzliche Unterstützung der Arbeitslosen. Sie stützen sich dabei auf das Argument, dass sie bei einer Entlassung ihre bisherige erfolgreiche Berufsbiografie nur mit staatlicher Unterstützung fortsetzen können und den Empfang der bloßen Grundsicherung als zu starke Abstufung empfinden würden. Somit seien sie gegenüber anderen Arbeitslosen zu bevorzugen. Die früher gewährte Arbeitslosenhilfe minderte die Abstufung. Da es aber eine solche Hilfe nicht mehr

gibt, muss diese ihrer Meinung nach durch eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes ersetzt werden. Langfristig geholfen ist den in die Arbeitslosigkeit geratenen Arbeitnehmern freilich erst dann, wenn einer von folgenden zwei Tatbeständen gesichert ist:

- 1) Die Grundsicherung müsste so gut ausgestattet sein, dass sie nicht länger als eine überstarke Abstufung empfunden wird. Oder
- 2) Es müsste so gut wie sicher gewährleistet sein, dass der Arbeitslose nach der gewährten zusätzlichen Frist auch wirklich wieder einen neuen Arbeitsplatz gefunden hat, damit es nicht lediglich einen Aufschub der Problematik bedeutet und doch wieder eine nicht finanzierbare Erhöhung der allgemeinen Grundsicherung zur Diskussion steht.

### 3.

Man wird leicht errechnen können, dass der erste Weg auch einen leistungsmäßig gut ausgestatteten Staat wie Deutschland wohlfahrtsmäßig überfordern würde. So bleibt nur der zweite Weg. Man wird also über die Form einer möglichen Verlängerung des Arbeitslosengeldes nachdenken müssen. Vorrangig ist der Gesichtspunkt der Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess. Wir brauchen uns nur den Wandel im Berufsumfeld anzuschauen, um zu erkennen, wie groß diese Aufgabe ist. Wer heute entlassen wird, z. B. weil sein Unternehmen im Technologiewandel keine Überlebenschance mehr hat, kann nicht darauf vertrauen, dass seine, womöglich langjährig erworbene Berufserfahrung noch unverändert bei neuen Stellenangeboten benötigt wird. Es werden Fortbildungs- und Umschulungskurse erforderlich sein.

Um ein Beispiel zu geben:

Früher sagte man „Er ist ein Maurer und Maurer werden überall gebraucht“. Diesen Beruf und diese Berufsbezeichnung gibt es zwar noch, aber man ist auf bestimmte Arbeitsprozesse in dieser Sparte spezialisiert. Natürlich hat sich diese Spezialisierung langsam vollzogen. Wer in ihr und mit ihr lebte und arbeitete, konnte sich Zug um Zug anpassen. Wer sich aber als Arbeitsloser plötzlich neu eingliedern soll, erlebt zunächst Berufsfremdheit und müsste auf einen Schlag viel Neues lernen, um auf einem Niveau eingesetzt werden zu können, das seiner früheren Tätigkeit einigermaßen entspricht. Dazu muss man ihm Zeit gewähren. Um wieviel mehr gilt das dann in Berufssparten, die von vorneherein hochtechnisiert sind. Martin Schulz hat also recht mit seinem Vorschlag, die Verlängerung des Arbeitslosengeldes prinzipiell mit Qualifizierung zu verbinden (das Arbeitslosengeld Q). Auch ist richtig, dass die älteren Arbeitnehmer mit ihrer länger zurück liegenden Berufssozialisation oft besonders große Schwierigkeiten bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz haben.

#### 4.

Wenn man sich mit dem schnellen Wandel der Berufsbilder und somit auch mit dem Wandel der Berufsanforderungen vertraut gemacht hat, und wenn man bedenkt, dass viele Menschen im Laufe ihres Lebens den Beruf einmal oder sogar mehrmals werden wechseln müssen, dann wird deutlich, wie sehr sich die Berufswelt z.Z. ändert. Darauf muss jeder einzelne reagieren. Dazu ist eine Hilfe von außen erforderlich – eine Hilfe von derart großem Umfang, dass eine Versicherung das gar nicht leisten kann. Gefordert ist hier vielmehr die Solidargemeinschaft des Staates. Das entspricht im Übrigen auch dem einleuchtenden Argument, dass derjenige, der seine Produktivität besonders lange in den Dienst der Gesamtgesellschaft gestellt hat, höhere Ansprüche gegenüber ebendieser Gesellschaft geltend machen kann als derjenige, der diesen Beitrag nur deutlich kürzere Zeit geleistet hat. Was die Finanzierung des erweiterten Arbeitslosengeldes angeht, so sollte man demnach ganz deutlich sagen, dass dies nicht durch eine Beitragserhöhung seitens der Bundesagentur für Arbeit (BfA) geschehen kann und geschehen sollte; es geht vielmehr um Solidarleistungen, die durch die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern zu erbringen sind. An der Finanzierung sind dann auch Beamte und Selbstständige beteiligt – das wäre ja bei der Finanzierung über Beitragserhöhungen anders. Und selbst wenn man von diesen grundsätzlichen Überlegungen absieht: Die BfA kann diese Kosten nicht übernehmen. Zwar existiert dort z.Z. eine gut gepolsterte Schwankungsreserve von etwa 12 Milliarden Euro. Aus kurzfristiger politischer Sicht könnte man sich hier Finanzierungsmittel für eine Verlängerung des Arbeitslosengeldes beschaffen. Aus langfristiger finanzwissenschaftlicher Sicht ist das jedoch nicht zu empfehlen, da die Schwankungsreserve zweckentfremdet würde und möglicherweise elementare Probleme in die Zukunft verschoben würden.

#### 5.

Wenn man den Vorschlag von Schulz, ein Arbeitslosengeld Q einzurichten, so deutet, dann wird klar, dass er eigentlich keine wirkliche Kritik an den Hartz-Reformen ist. Wer sich erinnert, wie unhaltbar die Zustände vor den Reformen gewesen sind und wie Arbeitslose auf ungerechte Weise zwischen den Trägern der Arbeitslosenhilfe auf der einen Seite und den Trägern der Sozialhilfe auf der anderen Seite hin und her geschoben worden sind, wird die Hartz-Reformen im Grundsatz nicht beseitigen wollen. Viele Ökonomen sind darüber hinaus davon überzeugt, dass die Reformen makroökonomisch ein Erfolg waren und noch sind. Aber man darf es begrüßen, dass sie mit der oben beschriebenen mikroökonomischen Flankierung eine Belebung bekommen, die den arbeitenden Menschen eine größere Zuversicht gibt, einen Arbeitsplatzwechsel, ja vielleicht sogar einen Berufswechsel besser überstehen zu können. Das sollte der Solidargemeinschaft etwas wert sein. Deshalb sollte die Verlängerung des Arbeitslosengeldes durch Steuern finanziert, wenn auch durch die BfA organisiert sein, bei der die zusätzlichen Finanzierungsmittel dann nur durchlaufende Posten wären.

## FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge.

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Kostenloser Download: [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de). Discussions Papers can be downloaded free of charge from: [www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de).

- |       |  |      |  |
|-------|--|------|--|
| 00-1  | Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?  | 08-1 | Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steu-<br>eraufkommen im Großherzogtum.   |
| 00-2  | Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und<br>Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform:<br>eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer<br>Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang. | 08-2 | Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutsch-<br>land: Wende oder Anstieg ohne Ende?  |
| 02-1  | Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen<br>im Solidarpakt II.  | 08-3 | Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside<br>earn-ings and electoral competition.   |
| 05-1  | Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Si-<br>mulationsmodelle.   | 08-4 | Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in West-<br>ern Europe on equity and efficiency.   |
| 05-2  | Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klima-<br>schutz: die Interaktion von europäischem Emissions-<br>handel und deutscher Ökosteuern.   | 08-5 | Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland?<br>Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Ver-<br>gleich.  |
| 05-3  | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFo-<br>SiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und<br>CGE-Modell.   | 08-6 | Peichl, A., The benefits of linking CGE and Microsimu-<br>lation Models - Evidence from a Flat Tax analysis.   |
| 06-1  | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfach-<br>ung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung?<br>Eine empirische Analyse für Deutschland.   | 08-7 | Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed<br>Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget<br>Rules.  |
| 06-2  | Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle<br>- Grundlagen und Anwendungsgebiete.   | 08-8 | Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget<br>Constraint.   |
| 06-3  | Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der<br>Gemeindesteuerreform?  | 09-1 | Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuer-<br>vereinfachung verhindern.  |
| 06-4  | Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besol-<br>dungsentwicklung im Laufe des Lebens.   | 09-2 | Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Au-<br>tonomy under Asymmetric Information.   |
| 06-5  | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplifica-<br>tion yield more equity and efficiency? An empirical ana-<br>lysis for Germany.  | 09-3 | Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipal-<br>ities.   |
| 06-6  | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer ge-<br>winnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für<br>Deutschland.   | 10-1 | Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im<br>Kollektiven.  |
| 06-7  | Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länder-<br>haushalte – eine empirische Analyse.   | 12-1 | Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatli-<br>cher Lenkungsbedarf.  |
| 06-8  | Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformop-<br>tionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Vertei-<br>lungs- und Arbeitsangebotseffekte.  | 12-2 | Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017.  |
| 06-9  | Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects<br>of fiscal reforms.  | 12-3 | Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuer-<br>tarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulations-<br>analyse.   |
| 06-10 | Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Inte-<br>grated tax benefit microsimulation and CGE model.  | 12-4 | Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Ger-<br>many's Twenty Biggest Tax Expenditures.  |
| 06-11 | Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Rich-<br>ness and Poverty. A micro data application to Germany<br>and the EU-15.  | 12-5 | Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does<br>Baumol's Cost Disease Loom Large?   |
| 07-1  | Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider<br>die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten:<br>Ent-wurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedrig-<br>lohn-sektor.                                 | 13-1 | Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im<br>Systemvergleich.   |
| 07-2  | Groneck, M. Plachta, R.: Eine natürliche Schulden-<br>bremse im Finanzausgleich.   | 14-1 | Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz<br>knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Fi-<br>nanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städ-<br>ten und Gemeinden. |
| 07-3  | Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Fi-<br>nanzverfassung.  | 15-1 | Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich –<br>Ein Vorschlag zur Güte.  |
| 07-4  | Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohl-<br>fahrtsmoduls von FiFoSiM.   | 15-2 | Braendle, T., Colombier, C.: What Drives Public Health<br>Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Can-<br>tons, 1970-2012.  |
| 07-5  | Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmes-<br>sung von Steuerreformen.  | 16-1 | Mackscheidt, K.: Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch<br>Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?   |
| 07-6  | Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax political-<br>ly feasible in a grown-up Welfare State?  | 16-2 | Mackscheidt, K.: Die schleichende Entstehung der<br>Schuldenkrise in Südeuropa – und ihre Therapie.  |
| 07-7  | Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schulden-<br>bremse und der Schuldenschranke für die deutschen<br>Bundesländer.   | 16-3 | Colombier, C.: Population Aging in Healthcare – A Minor<br>Issue? Evidence from Switzerland.   |
| 07-8  | Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens<br>under Formula Apportionment.  | 16-4 | Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB<br>– Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen<br>Ausweg?  |
| 07-9  | Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn:<br>Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unter-<br>schiede im Empfängerkreis.  | 17-1 | Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung<br>der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung  |