



Analyse eines Vorschlags zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung

von

Michael Holz und Hans-Eduard Hauser

Auszug aus: "Jahrbuch zur Mittelstandsforschung 1/2000"
Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 87 NF,
Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden

1. Einleitung	3
2. Bedeutung und Entwicklung der Personalnebenkosten	4
3. Ein neues Modell der Arbeitslosenversicherung für die Bundesrepublik Deutschland	7
4. Auswirkungen der Reformmaßnahme	8
5. Die US-amerikanische Arbeitslosenversicherung	35
6. Schluss und Ausblick	73
7. Literaturverzeichnis	86

1. Einleitung

Eines der Kernprobleme des gegenwärtigen deutschen Arbeitslosenversicherungssystems besteht darin, dass Entlassungen bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen Soziale Kosten in Form von Lohnersatzleistungen verursachen, die von der Gesamtheit der Beitragszahler getragen werden und die nicht in das Entscheidungskalkül des entlassenden Unternehmens eingehen.

Die fehlende Internalisierung der Sozialen Kosten stellt somit einen Anreiz dar, im volkswirtschaftlichen Sinne suboptimal häufig Entlassungen vorzunehmen und die Folgekosten auf die Gesamtheit der Beitragszahler abzuwälzen. Unternehmen, die dagegen über eine stabile Beschäftigungsentwicklung verfügen und nur selten Mitarbeiter entlassen, werden mittels steigender Abgabensätze indirekt mit einer steuerähnlichen Zwangsabgabe belegt.

Ein dieser Problematik Rechnung tragender Vorschlag zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung sieht im Grundsatz vor, die Unternehmen von der Zahlung des Arbeitgeberbeitrags zur Arbeitslosenversicherung zu befreien und sie stattdessen im Entlassungsfall zu einer (bis zu) zwölfmonatigen Lohnfortzahlung - etwa in Höhe des bisherigen Arbeitslosengeldes - zu verpflichten.

In der vorliegenden Studie sollen die Auswirkungen dieser Reformmaßnahme auf die Unternehmen untersucht werden. Neben einer Analyse der Wirkungen auf das Beschäftigungsverhalten der Unternehmen erfolgt dabei insbesondere eine detaillierte Analyse der Effekte für bestimmte Beschäftigtengrößenklassen und Wirtschaftszweige. Aufgrund der sich hierbei ergebenden, teilweise negativen Folgewirkungen wird anschließend das Arbeitslosenversicherungssystem der US-amerikanischen Bundesstaaten ("experience rating") ausführlich als Alternative dargestellt. Dies liegt deshalb nahe, da das US-amerikanische System - ähnlich wie der deutsche Reformvorschlag - explizit die Zielrichtung verfolgt, entlassenden Unternehmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung einen Großteil der verursachten (Sozialen) Kosten aufzuerlegen.

Die Arbeitslosenversicherungssysteme der US-amerikanischen Bundesstaaten sind bereits seit langem erprobt, so dass hier u.U. einzelne Regelungen für eine Neugestaltung des deutschen Systems entliehen werden können. Da jedoch auch das US-amerikanische System nicht unumstritten ist, wird der Stand der gegenwärtigen Reformdiskussion kurz geschildert. In der Zusammenfassung der Studie wird das US-amerikanische System zum Vergleich an die Seite des deutschen Reformvorschlags gestellt. Abschließend werden dabei die Grund-

züge eines Arbeitslosenversicherungssystems skizziert, das Elemente sowohl des US-amerikanischen "experience rating" als auch der diskutierten deutschen Reformmaßnahme umfasst und das die in der Analyse hervorgetretenen jeweiligen Nachteile der beiden Systeme stark abschwächt.

Im Folgenden sollen jedoch zunächst zur Einordnung in den Gesamtzusammenhang die Bedeutung und Entwicklung der Personalnebenkosten beschrieben werden, zu denen auch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als einer der (kleineren) Kostenbestandteile gehören. Daran anschließend wird der zu diskutierende Vorschlag zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung dargestellt.

2. Bedeutung und Entwicklung der Personalnebenkosten

Eine Arbeiterstunde in der westdeutschen Verarbeitenden Industrie kostete im Jahr 1998 im Durchschnitt 47,96 DM und damit etwa 50 % mehr als in den USA, Japan, Großbritannien, Frankreich und Italien.¹ Die im Vergleich zu allen untersuchten Ländern höchsten Arbeitskosten resultieren dabei aus den viert-höchsten Stundenlöhnen (26,38 DM) und den höchsten Personalzusatzkosten (21,58 DM). Eine Reduzierung der Arbeitskosten und somit auch der Personalnebenkosten² ist nicht nur aus Gründen der Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von hoher Bedeutung, sondern auch binnenwirtschaftlich erforderlich, um die Unternehmen zu einem höheren Arbeitskräfteeinsatz und zum Abbau der Arbeitslosigkeit anzuregen.

Sowohl im west- als auch im ostdeutschen Produzierenden Gewerbe ist der Anstieg der Relation von Personalzusatzkosten zum Entgelt für geleistete Ar-

¹ Vgl. o.V. (1999a), S. 8.

² Nach Ansicht des Sachverständigenrates birgt die Differenzierung zwischen Lohnkosten und Lohnnebenkosten die Gefahr eines Missverständnisses, nämlich dass beiden Aspekten für die Beschäftigungsentscheidung der Unternehmen eine unterschiedliche Bedeutung zukäme. *Beide* Kostenkomponenten stellen hingegen Arbeitskosten dar, unabhängig davon, ob sie als Barlohn an die Arbeitnehmer ausgezahlt oder in Form von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen ("Illusion über Traglasten") an die Sozialversicherung überwiesen werden. Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG (1997), S. 214. - Eine Fokussierung auf die Lohnnebenkosten erfolgt in der öffentlichen Diskussion oftmals aus taktischen Erwägungen, da eine Reduzierung der Lohnnebenkosten eine Verringerung der Arbeitskosten impliziert, ohne in Besitzstände der Arbeitnehmer einzugreifen. Vgl. HÄRTEL (1997), S. 370 f. - Dessen ungeachtet ist es wichtig, die Personalnebenkosten anreizkompatibel (u.a. zur Verringerung des Keils zwischen Brutto- und Nettolöhnen) und möglichst verursachungsäquivalent auszugestalten.

beit³ von 80,4 % (66,3 %) im Jahr 1992 auf 81,8 % (68,1 %) im Jahr 1998 hauptsächlich durch den gestiegenen Anteil der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber bedingt (vgl. Tabelle 1). Die gesetzlichen Personalnebenkosten und hier insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber⁴ sind jedoch nur eine Komponente der gesamten Personalnebenkosten. Tarifliche und betriebliche Personalzusatzkosten - u.a. Urlaub incl. Urlaubsgeld, Gratifikationen, 13. Monatsgehalt, betriebliche Altersversorgung - kommen im westdeutschen (ostdeutschen) produzierenden Gewerbe für zum Teil deutlich mehr (weniger) als die Hälfte der gesamten Nebenkosten auf.

Tabelle 1: Personalzusatzkosten im Produzierenden Gewerbe,⁵ in % des Entgelts für geleistete Arbeit

	West-Deutschland				Ost-Deutschland			
	1992	1996	1997	1998	1992	1996	1997	1998
Gesetzliche PZK	35,4	37,7	38,3	38,3	34,6	37,7	38,4	38,4
Dar: SV-Beitr. ArbG.	25,4	28,1	29,2	29,3	26,2	28,3	29,5	29,6
Tarifl. u. betr. PZK	45,0	44,3	43,5	43,5	31,7	30,2	29,7	29,7
PZK insgesamt	80,4	82,0	81,8	81,8	66,3	67,9	68,1	68,1

© IfM Bonn

Quelle: HEMMER (1999), S. 33.

Im gesamten westdeutschen Dienstleistungssektor machten die Personalnebenkosten im Jahr 1998 durchschnittlich 78 % des Entgelts für geleistete Arbeit aus.⁶ Obwohl dies im Vergleich zu den oben aufgeführten Zahlen des Produzierenden Gewerbes eine sektorübergreifend etwa gleich hohe Belastung mit Personalnebenkosten suggeriert, zeigt eine tiefere Sektoruntergliederung beträchtliche Unterschiede (vgl. Tabelle 2). Während den gesetzlichen Personalnebenkosten in allen vier untersuchten Wirtschaftsbereichen annähernd die gleiche Bedeutung zukommt wie im Produzierenden Gewerbe, sind hinsichtlich der tariflichen und betrieblichen Nebenkosten signifikante Unterschiede zu konstatieren. Im Kredit- sowie im Versicherungsgewerbe fallen die tariflichen und betrieblichen Personalzusatzkosten nahezu doppelt so hoch

³ Das Entgelt für geleistete Arbeit entspricht dem um die Personalzusatzkosten-Bestandteile verminderten Bruttogehalt.

⁴ Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer zählen nicht zu den Personalnebenkosten, sondern sind Bestandteil der Bruttolöhne.

⁵ Berücksichtigt werden Unternehmen mit zehn und mehr Beschäftigten.

⁶ Vgl. HEMMER (1999), S. 36.

aus wie die gesetzlichen.⁷ Unternehmen des Groß- sowie des Einzelhandels vereinbaren dagegen tarifliche und betriebliche Personalzusatzkosten nur in Höhe der gesetzlichen Kosten. Der für die Wirtschaftsbereiche jeweils unterschiedliche Stellenwert der tariflichen und betrieblichen Personalzusatzkosten ist im wesentlichen auf große Unterschiede im Bereich der Sonderzahlungen (Gratifikationen, 13. Monatsgehalt) und der betrieblichen Altersversorgung zurückzuführen.

Die nachfolgend aufgeführten Zahlen belegen, dass die Bedeutung der gesetzlichen Personalnebenkosten als Kostenfaktor sowohl im Produzierenden Gewerbe als auch im Dienstleistungssektor zugenommen hat.

Tabelle 2: Personalzusatzkosten im westdeutschen Dienstleistungssektor⁸, in % des Entgelts für geleistete Arbeit

	Großhandel		Einzelhandel		Kreditgewerbe		Versicherungsgewerbe	
	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1992	1998
Gesetzliche PZK	31,4	35,0	33,0	36,4	33,5	36,8	32,7	37,5
Dar: SV-Beitr. ArbG.	22,8	26,7	24,0	27,9	24,2	28,0	23,1	27,9
Tarifl. u. betr. PZK	34,8	34,8	33,4	34,0	64,5	66,7	61,4	65,6
PZK insgesamt	66,2	69,8	66,4	70,4	98,0	103,5	94,1	103,1

© IfM Bonn

Quelle: HEMMER (1999), S. 35.

Daneben spielen jedoch auch die tariflichen und betrieblichen Zusatzkosten eine bedeutende - und zuweilen sogar die dominierende - Rolle. Wirtschaftsbereiche wie das Kredit- und das Versicherungsgewerbe, die durch die nachfolgend diskutierten Überlegungen zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung tendenziell stärker von (bislang) gesetzlichen Personalnebenkosten entlastet werden (vgl. hierzu insbesondere Gliederungspunkt 4.5.2.1), werden heute schon nur in relativ geringem Maße durch diese Kostenkategorie belastet. Demgegenüber ist anzunehmen, dass sich die angespannte Gewinnsituation im Handel - verdeutlicht durch den geringen Anteil der tariflichen und betrieblichen Personalzusatzkosten - durch eine steigende Belastung mit Lohnfortzahlungsleistungen weiter verschlechtern wird. Auf diese Weise for-

⁷ Der Wettbewerb um Mitarbeiter veranlasst die Unternehmen in gewinnträchtigen Märkten, die Sozialleistungen und sonstigen - freiwilligen - Sonderleistungen anzubieten, die von den Arbeitnehmern besonders geschätzt werden. Vgl. EECKHOFF (1993), S. 405.

⁸ Berücksichtigt werden Unternehmen mit zehn und mehr Beschäftigten.

ciert eine Neuregelung, die darauf abzielt, die Beitragslasten der Arbeitslosenversicherung möglichst verursachungsgerecht den Unternehmen zuzuordnen, den Strukturwandel.

3. Ein neues Modell der Arbeitslosenversicherung für die Bundesrepublik Deutschland

Prämisse:

Ausgehend von der Feststellung, dass Entlassungen von den Unternehmen zunehmend als betriebswirtschaftliches Regelinstrument eingesetzt werden und mit der Zielsetzung, die Arbeit von Lohnnebenkosten zu entlasten, wird vorgeschlagen, die deutsche Arbeitslosenversicherung zu reformieren. Da die ursprüngliche Zielsetzung der staatlichen Arbeitslosenversicherung, die Versicherten gegen Notfälle zu schützen, an Bedeutung verliert, müssten die Folgekosten von Entlassungen innerhalb der unternehmerischen Kostenrechnung berücksichtigt werden.⁹

Zur Senkung der Lohnnebenkosten könnte den Unternehmen ihre Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung von derzeit 3,25 % erlassen werden. Anstelle des heutigen Arbeitslosengeldes sollen die Unternehmen verpflichtet werden, den von ihnen entlassenen Beschäftigten bis zu zwölf Monate lang - in noch zu bestimmender Höhe¹⁰ -, den Lohn fortzuzahlen. Damit Arbeitslose Anreize erhalten, möglichst schnell eine neue Beschäftigung zu suchen, müsste die Lohnfortzahlung jedoch deutlich unterhalb des letzten Gehaltsniveaus - etwa in Höhe des bisherigen Arbeitslosengeldes - liegen. Grundsätzlich sollen die Ansprüche der Arbeitslosen und die Sicherheit der Hilfen durch die Reformmaßnahmen nicht verändert werden.

Da die Arbeitslosenversicherung im Entlassungsfall keine Lohnfortzahlungsleistungen mehr erbringt, müssen die Unternehmen für jeden Beschäftigten Rückstellungen bilden oder sich bei einer privaten Versicherung gegen das Lohnfortzahlungsrisiko absichern. Auf diese Weise könnte, so die Prämisse, eine verursachungsgerechtere Belastung der Unternehmen mit den Folgekosten von Entlassungen erreicht werden. Unternehmen, die Entlassungen als betriebswirtschaftliches Regelinstrument einsetzen und überdurchschnittlich

⁹ Vgl. <http://www.Manager-magazin.de/magazin/artikel/1,1113,28096,00.html>.

¹⁰ So sei u.a. eine Differenzierung der Leistungshöhe nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit denkbar. Vgl. Handelsblatt vom 07.07.1999, S. 6.

häufig Mitarbeiter entlassen, müssten nunmehr höhere Rückstellungen bilden bzw. höhere Versicherungsbeiträge zahlen als beschäftigungsstabile Unternehmen. Hinsichtlich der Sicherstellung der Lohnfortzahlung im Konkursfall könnte ein Umlagefonds wie der Pensionssicherungsverein eingerichtet werden.

Die Arbeitnehmer sollen weiterhin Beiträge zur staatlichen Arbeitslosenversicherung entrichten, die mit diesen Einnahmen jedoch nur noch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik finanziert.

Zu prüfen ist u.a., ob die vorgeschlagene Neuregelung "unter dem Strich" für einzelne Unternehmensgruppen günstiger ist.

4. Auswirkungen der Reformmaßnahme

4.1 Auswirkungen auf die Dauer des Leistungsanspruchs der Arbeitslosen

Sollte die Lohnfortzahlung auf zwölf Monate begrenzt werden, so würde im Vergleich zur bisherigen Regelung die maximale Anspruchsdauer von Arbeitslosen, die älter als 45 Jahre sind und im Bemessungszeitraum mindestens 28 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, *gekürzt*. Für diese Arbeitslosengruppe beträgt bisher die Anspruchsdauer zwischen 14 und 32 Monaten.¹¹ Eine Schlechterstellung könnte - jedoch mit nachteiligen Anreizeffekten - unter sonst gleichen Umständen vermieden werden, wenn die Lohnfortzahlungshöhe entsprechend erhöht würde.

4.2 Unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Arbeitgeberbelastung bei Beibehaltung des bisherigen Leistungsumfangs

Geht man davon aus, dass die Ansprüche der Arbeitslosen unverändert bleiben und das im Jahr 1998 von der Bundesanstalt für Arbeit gezahlte Arbeitslosengeld in Höhe von 52,8 Mrd. DM nunmehr von den Unternehmen aufzubringen ist, so würde die Belastung der Unternehmen um 9,7 Mrd. DM höher ausfallen, als dies tatsächlich innerhalb der alten Regelung der Fall war.¹² Dies

¹¹ Vgl. §127 SGB III. - Bis zum Jahr 1987 betrug die maximale Anspruchsdauer zwölf Monate.

¹² Ohne Berücksichtigung etwaiger, durch die neue Regelung induzierter Folgeeffekte wie zum Beispiel Rückgang der (temporären) Entlassungen, durchschnittlich längere Arbeitslosigkeitsdauer der verbleibenden Arbeitslosen.

entspräche einem unmittelbaren Belastungsanstieg um 22,6 %. Bedingt ist diese Veränderung dadurch, dass die paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erbrachten Beitragsleistungen (Unternehmensanteil = 43,1 Mrd. DM) allein nicht ausreichen, um das ausgezahlte Arbeitslosengeld (52,8 Mrd. DM) zu finanzieren. Der Differenzbetrag wäre somit im Rahmen einer neuen Regelung von den Arbeitgebern aufzubringen.

Tabelle 3: Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) im Jahr 1998 (Ist-Ergebnis)¹³

Einnahmen	in DM
Beitragseinnahmen	86.165.406.947
Sonstige Einnahmen	4.966.908.827
Bundeszuschuss	7.719.389.378
Gesamteinnahmen der BA	98.851.705.152
Ausgaben	
Aktive Arbeitsförderung	35.518.033.613
Arbeitslosengeld	52.826.983.662
Konkursausfallgeld	2.054.662.827
Sonstige Ausgaben	8.452.025.050
Gesamtausgaben der BA	98.851.705.152

© IfM Bonn

Quelle: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1999a), S. 86-88.

4.3 Zusammenstellung weiterer Folgewirkungen

Als bedeutende, positive Wirkung einer Reform ist die Erhöhung der *Allokationseffizienz* auf dem Arbeitsmarkt, d.h. die verursachungsgerechte Zuordnung der Entlassungskosten und die - jedoch vollständige und damit unter Risikoausgleichsaspekten suboptimale - Reduzierung der Quersubventionierung zu nennen.

Infolge der zunehmenden Belastung beschäftigungsabbauender Unternehmen mit den Kosten der Lohnfortzahlung und der Entlastung stabiler bzw. expandierender Unternehmen wird der *Strukturwandel* verstärkt vorangetrieben. Das bedeutet allerdings auch, dass Unternehmen, die sich in Anpassungsprozessen

¹³ Unter Beschränkung auf *originäre* Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit, d.h. unter Ausklammerung der für andere Körperschaften ausgeführten Tätigkeiten (zum Beispiel Auszahlung von steuerfinanzierter Arbeitslosenhilfe).

sen befinden, unter Umständen mit zusätzlichen, die Umstellung gefährdenden Kostenbelastungen konfrontiert werden. Von dem Reformvorschlag werden folglich nicht nur diejenigen Unternehmen betroffen, die bisher willentlich die Arbeitslosenversicherung zur Sozialisierung der von ihnen verursachten Entlassungskosten instrumentalisiert haben, sondern auch Unternehmen, die negativ vom Strukturwandel betroffen und somit gezwungen sind, Personal abzubauen. In diesem Zusammenhang könnte sich auch aus Unternehmenssicht die Beibehaltung eines im Umfang verminderten Risikoausgleichs zwischen den Unternehmen als vorteilhaft erweisen. Dies gilt insbesondere, wenn nicht abzusehen ist, welcher Wirtschaftsbereich oder welche Region zukünftig von Nachfragerückgängen betroffen sein wird.

Da wachsende Unternehmen durch eine Neuregelung im diskutierten Sinne von Lohnnebenkosten entlastet werden und da sich somit die Relation von Arbeits- zu Kapitalkosten zugunsten der Arbeitskosten verbessert, ist damit zu rechnen, dass expandierende Unternehmen ihr *Wachstum* tendenziell *arbeitsintensiver* ausgestalten werden. Das neue Konzept würde somit nicht nur generell den Strukturwandel von stagnierenden und beschäftigungsabbauenden zu aufstrebenden Unternehmen forcieren, sondern zugleich eine erhöhte Arbeitsintensität in diesen zukunftssträchtigen Unternehmen und Wirtschaftsbereichen begünstigen.

Neugegründete Unternehmen, die bereits unter Geltung der bisherigen Regelung im allgemeinen sehr häufig mit geringen Startgrößen den Marktzutritt vollziehen, würden durch die im Entlassungsfall zu leistenden Lohnfortzahlungen stark belastet und dazu angeregt, tendenziell noch weniger (sozialversicherungspflichtige) Mitarbeiter zu beschäftigen. Ein auf diese Weise bewirktes zögerliches Einstellungsverhalten ist u.a. auch dadurch zu erklären, dass neue Unternehmen naturgemäß mit großen Unsicherheiten über ihre Marktakzeptanz konfrontiert sind. Wird die aktivierbare Marktnachfrage zu optimistisch eingeschätzt und/oder nimmt die Etablierung am Markt mehr Zeit als geplant in Anspruch, so muss ggf. die anfangs aufgebaute Beschäftigung wieder reduziert werden. Der unmittelbare Kostenentlastungseffekt fällt dagegen aufgrund der Lohnfortzahlungspflicht relativ gering aus. Zur Verringerung des Lohnfortzahlungsrisikos ist somit zu erwarten, dass neugegründete Unternehmen, die zudem im Regelfall noch keine Rücklagen anlegen oder sich kosten-

günstig versichern¹⁴ lassen konnten, mit weiteren noch geringeren Beschäftigungsgrößen in den Markt eintreten. Dies würde sich jedoch tendenziell negativ auf die Überlebenschancen von Neugründungen auswirken, die erfahrungsgemäß mit zunehmender Startgröße steigen.¹⁵

Des Weiteren wird es den Unternehmen im Zuge der Neuregelung verwehrt, ihre *Belegschaftsstruktur* zu Lasten der Gesamtheit der Beitragszahler zu verjüngen, indem sie ältere (höher vergütete) Mitarbeiter entlassen und durch jüngere Arbeitskräfte ersetzen. Da ältere Arbeitslose häufig große Schwierigkeiten haben, auf dem Arbeitsmarkt eine neue Beschäftigung zu finden, und oftmals von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, sinkt das effektive Arbeitsangebot und der Lohndruck geht zurück. Werden ältere Arbeitnehmer infolge der Reformmaßnahmen dagegen weniger häufig entlassen, so ist anzunehmen, dass sich dies lohnmäßig und somit tendenziell beschäftigungsfördernd auf dem Arbeitsmarkt auswirkt.

Großunternehmen sind jedoch im Rahmen der *natürlichen Fluktuation* eher in der Lage, ihre Belegschaft zu reduzieren, ohne dass sie durch hohe Folgekosten (Lohnfortzahlungen) belastet werden.

Fraglich ist, ob im Bereich der Arbeitslosenversicherung überhaupt ein Markt für private Arbeitslosenversicherungen zustande kommt. Einer privaten Absicherung steht die hohe Korrelation der Risiken, die Unkenntnis ihrer Wahr-

¹⁴ Bedingt durch fehlende Vergangenheitsdaten ist anzunehmen, dass Neugründungen (prohibitiv) hohe Versicherungsprämien zu zahlen hätten.

¹⁵ Dieser in empirischen Studien nachgewiesene positive Zusammenhang von Startgröße und Überlebenschancen ist jedoch zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass die Gründer von großen Unternehmen - zum Beispiel aufgrund detaillierter Marktanalysen - höhere Erfolgsaussichten hegen, die sie zu höheren Startgrößen veranlassen. - Ein Unternehmen, für dessen Produkte bzw. Dienstleistungen nur eine geringe Marktnachfrage besteht, wird demgegenüber auch durch eine höhere Startgröße letztlich keine Bestandschancen aufweisen. - Würde die Neuregelung dagegen in Märkten mit mindestoptimalen Betriebsgrößen eine geringere Anfangsbeschäftigung hervorrufen, so ist hier tatsächlich eine niedrigere Überlebenswahrscheinlichkeit zu erwarten.

scheinlichkeitsverteilung¹⁶ (Ungewissheit) sowie die Gefahr der Risikoinfektion bei rezessiven Entwicklungen entgegen.¹⁷

Für den Fall, dass allgemein oder für besonders entlassungsintensive Unternehmen bzw. Wirtschaftsbereiche keine private Versicherung angeboten wird, müssen die Arbeitgeber für ihre "arbeitslosenversicherten" Beschäftigten eigenständig Rücklagen bilden. Angesichts unsicherer Erwartungen bezüglich der Höhe der zukünftigen Entlassungen besteht jedoch das Risiko der zu geringen Vorsorge. Ist ein Unternehmen zum Beispiel von einem unvorhergesehenen starken Nachfrageeinbruch betroffen und hat es nicht genügend Rücklagen gebildet, so muss aus dem ohnehin zurückgehenden Cashflow auch noch ein Teil der Lohnfortzahlung bestritten werden.

4.4 Auswirkungen einer Neuregelung auf die Beschäftigung im Konjunkturverlauf

Ein möglicher Folgeeffekt der Strukturveränderung der Arbeitslosenversicherung besteht darin, dass Unternehmen in der Phase eines *Konjunkturaufschwungs* bestrebt sein können, *weniger Neueinstellungen* vorzunehmen. Die Unternehmen scheuen in diesem Fall vor unbefristeten Neueinstellungen zurück, weil sie den mittel- und langfristigen Arbeitskräftebedarf nicht mit ausreichender Sicherheit vorausschauen können.¹⁸ Sollte sich die Bedarfsplanung als zu optimistisch herausstellen, und muss die Belegschaft daraufhin wieder reduziert werden, so ist das Unternehmen mit zusätzlichen (Lohnfortzahlungs-) Kosten konfrontiert und zwar genau zu einer Zeit, in der es sich neue Kostenbelastungen am wenigsten leisten kann.

Stattdessen ist u.a. zu erwarten, dass in einer Aufschwungphase die Überstunden des Stammpersonals ausgeweitet werden¹⁹ und dass vermehrt auf

¹⁶ Bei Ungewissheit kann dem Eintritt eines Ereignisses keine Wahrscheinlichkeitsverteilung zugrunde gelegt werden. Bei der grundsätzlich versicherungsfähigen Unsicherheit ist zwar bezogen auf den einzelnen Versicherungsnehmer der Eintritt (bzw. der genaue Zeitpunkt) des Schadensfalles unsicher, über alle Versicherten lassen sich dagegen Wahrscheinlichkeitsverteilungen berechnen (zum Beispiel mittels Sterbetafeln).

¹⁷ Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG (1996), S. 254 sowie HÜTHER/PREMER (1997), S. 122.

¹⁸ Eine vergleichbare Reaktion der Unternehmen wird gegenwärtig bereits durch die Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes hervorgerufen. Die diskutierte Maßnahme zur Reform der Arbeitslosenversicherung würde somit bestehende Tendenzen weiter verstärken.

¹⁹ Vgl. o.V. (1999b), S. 19.

Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit, befristete (Aushilfs-) Arbeitsverhältnisse und Vergabe von Unteraufträgen an Fremdfirmen (subcontracting) rekurriert wird. Mittelfristig kann sich hieraus eine Tendenz zur weiteren *Segmentierung* des Arbeitsmarktes in einen schrumpfenden Kernbereich gutbezahlter, hochqualifizierter Beschäftigung sowie in einen wachsenden Randbereich prekärer, geringqualifizierter Niedriglohnbeschäftigung ergeben.²⁰

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass in Rezessionsphasen Entlassungen tendenziell nach Möglichkeit vermieden werden, da der unmittelbare Kostenentlastungseffekt aufgrund der zu leistenden Lohnfortzahlung vergleichsweise gering ausfällt.²¹ Besonders arbeitsintensive Kleinstunternehmen mit wenigen Beschäftigten wären in diesem Fall nachteilig betroffen, da zwar eine oder mehrere Arbeitskräfte entlassungsbedingt nicht mehr zur Verfügung stehen, was tendenziell einen relativ großen Produktionsrückgang zur Folge hat, gleichzeitig jedoch die Personalkostenbelastung (zunächst) gar nicht oder nur unwesentlich zurückgeht. Im Endeffekt würde dies bedeuten, dass das Unternehmen nunmehr in einem schwierigen, zu Kündigungen veranlassenden wirtschaftlichem Umfeld eine Outputeinheit nur noch zu höheren Kosten produzieren und somit auch zu tendenziell steigenden Preisen anbieten kann, wodurch die Existenz des Unternehmens noch weiter gefährdet wird.

In diesem Zusammenhang erweist sich besonders diejenige Variante des US-amerikanischen "experience rating"-Systems als vorteilhaft, die die unternehmensindividuelle Abgabenbelastung aus einem zeitlich länger (z.B. drei bis fünf Jahre oder die ganze Unternehmenshistorie) zurückreichenden Durchschnittswert berechnet, so dass sich akute Unternehmenskrisen nicht zeitgleich und in ungemindertem Ausmaß in einer höheren Kostenbelastung niederschlagen. Da darüber hinaus der Abgabensatz in der Regel nur jährlich einmal neu festgesetzt wird, verbleibt den Unternehmen zudem eine zusätzlich verlängerte Anpassungszeit.

²⁰ Vgl. BÜCHTEMANN (1990), S. 395.

²¹ Geht man davon aus, dass das entlassende Unternehmen die Lohnfortzahlung bis zur erneuten Aufnahme einer (sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung, jedoch maximal für ein Jahr (bzw. nach geltendem Recht für maximal 32 Monate) leisten muss, so ist in einer Rezessionsphase eher von längeren Zahlungszeiträumen auszugehen. Unternehmen, die eher strukturschwachen Wirtschaftsbereichen angehören, müssen ferner auch in Konjunkturaufschwüngen von längeren Lohnfortzahlungsperioden ausgehen, soweit ihre ehemaligen Mitarbeiter nicht branchenübergreifend nach neuen Beschäftigungsmöglichkeiten suchen.

In der Gesamtschau bewirken beide oben aufgeführten Effekte, dass sowohl Neueinstellungen (besonders im Konjunkturaufschwung) als auch Entlassungen (besonders in Rezessionsphasen) tendenziell weniger häufig vorgenommen werden, so dass die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt - zumindest im Hinblick auf sozialversicherungspflichtige, unbefristete Beschäftigungsverhältnisse - zurückgehen wird, was gleichbedeutend ist mit einer höheren Beschäftigungssicherheit für die jetzigen Arbeitsplatzbesitzer (insider) und zugleich geringeren Arbeitsplatzchancen für gegenwärtig Arbeitssuchende (outsider).

4.4.1 Beschäftigungs- und Entlassungsverhalten deutscher Unternehmen

In einer empirischen Untersuchung zum Thema "Kündigungsschutz als Beschäftigungshindernis" stellt BÜCHTEMANN mittels einer Längsschnittbefragung neuer eingestelltter Arbeitnehmer fest, dass (auf den ersten Blick) das faktische *Entlassungsrisiko* mit zunehmender Intensität des gesetzlichen Kündigungsschutzes signifikant abnimmt. Demnach verfügen Arbeitnehmer mit von vornherein befristetem Arbeitsvertrag über das höchste Entlassungsrisiko (26,6 %), gefolgt von unbefristet eingestellten Arbeitnehmern in Kleinstunternehmen mit weniger als sechs Beschäftigten (13 %), die vom Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes (in der damaligen Form) ausgeschlossen waren. Demgegenüber weisen die Beschäftigungsverhältnisse in Unternehmen mit mehr als sechs Beschäftigten eine größere Bestandskraft auf. Hier wurden nur 4,1 % der unbefristet eingestellten Arbeitnehmer mit einer maximalen Unternehmenszugehörigkeit von 24 Monaten in den nächsten sechs Monaten gekündigt.²² Die aufgeführten Ergebnisse lassen jedoch keinen unmittelbaren Rückschluss auf die Auswirkungen der Bestimmungen zum Kündigungsschutz zu, da in diesem Zusammenhang auch Selektionseffekte sowie institutionelle Faktoren wie Unternehmensgröße, Branche, Häufigkeit von Auslastungsschwankungen sowie Qualifikations- und Geschlechterstruktur der Belegschaft eine wichtige Rolle spielen.

BÜCHTEMANN'S Repräsentativbefragung von 2.392 Unternehmen der Privatwirtschaft²³ zeigt, dass das *Fluktuationsgeschehen* auf dem Arbeitsmarkt größtenteils nicht der Belegschaftserweiterung, sondern dem niveauneutralen

²² Vgl. BÜCHTEMANN (1990), S. 399.

²³ Unter Ausklammerung der besonders fluktuationsintensiven Bereiche Land- und Forstwirtschaft und Öffentlicher Dienst (vor allem Bundespost) sowie unter Nichterfassung der Kleinstunternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten.

Ersatz ausgeschiedener Mitarbeiter (82,7 % des gesamten Bewegungsvolumens) dient. Über alle befragten Unternehmen ergibt sich eine jährliche Fluktuationsrate in Höhe von 10,4 %, d.h. gut 10 % der Mitarbeiter scheiden jährlich aus einem Unternehmen aus und werden durch neue Arbeitskräfte ersetzt. Auffällig ist jedoch, dass das Fluktuationsgeschehen stark auf eine Minderheit von Unternehmen mit überdurchschnittlich hohem Arbeitskräfteumschlag (labour-turnover) konzentriert ist. Auf 19,1 % der Unternehmen entfällt annähernd die Hälfte aller Personalzu- und -abgänge sowie mehr als die Hälfte aller arbeitgeberseitigen Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen (Kündigung, Nicht-Verlängerung von Zeitverträgen, Nicht-Übernahme nach Ausbildungsbeendigung). Zu den fluktuationsintensiven Unternehmen gehören insbesondere kleine und mittlere Unternehmen im Baugewerbe sowie im Bereich der einfachen Dienstleistungen (Gastronomie-, Reinigungs-, Körperpflege- und privates Verkehrsgewerbe). Im Gegensatz hierzu weisen zum Untersuchungszeitpunkt der Maschinen- und Anlagenbau sowie Unternehmen aus dem sekundären Dienstleistungsbereich (Kredit- und Versicherungsgewerbe, Wirtschafts- und Rechtsberatung, Gesundheitsbereich) die geringsten Fluktuationsraten auf.

Bei einer Unterscheidung der Personalabgänge nach der Art der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses zeigt sich, dass in den (Aufschwung-) Jahren 1985 bis 1987 *arbeitgeberseitigen Kündigungen* nur eine relativ untergeordnete Bedeutung zukommt (27 %).²⁴ Auch unter diesem Gesichtspunkt ist wiederum eine starke Konzentration auf eine kleine Minderheit von 13,4 % der Unternehmen zu beobachten, die fast die Hälfte (46,6 %) aller arbeitgeberseitigen Kündigungen auf sich vereinen und deren jährliche Entlassungsrate im Durchschnitt 23,2 % beträgt.²⁵ Hierbei handelt es sich überwiegend um lohnkostenintensive, kleinere Unternehmen im Baugewerbe sowie in eher geringqualifizierten Dienstleistungsbereichen mit häufigen Produktions- und Auslastungsschwankungen sowie hohem Anteil un- und angelernter Arbeitskräfte. Beachtenswert ist des weiteren, dass nicht nur schrumpfende Unternehmen zu den Unternehmen mit besonders hohem Kündigungsverhalten zählen, sondern dass mehr als die Hälfte dieser Unternehmen eine konstante (18 %) oder sogar zunehmende (37 %) Beschäftigung verzeichnen. Da diese Teil-

²⁴ Nicht-Weiterbeschäftigung nach Auslaufen des befristeten Arbeitsvertrages (19 % aller Personalabgänge), Nicht-Übernahme nach Beendigung des Ausbildungsverhältnisses (5 %), arbeitnehmerseitige Kündigung (39 %).

²⁵ Vgl. BÜCHTEMANN (1990), S. 402.

gruppe ferner mehrheitlich (59 %) - und damit signifikant häufiger als die übrigen Unternehmen (30 %) - über Probleme bei der Rekrutierung geeigneter Mitarbeiter klagt, wird deutlich, dass die Politik des "Heuerns und Feuerns" weniger als Ausdruck eines besonders effizienten Weges der (konjunkturellen bzw. saisonalen) Beschäftigungsanpassung anzusehen ist, als vielmehr als Hinweis auf personalwirtschaftliche Probleme.

Sollte den Unternehmen - entweder im Rahmen des von uns diskutierten Ansatzes oder eines dem US-amerikanischen "experience rating" ähnlichen Systems - ein größerer Teil der durch sie verursachten Entlassungskosten durch Lohnfortzahlung aufgebürdet werden, so sind Ausweichreaktionen in andere, bei Beendigung weniger oder keine Folgekosten verursachende Beschäftigungsformen denkbar. Hinsichtlich der in der Privatwirtschaft zum o.g. Untersuchungszeitraum *befristet* vorgenommenen *Neueinstellungen* fällt auf, dass nicht einmal 15 % aller Unternehmen für 70 % dieser Beschäftigungsverhältnisse aufkommen. Zu den Unternehmen mit intensiver Befristungspraxis gehören insbesondere lohnkostenintensive Klein- und Mittelbetriebe, die durch häufige, auftragsbedingte Auslastungsschwankungen, hohe Personalfuktuation, einen im Durchschnitt negativen Beschäftigungssaldo sowie durch eine eher geringqualifizierte Belegschaft gekennzeichnet sind.²⁶ Von den Unternehmen, die befristete Arbeitsverträge abschließen, wird die "verlängerte Erprobung neuer Mitarbeiter" als wichtigstes Motiv genannt. Dem Motiv einer "reibungloseren Personalanpassung an betriebliche Auslastungsschwankungen" wird demgegenüber nur eine untergeordnete Bedeutung eingeräumt.

Die Untersuchungsergebnisse verdeutlichen, dass im Untersuchungszeitraum die große Mehrzahl der Unternehmen keine Politik des "Heuerns und Feuerns" mit dem Ziel einer optimalen Beschäftigungsanpassung an konjunkturelle oder saisonale Auslastungsschwankungen betrieben hat.

Die geringe Kündigungshäufigkeit von der großen Mehrheit der Unternehmen ist dabei weniger auf Auswirkungen des Kündigungsschutzgesetzes als auf ökonomische Motive zurückzuführen. So steht einer Reduktion der Belegschaft in Rezessionsphasen oftmals entgegen, dass die Unternehmen bestrebt sind, das unternehmensspezifische Know-how ihrer Mitarbeiter zu erhalten, motivations- und produktivitätsverringende Entlassungen nach Möglich-

²⁶ Vgl. BÜCHTEMANN (1990), S. 404.

keit zu umgehen sowie hohe Anwerbe- und Einarbeitungskosten im nächsten Konjunkturaufschwung zu vermeiden.

4.4.1.1 Relative Häufigkeit von Kündigungsgründen

Eine im Jahr 1978 von Falke durchgeführte empirische Untersuchung zum Kündigungsgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland erbringt, dass ca. 60 % aller arbeitgeberseitig ausgesprochenen Kündigungen aus ausschließlich personen- bzw. verhaltensbedingten Gründen erfolgen und nur bei ca. 40 % der Entlassungen auch betriebsbedingte Gründe angeführt werden.²⁷

4.4.1.2 Wiederbeschäftigung von Arbeitnehmern im alten Unternehmen nach vorübergehender Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug

4.4.1.2.1 Ältere Studien

Im US-amerikanischen Arbeitsmarkt existiert ein relativ hohes Ausmaß an "recalls" bzw. "temporary layoffs" (Wiederbeschäftigung von Arbeitnehmern im alten Unternehmen).²⁸ Die Erwartung, wieder in den alten Betrieb zurückkehren zu können, beeinflusst dabei auch das Suchverhalten der Arbeitslosen. Entlassene Arbeitnehmer, die einen "recall" erwarten, wenden weniger Zeit für die Suche nach alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten auf als andere Arbeitslosengeldempfänger und durchlaufen extrem lange Arbeitslosenphasen für den Fall, dass sich die "recall"-Erwartung nicht erfüllt.²⁹

Anhand von Auswertungen der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975 - 1990 untersuchten MAVROMARAS und RUDOLPH erstmalig für Deutschland die Bedeutung dieses Phänomens. Dabei ist jedoch u.a. zu berücksichtigen, dass die deutschen gesetzlichen und tariflichen Kündigungsschutzvorschriften im Vergleich zu den amerikanischen sehr viel restriktiver ausgestaltet sind. Obwohl das Vorhandensein solcher wiederholten, temporären Arbeitsverhältnisse aus ökonomischer Sichtweise zumindest kurzfristig die Allokationseffizienz auf

²⁷ Zitiert nach BÜCHTEMANN (1990), S. 396.

²⁸ Neben den im Zusammenhang mit dem diskutierten Modell zur Reform der Arbeitslosenversicherung hauptsächlich interessanten sog. ökonomischen "recalls" (auf Entscheidung des Unternehmens zurückgehend; wegen saisonaler oder konjunktureller Unterauslastung; Dauer: einige Wochen oder Monate bzw. Dauer der Rezession; entlassene Mitarbeiter während der Dauer arbeitslos und überwiegend Leistungsempfänger) unterscheiden die Verfasser weiterhin individuelle "recalls", versicherungsrechtliche Unterbrechungen und Sonderfälle (Befristungen, besondere Berufe, Streik und Aussperrung).

²⁹ Vgl. KATZ/MEYER (1990), S. 994 und S. 999 f.

dem Arbeitsmarkt erhöht, sind "recalls" aus (längerfristiger) beschäftigungs- und sozialpolitischer Perspektive als problematisch einzuschätzen, da sie u.a. die betriebliche Loyalität der Arbeitnehmer schwächen, den Verlust von unternehmensspezifischem Fachwissen zur Folge haben können und im gegenwärtigen Sozialsystem die Verlagerung von betrieblichen Beschäftigungsrisiken auf die Arbeitslosenversicherung implizieren. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt werden saisonale "recalls" besonders in der Bauwirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe praktiziert.^{30 31}

Die Autoren ermitteln, dass bei "normaler" Konjunktur jährlich etwa 10 % aller Einstellungen auf den Rückruf vorher entlassener Mitarbeiter entfallen, wobei sich dieser Wert im Konjunkturaufschwung um weitere 5 Prozentpunkte erhöht. Dass mit diesem Instrument der externen Beschäftigungsflexibilität (im Fall der sog. ökonomischen "recalls") Kosten verbunden sind, die auf die Gesamtheit der Beitragszahler abgewälzt werden, zeigt sich daran, dass fast zwei Drittel aller zurückgerufenen Arbeitnehmer zuvor Arbeitslosengeld bezogen haben.^{32 33}

Differenziert nach Geschlecht und der Stellung im Beruf sind einerseits männliche gewerbliche Fachkräfte (Facharbeiter und Meister) sowie andererseits in Teilzeit- und Heimarbeit tätige Frauen von den "recalls" betroffen. Obwohl Rückrufe in nahezu allen Wirtschaftsbereichen vorgenommen werden, treten sie besonders häufig dort auf, wo Saisonbeschäftigung und Aushilfstätigkeiten gängige Beschäftigungsmuster sind.³⁴

Im Verhältnis zur Gesamtheit der Einstellungen eines Wirtschaftszweiges kommen Rückrufe besonders häufig in der Land- und Forstwirtschaft (34 %iger Anteil an den Einstellungen), in der Bauwirtschaft (23 %) sowie in dem Bereich Gebietskörperschaften/Sozialversicherung (13,6 %) vor. Innerhalb der

³⁰ Des weiteren auch in der Lebensmittel- (Getränke-) Industrie sowie in der Speiseeisherstellung.

³¹ In Deutschland werden "recalls" darüber hinaus auch häufig bei geringer qualifizierten Arbeitskräften vorgenommen, die solange entlassen werden, bis sie unter Mitnahme von Einstellungszuschüssen - an einem anderen Platz - wieder im alten Unternehmen beschäftigt werden.

³² Vgl. MAVROMARAS/RUDOLPH (1995), S. 175.

³³ Weitere Kosten entstehen, falls die zwischenzeitlich arbeitslosen Arbeitnehmer an Arbeitsmarktprogrammen zur Erhöhung der Beschäftigungschancen teilgenommen haben.

³⁴ Auf bauwirtschaftliche Berufe entfällt etwa ein Drittel *aller* "recalls", auf Verkehrsberufe 11,6 % sowie auf land- und forstwirtschaftliche Berufe 9,5 %.

jeweiligen Wirtschaftsbereiche weisen insbesondere witterungsabhängige Wirtschaftszweige einen sehr hohen Anteil von "recalls" an den Einstellungen auf. Saisonale und konjunkturelle Rückrufe aus registrierter, leistungsberechtigter Arbeitslosigkeit werden überwiegend innerhalb von sechs Monaten vorgenommen; d.h. für diesen Zeitraum fällt eine indirekte Lohnsubvention durch die Beitragszahler an.

Mavromaras und Rudolph zeigen, dass die "recall"-Häufigkeit in bezug auf die Gesamtzahl der Einstellungen *betriebsgrößenabhängig* ist. Bei den Männern stellen Kleinbetriebe besonders häufig zurückgerufene Mitarbeiter erneut ein. Mit steigender Betriebsgröße ist eine sinkende recall-Häufigkeit (insbesondere in Bezug auf saisonale und konjunkturelle "recalls") zu beobachten.³⁵ Frauen werden demgegenüber am häufigsten von mittelgroßen Betrieben zurückgerufen. Obwohl aufgrund der Datenlage keine genaue Spezifikation möglich ist, gehen die Autoren davon aus, dass sowohl *Struktureffekte* (Branchenzugehörigkeit der "recall"-Unternehmen) als auch *institutionelle Effekte* (betriebsgrößenabhängiger Kündigungsschutz und Vorhandensein von Betriebsräten) als Einflussfaktoren für die Betriebsgrößenabhängigkeit der "recall"-Häufigkeit zu nennen sind. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass größere Unternehmen vermehrt über Umsetzungsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Abteilungen verfügen, so dass sie in höherem Maße über Alternativen zu Entlassungen verfügen.

4.4.1.2.2 Zerlegung in Beschäftigungs- und Saisoneffekte

Ein Vergleich der Bestände an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über die Quartale zeigt nach Wirtschaftszweigen unterschiedlich starke Schwankungen. Auch wenn die dahinterstehenden Bruttoveränderungen nicht mit dem IfM Bonn vorliegenden Datenmaterial zu ermitteln sind, zeigen die Nettoveränderungen gleichwohl, dass ein großer Teil der Fluktuation saisonbedingt ist und nicht durch ein stetiges Wachstum oder Schrumpfen eines Wirtschaftszweiges verursacht wird. Zwar fallen die quartalsweisen Bruttoveränderungen insgesamt durch absoluten Zu- und Abgang wesentlich höher aus, sie sind aber zu einem größeren Teil durch natürliche Fluktuation verursacht, zum Beispiel durch Kündigungen seitens der Arbeitnehmer, weil sie eine andere Stelle antreten, oder durch Ersatz von Beschäftigten, die das 65. Lebensjahr erreicht

³⁵ Vgl. MAVROMARAS/RUDOLPH (1995), S. 182 f.

haben und ihren Ruhestand antreten. Diese Fälle sind hier aber nicht von Belang.

Tabelle 4 zeigt die durchschnittliche Höhe der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Jahr 1996, differenziert nach Quartalen und Wirtschaftszweigen.

Tabelle 4: Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen und Quartalen im Jahr 1996

Wirtschaftszweig	1/1996	2/1996	3/1996	4/1996
Energie-, Wasserversorgung, Bergbau	379.620	375.596	373.923	368.856
Verarbeitendes Gewerbe	7.326.675	7.279.715	7.300.461	7.180.928
Baugewerbe	1.433.684	1.510.698	1.539.913	1.428.608
Handel	3.217.621	3.194.259	3.222.590	3.209.548
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	1.110.754	1.112.070	1.118.610	1.097.287
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	956.254	949.055	958.910	951.485
Dienstleistungen	5.653.513	5.697.286	5.770.748	5.693.515

© IfM Bonn

Quelle: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1998a), Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1997, Nürnberg 1998, S. 14 f.

Bei Addition der in *absoluten* Beträgen gemessenen Differenzbeträge, die zwischen den Quartalen und ihren jeweiligen Vorquartalen gebildet werden können, ergibt sich die absolute Fluktuation, d.h. die betragsmäßige Summe aller quartalsweisen Beschäftigungsveränderungen, seien sie nun jeweils positiv oder negativ. Die nicht auf Absolutwerte abstellende Summe der Differenzen bildet den "Netto"-Effekt, der in der Regel - wenn tatsächlich saisonale Effekte vorliegen - kleiner ist als die zuvor beschriebene "Brutto"-Veränderung. Wird der "Netto"-Effekt ins Verhältnis zum "Brutto"-Effekt gesetzt, so erhält man den Anteil des tatsächlichen, tendenziell längerfristig wirksamen Arbeitsplatzaufbaus bzw. -abbaus an der gesamten Beschäftigungsfluktuation.³⁶ Der restliche Teil der Fluktuation lässt sich dann vereinfacht mit saisonalen Schwankungen erklären. Der Anteil der nach dieser Methode berechneten saisonbedingten Beschäftigungsschwankungen in verschiedenen Wirtschaftszweigen wird in Tabelle 5 dargestellt. Zur besseren Übersicht sind diese Daten in Prozent umgerechnet.

³⁶ $\sum (\text{Quartal } t - \text{Quartal } t-1) / \sum |(\text{Quartal } t - \text{Quartal } t-1)|$

Tabelle 5 zeigt, dass in dem Zeitraum von 1995 bis 1996 im Durchschnitt 63,8 Prozent der Fluktuation auf saisonale Schwankungen zurückzuführen sind, wobei die einzelnen Wirtschaftszweige hierzu in unterschiedlich hohem Ausmaß beigetragen haben. Gemessen an diesem Indikator entwickelte sich die Beschäftigung im Bereich "Bergbau, Energie- und Wasserversorgung" am stärksten, gefolgt vom Verarbeitenden Gewerbe und den Dienstleistungen. Die Wirtschaftsbereiche "Handel", "Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe" sowie das Baugewerbe weisen dagegen eine deutlich höhere Saisonabhängigkeit ihrer Beschäftigungsveränderungen auf. Für das Baugewerbe lässt sich dies u.a. mit der Witterungsabhängigkeit erklären.

Tabelle 5: Anteil der saisonalen Beschäftigungsschwankungen an der Gesamtfuktuation in einem Wirtschaftszweig, 1995 bis 1996, in %

Wirtschaftszweig	1995	1996	Durchschnitt
Energie, Bergbau	0,0	0,0	0,0
Verarbeitendes Gewerbe	30,3	16,4	23,8
Baugewerbe	52,1	72,2	62,7
Handel	78,0	73,9	76,4
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	67,5	44,5	57,4
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	73,0	63,2	68,4
Dienstleistungen	21,5	73,0	50,3
Insgesamt	69,0	57,8	63,8

© IfM Bonn

Quelle: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1998a), Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1997, Nürnberg 1998, S. 14 f.; Berechnungen des IfM Bonn

Bei den Berechnungen in Tabelle 5 darf natürlich nicht übersehen werden, dass der Arbeitsplatzabbau in einem Unternehmen und ein etwas später eintretender Arbeitsplatzaufbau in einem anderen Unternehmen die Werte überhöhen. Gleichwohl dürften die Berechnungen diejenigen Wirtschaftszweige identifizieren, die den größten temporären Beschäftigungsschwankungen unterliegen. Die Tendenz, dass ein Großteil der Fluktuation saisonal bedingt ist, dürfte nicht von der Hand zu weisen sein.

Setzt man im Folgenden die Anzahl der Saisonbeschäftigten zur durchschnittlichen Gesamtbeschäftigung in einem Wirtschaftszweig ins Verhältnis, so zeigt sich, dass das Baugewerbe mit großem Abstand den höchsten Anteil saisonal tätiger Arbeitnehmer beschäftigt. Darüber hinaus sind die zum Dienstleistungsbereich im weiteren Sinne zählenden Wirtschaftszweige im Allgemeinen

dadurch gekennzeichnet, dass sie im Vergleich zum sekundären Wirtschaftssektor (mit Ausnahme des Baugewerbes) anteilig deutlich mehr Saisonarbeitskräfte beschäftigen (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Anteil der jährlichen Saisonbeschäftigung an der jahresdurchschnittlichen Gesamtbeschäftigung in einem Wirtschaftszweig, 1995 bis 1996, in %

Wirtschaftszweig	1995	1996	Durchschnitt
Energie, Bergbau	0,0	0,0	0,0
Verarbeitendes Gewerbe	1,2	0,6	0,9
Baugewerbe	8,7	13,7	11,5
Handel	2,7	1,7	2,2
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	2,7	1,4	2,1
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	2,6	2,0	2,3
Dienstleistungen	0,6	2,7	1,7
Insgesamt	2,8	2,0	2,4

© IfM Bonn

Quelle: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1998a), Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1997, Nürnberg 1998, S. 14 f.; Berechnungen des IfM Bonn

4.4.1.3 Unternehmensgrößenspezifisches Beschäftigungsverhalten

Im Rahmen eines Modells untersuchen FENDEL und FRENKEL den Zusammenhang zwischen Unternehmensgröße und Beschäftigungsverhalten im Konjunkturverlauf. Im Vergleich zu Großunternehmen reagieren kleine und mittlere Unternehmen sowohl bei der Einstellung neuer Mitarbeiter im Konjunkturaufschwung als auch bei der Entlassung von Arbeitskräften im Konjunkturabschwung zögerlicher. Dies bedeutet, dass KMU eine stabilisierende Wirkung auf die Beschäftigungsentwicklung im Konjunkturverlauf ausüben. Als wichtigen theoretischen Erklärungsansatz für das modellierte Beschäftigungsverhalten identifizieren die Autoren je nach Unternehmensgröße unterschiedlich hohe Transaktions- und Anpassungskosten. Im Fall von Neueinstellungen bestehen diese hauptsächlich in den Rekrutierungskosten sowie in den Einarbeitungskosten, die durch den notwendigen Aufbau bzw. Transfer eines unternehmensspezifischen Know-hows bedingt sind. Großunternehmen profitieren hier von economies of scale und scope im Such- und Einarbeitungsprozess. Transaktions- und Anpassungskosten im Zusammenhang mit der Ent-

lassung von Arbeitskräften fallen u.a. durch Abfindungszahlungen sowie durch die Reorganisation des Produktionsprozesses an.³⁷ Die Autoren nehmen an, dass die - zumindest im Konjunkturverlauf - größere Beschäftigungssicherheit in kleinen und mittleren Unternehmen auch als Teilerklärung für die durchschnittlich geringeren Löhne in KMU herangezogen werden kann, d.h. höhere Löhne in Großunternehmen dienen zum Teil auch als Kompensation für eine höhere Entlassungswahrscheinlichkeit.

Je kürzer die erwarteten konjunkturellen Beschäftigungsänderungen anhalten, desto stärker fallen die Transaktions- und Anpassungskosten ins Gewicht. Sind die Beschäftigungsanpassungen dagegen langfristiger, d.h. struktureller Natur, so spielen diese Kosten nur eine untergeordnete Rolle. Strukturelle Beschäftigungsveränderungen werden in KMU schneller vorgenommen, da sie ihre Geschäftsaktivitäten aufgrund größerer Flexibilität rascher an veränderte Marktbedingungen anpassen können.³⁸

Für den Industriesektor in Deutschland finden die Autoren empirische Bestätigungen ihrer modelltheoretisch aufgestellten Hypothesen.³⁹

4.5 Gewinner und Verlierer der neuen Regelung

In diesem Abschnitt sollen die Kostenwirkungen des diskutierten Reformvorschlags auf *Betriebe* unterschiedlicher Beschäftigtengrößenklassen und unterschiedlicher Wirtschaftszweige untersucht werden. Dabei wird jeweils eine Berechnung unter der Annahme durchgeführt, dass die Arbeitgeber *insgesamt* nicht stärker belastet werden sollen als vorher unter der alten Regelung, nämlich in Höhe ihres Gesamtbeitrags zur Arbeitslosenversicherung, und eine weitere unter der Annahme, dass die Kosten, die sie zu tragen haben, der vollen Gesamthöhe des bisherigen Arbeitslosengeldes entsprechen.

³⁷ Vgl. FENDEL/FRENKEL (1998), S. 164-168.

³⁸ Vgl. FENDEL/FRENKEL (1998), S. 180.

³⁹ Vgl. FENDEL/FRENKEL (1998), S. 180 f.

4.5.1 Gewinner und Verlierer nach Beschäftigtengrößenklassen

4.5.1.1 Gesamtwirtschaftlich kostenneutrale Regelung

Der in Abschnitt 3 dargestellte Vorschlag zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung erfuhr zu dem Zeitpunkt, als er in die öffentliche Debatte eingebracht wurde, von Teilen des Mittelstandes Zustimmung.⁴⁰ Die diskutierte Regelung ist für den Mittelstand jedoch nicht in jedem Falle günstig.

Kostenrechnerisch ist der Übergang der alten Regelung auf den Reformvorschlag eine Veränderung von variablen in sprungfixe Kosten. Fixkosten, auch wenn sie sprungfix verlaufen, schlagen in kleinen Betrieben stärker zu Buche als in großen. Hinzukommt, dass Unternehmen mit zunehmender Größe eine gleichmäßiger verteilte Altersstruktur des Personals aufweisen, und so den Personalabbau zum Teil über die natürliche und damit - nach der strukturellen Veränderung des Systems der Arbeitslosenversicherung - kostenfreie Fluktuation abwickeln können.

Zur Darstellung dieser Effekte wurde für das alte und das neue System jeweils diejenige Beschäftigtengröße ermittelt, ab der die Entlassung von einem Beschäftigten für ein Unternehmen kostenneutral ist. Dies ist dann der Fall, wenn ein faktisches Jahresgehalt in etwa dem jährlichen Beitrag des Arbeitgebers zur Arbeitslosenversicherung entspricht. Unter der Annahme eines (bundes-) durchschnittlichen Arbeitslosengeldes und einer durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit von 0,51 Jahren in 1997 wäre die neue Regelung für einen Betrieb mit 5,4 Mitarbeitern kostenneutral. Träte der ungünstigste Fall ein, nämlich, dass der Entlassene ein Jahr oder länger arbeitslos ist, so wäre die Neuregelung für einen Betrieb mit elf Mitarbeitern immer noch kostenneutral.

Die Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes wird allerdings durch einen hohen Anteil von Arbeitslosen beeinflusst, die vorher auf geringentlohten Stellen gearbeitet haben. Im realistischeren Fall, dass der Entlassene das Durchschnittsgehalt im Betrieb seines Arbeitgebers verdiente, erhöhen sich deshalb die Beschäftigungsgrenzen, ab denen eine Umstrukturierung des Systems für die Unternehmen kostenneutral stattfinden kann, auf elf und 22 Beschäftigte.

⁴⁰ Vgl. HANDELSBLATT (1999), S. 6.

Tabelle 7: Beschäftigungsgrenzen, ab denen die Entlassung eines Mitarbeiters für den Arbeitgeber nach dem Reformvorschlag kostenneutral ist

	Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit	Dauer der Arbeitslosigkeit mindestens ein Jahr
Zahlung eines durchschnittlichen Arbeitslosengeldes durch den Arbeitgeber	5,4	11
Zahlung eines Arbeitslosengeldes, das auf dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnittsgehalt basiert	11	22

© IfM Bonn

Quelle: Berechnungen des IfM Bonn

Unabhängig von diesem Befund werden natürlich am stärksten jene Größenklassen belastet, die die höchste Fluktuation aufweisen. Tabelle 8 zeigt für das Jahr 1997 die nach Beschäftigtengrößenklassen differenzierte Belastung der Betriebe durch den gegenwärtigen Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung in Höhe von 3,25 % (Spalte 1), die fiktive Belastung unter der ceteris paribus-Annahme, dass 1997 bereits eine neue Regelung wie die hier diskutierte in Kraft gewesen wäre⁴¹ (Spalte 2), sowie die Differenz zwischen den jeweiligen Ergebnissen und mithin die Belastungsverschiebungen (Spalte 3). Bei der Verteilung der Neuzugänge von Arbeitslosengeldempfängern wurde die Annahme getroffen, dass die Neuzugänge sich analog der Wahrscheinlichkeit, dass ein sozialversicherungspflichtig Beschäftigter einer bestimmten Größenklasse in einem schrumpfenden Betrieb gearbeitet hat, auf die freisetzenden Beschäftigtengrößenklassen verteilen.

Aufgrund der Bedingung, dass die neue Regelung gesamtwirtschaftlich kostenneutral sein soll, sind die Belastungen in der Summe gleich. Dennoch resultiert aus dem Reformmodell eine Verschiebung der Beitragslasten zuungunsten der kleinen Betriebe.

Betriebe, die der kleinsten Größenklasse mit 1 bis 9 Beschäftigten angehören, würden mit etwa 6,6 Milliarden DM zusätzlich belastet, während die Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten um knapp diesen Betrag entlastet würden. Für die Betriebe mit 10 bis 49 Beschäftigten würde sich die Neuregelung in etwa kostenneutral auswirken (vgl. Tabelle 8).

⁴¹ Darüber hinaus wird ein unverändertes Entlassungsverhalten der Arbeitgeber unterstellt.

Tabelle 8: Beschäftigtengrößenklassen-differenzierte Beitragsbelastungen der Unternehmen nach alter Regelung und diskutierter neuer Regelung im Jahr 1997, in Millionen DM

Betriebe mit ... Beschäftigten	Bisherige Belastung durch den Arbeitgeberanteil an der Arbeitslosenversicherung	Belastung durch Lohnfortzahlung bei Entlassung	Differenz bei Einführung der neuen Regelung*
1 bis 9	7.110	13.710	6.600
10 bis 49	10.220	10.000	-220
50 bis 499	15.650	12.310	-3.340
500 und mehr	11.030	7.980	-3.050
Insgesamt	44.000	44.000	0

© IfM Bonn

* Bei negativen Werten Entlastung gegenüber alter Regelung, bei positiven Werten Belastung

Quelle: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1998), Nürnberg, Arbeitsmarkt 1997, Nürnberg 1998 sowie Bundesanstalt für Arbeit (1998a), Arbeitstatistik - Jahreszahlen 1997, Nürnberg 1998; STATISTISCHES BUNDESAMT (1998), Fachserie 16, Heft 1, Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 1995, Sonderauswertungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg; Berechnungen des IfM Bonn

Tabelle 9 weist die vorstehenden Ergebnisse als Anteilswerte an der Lohn- und Gehaltssumme der Unternehmen aus. Obwohl in der Größenklasse 1 bis 9 Beschäftigte per Saldo die meisten Arbeitsplätze entstehen, würde die neue Regelung genau diese Größenklasse am stärksten belasten. Dies ist dadurch bedingt, dass je neuentstehendem Arbeitsplatz nur eine laufende Entlastung in Höhe von 3,25 % eines Bruttogehaltes erfolgt, während der Verlust eines Arbeitsplatzes - für die Dauer der Arbeitslosigkeit, maximal jedoch für ein Jahr - etwa 70 % eines Bruttogehaltes kostet (immer unter der Annahme, dass die neue Regelung gesamtwirtschaftlich kostenneutral ist). Da gerade in der kleinsten Größenklasse die Schaffung von Arbeitsplätzen mit der höchsten Fluktuation einhergeht, wirkt sich hier die diskutierte Reformmaßnahme am nachteiligsten aus.

In der kleinsten Größenklasse ergibt sich dann auch nahezu eine Verdoppelung der anteiligen Belastung gegenüber der bisherigen Regelung. Die größte anteilige Entlastung stellt sich bei Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten ein (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Beschäftigtengrößenklassen-differenzierte Beitragsbelastung der Unternehmen innerhalb der bisherigen sowie der diskutierten neuen Regelung im Jahr 1997, gemessen an der Lohn- und Gehaltssumme der Unternehmen, in %

Betriebe mit ... Beschäftigten	Alte Regelung	Neuregelung	Zusätzliche Belastung der Unternehmen gegenüber alter Regelung
1 bis 9	3,25	6,3	3,1
10 bis 49	3,25	3,2	-0,1
50 bis 499	3,25	2,6	-0,7
500 und mehr	3,25	2,4	-0,9
Insgesamt	3,25	3,3	0,0

© IfM Bonn

Quelle: vgl. Tabelle 8

Tabelle 9 soll nur die anteiligen Veränderungen in den Größenklassen deutlich machen. Es stellt sich aber heraus, dass in erster Linie nicht der Mittelstand, sondern Großunternehmen von einer solchen Regelung profitieren würden (wobei immer zu bedenken ist, dass auch in der kleinsten Größenklasse - beschäftigungsstabile - Betriebe durch den Reformvorschlag bessergestellt werden). Die folgende Berechnung mit Hilfe der Ergebnisse von Tabelle 7 macht dies noch einmal unmittelbar deutlich: Im ungünstigsten Fall ist die neue Regelung erst kostenneutral für ein Unternehmen mit 22 Beschäftigten bei Entlassung einer Person. Für ein Unternehmen mit 22.000 Beschäftigten wäre hingegen die Entlassung von 1.000 Personen kostenneutral. Der zweite Fall scheint aber wesentlich unwahrscheinlicher. Selbst wenn er einträte, wäre wegen der - bei der größeren Zahl der Beschäftigten - gleichmäßigeren Verteilung von Alter und Wechselwilligkeit der Belegschaft ein Abbau über natürliche Fluktuation in dem großen Unternehmen wahrscheinlicher.

4.5.1.2 Belastung der Arbeitgeber in voller Höhe des bisherigen Arbeitslosengeldes

Diese Vorschlagsvariante hätte im Jahr 1997 die Belastung der Arbeitgeber gegenüber der bisherigen Arbeitslosenversicherungsregelung um ein Drittel steigen lassen. Nach Größenklassen betrachtet, bewirkt diese (modifizierte) Lösung nur noch für Großbetriebe mit 500 und mehr Beschäftigten eine Kostenentlastung - allerdings minimalen Ausmaßes. In den anderen Größenklassen ergeben sich zum Teil massive Belastungssteigerungen (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Be-/Entlastung* der Arbeitgeber nach Beschäftigtengrößenklassen bei Einführung eines nicht-kostenneutralen Lohnfortzahlungsmodells anstelle der bisherigen Regelung, in Millionen DM

Betriebe mit ... Beschäftigten	Be-/Entlastung der Arbeitgeber
1 bis 9	11.600
10 bis 50	3.430
50 bis 499	1.150
500 und mehr	-150
Insgesamt	16.030

© IfM Bonn

* Bei negativen Werten Entlastung gegenüber alter Regelung, bei positiven Werten Belastung

Quelle: vgl. Tabelle 8

4.5.2 Gewinner und Verlierer nach Wirtschaftszweigen

4.5.2.1 Gesamtwirtschaftlich kostenneutrale Regelung

In Abschnitt 4.4.1.2.2 wurde untersucht, in welchen Wirtschaftszweigen verstärkt saisonale Effekte zu vermuten sind. Auf eine Kostenbewertung der saisonalen Effekte und den Versuch, Subventionswirkungen zu schätzen, wurde wegen der dabei zu treffenden, extrem restriktiven, Annahmen verzichtet.

In diesem Abschnitt sollen die Kostenwirkungen des diskutierten Modells ohne Rücksicht auf die Entstehungsgründe der Arbeitslosigkeit (saisonal vs. längerfristig) untersucht werden.

Tabelle 11 zeigt die Beiträge der Wirtschaftszweige zur Arbeitslosenversicherung nach dem herrschenden System, nach einer Reform und die Belastungsverschiebungen zwischen den Wirtschaftszweigen bei Implementierung der Reformmaßnahme. Die Berechnungen erfolgen unter Zuordnung der Arbeitslosen zu dem Wirtschaftszweig, dem ihr letzter Arbeitgeber angehörte, sowie unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Dauer der Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von dem jeweiligen Wirtschaftszweig. Es wird auch hier die Annahme getroffen, dass die neue Regelung für die Unternehmen insgesamt kostenneutral sein soll. Auf die Einbeziehung der Schätzungen für den Wirtschaftszweig L "Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherungen" wird verzichtet, da sich im Laufe der Berechnung zeigte, dass die Ergebnisse hier wenig Sinn ergeben. Die aufgeführten Daten beziehen sich auf das Jahr 1998.

Tabelle 11: Arbeitgeberanteil an der Arbeitslosenversicherung, Lohnfortzahlung und Differenz zwischen beiden Regelungen, differenziert nach Wirtschaftszweigen, 1998, in Millionen DM

Wirtschaftszweig	Arbeitgeberanteil	Lohnfortzahlung	alte vs neue Regelung*
A,B Landwirtschaft, Fischzucht etc.	390	980	590
C Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	350	430	90
D Verarbeitendes Gewerbe	13.060	10.340	-2.720
E Energie-, Wasserversorgung	590	360	-230
F Baugewerbe	3.950	6.820	2.870
G Handel, Instandhaltung und Reparatur	6.450	6.840	380
H Gastgewerbe	690	1.200	520
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	2.330	2.510	170
J Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	2.200	790	-1.400
K Grundstückswesen, Vermietung beweglicher Sachen, unternehmensnahe Dienstleistungen	3.690	3.500	-190
M Erziehung und Unterricht	1.730	1.990	250
N Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	4.420	2.960	-1.460
O Erbringung sonstiger öffentlicher und persönlicher Dienstleistungen	1.500	2.640	1.140
Insgesamt/Durchschnitt	41.360	41.360	0

© IfM Bonn

* Bei negativen Werten Entlastung gegenüber alter Regelung, bei positiven Werten Belastung. - Eventuelle Abweichungen erklären sich durch Rundungsdifferenzen.

Quelle: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1999), Nürnberg, Arbeitsmarkt 1998, Nürnberg 1999 sowie Bundesanstalt für Arbeit (1999b), Strukturanalyse 1998, Nürnberg 1999; STATISTISCHES BUNDESAMT (1997), Fachserie 1, Reihe 4.2.2 Entgelte und Beschäftigungsdauer der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1993; Deutsche Bundesbank (1998), Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 4, Oktober 1998; Berechnungen des IfM Bonn

Die Subventionswirkungen der Arbeitslosenversicherung werden hier besonders deutlich. Die Wirtschaftszweige "Verarbeitendes Gewerbe", "Energie- und Wasserversorgung", "Kreditinstitute und Versicherungen", "Grundstückswesen, Vermietung beweglicher Sachen, unternehmensnahe Dienstleistungen" sowie der Bereich "Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen" würden zusammen um etwa sechs Milliarden DM entlastet. Dem steht - aufgrund der Annahme der Kostenneutralität - eine Belastung in eben dieser Höhe für die Unternehmen der übrigen Wirtschaftszweige entgegen.

Tabelle 12: Arbeitslose und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen im Jahr 1998

Wirtschaftszweig	Arbeitslose	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	Anteil Arbeitsloser an SVB
A,B Landwirtschaft, Fischzucht etc.	35.272	364.819	9,7 %
C Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	7.237	176.744	4,1 %
D Verarbeitendes Gewerbe	235.526	7.348.356	3,2 %
E Energie-, Wasserversorgung	6.038	301.806	2,0 %
F Baugewerbe	171.572	2.414.007	7,1 %
G Handel, Instandhaltung und Reparatur	187.356	4.157.310	4,5 %
H Gastgewerbe	58.763	696.232	8,4 %
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	62.367	1.441.143	4,3 %
J Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	15.512	1.047.775	1,5 %
K Grundstückswesen, Vermietung beweglicher Sachen, unternehmensnahe Dienstleistungen	104.092	2.456.905	4,2 %
M Erziehung und Unterricht	55.585	933.812	6,0 %
N Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	85.818	2.797.554	3,1 %
O Erbringung sonstiger öffentlicher und persönlicher Dienstleistungen	77.403	1.157.602	6,7 %
Insgesamt/Durchschnitt	1.102.541	27.132.308	4,1 %

© IfM Bonn

Quelle: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1999), Nürnberg, Arbeitsmarkt 1998, Nürnberg 1999; Berechnungen des IfM Bonn

Die betragsmäßig stärkste Belastungszunahme ergibt sich für das Baugewerbe, die stärkste Entlastung im Verarbeitenden Gewerbe, wiewohl wesentlich mehr Arbeitslose einem letzten Arbeitgeber im Verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen sind. Zur weiteren Analyse wird in Tabelle 12 die Anzahl der Arbeitslosen derjenigen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gegenübergestellt und zu ihr ins Verhältnis gesetzt.

Die Anzahl der Arbeitslosen beträgt nach Tabelle 12 ca. 1,1 Millionen, während sie in Wirklichkeit jahresdurchschnittlich bei etwa 4 Millionen lag. Die Differenz ergibt sich aus Arbeitslosen, die keinem Wirtschaftszweig zuzuordnen sind. Bei der Berechnung der in Tabelle 11 und 13 dargestellten Werte wurde davon ausgegangen, dass sich diese Arbeitslosen entsprechend denjenigen,

die zugeordnet werden konnten, verteilen. Es ist daher zu beachten, dass die Anteilswerte der letzten Spalte in Tabelle 12 keine Arbeitslosenquoten darstellen.

Aus Tabelle 12 geht hervor, dass die meisten Arbeitslosen zuvor in einem Betrieb des Verarbeitenden Gewerbes beschäftigt waren. Da in diesem Bereich zugleich auch die meisten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten tätig sind, werden die im Entlassungsfall entstehenden Kosten (Lohnfortzahlung) durch den Wegfall des Arbeitgeberanteils an der Arbeitslosenversicherung mehr als (über-) kompensiert.

Tabelle 13 zeigt die Belastungen nach alter Regelung und bei Lohnfortzahlung, jeweils gemessen an der Lohn- und Gehaltssumme. Erwartungsgemäß wären die stark saisonabhängigen Wirtschaftszweige Landwirtschaft, Baugewerbe und Gastgewerbe am stärksten negativ von einem Übergang auf das Reformmodell betroffen. Überraschend ist die starke Zunahme der Belastung im Bereich der Erbringung sonstiger öffentlicher und persönlicher Dienstleistungen, schafft doch dieser Wirtschaftszweig mehr Arbeitsplätze als er abbaut. Eine Erklärung ist in dem starken internen Strukturwandel zu suchen, dem dieser Bereich unterliegt, denn er enthält sowohl sehr alte als auch neue, innovative Dienstleistungen. Außerdem umfasst er saisonabhängige Dienstleistungen, wie z.B. den Betrieb von Bädern, Stränden, Kuranlagen und botanischen Gärten.

Tabelle 13: Arbeitgeberanteil an der Arbeitslosenversicherung, Lohnfortzahlung und Differenz zwischen beiden Regelungen, 1998, in % der Lohn- und Gehaltssumme des jeweiligen Wirtschaftszweiges

Wirtschaftszweig	Arbeitgeberanteil in %	Lohnfort- zahlung in %	alte vs neue Regelung in %-Punkten*
A,B Landwirtschaft, Fischzucht etc.	3,25	8,2	4,9
C Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	3,25	4,1	0,8
D Verarbeitendes Gewerbe	3,25	2,6	-0,7
E Energie-, Wasserversorgung	3,25	2,0	-1,3
F Baugewerbe	3,25	5,6	2,4
G Handel, Instandhaltung und Reparatur	3,25	3,4	0,2
H Gastgewerbe	3,25	5,7	2,4
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	3,25	3,5	0,2
J Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	3,25	1,2	-2,1
K Grundstückswesen, Vermietung beweglicher Sachen, unternehmensnahe Dienstleistungen	3,25	3,1	-0,2
M Erziehung und Unterricht	3,25	3,7	0,5
N Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	3,25	2,2	-1,1
O Erbringung sonstiger öffentlicher und persönlicher Dienstleistungen	3,25	5,7	2,5
Insgesamt/Durchschnitt	3,25	3,3	0,0

© IfM Bonn

* Bei negativen Werten Entlastung gegenüber alter Regelung, bei positiven Werten Belastung

Quelle: vgl. Tabelle 11

4.5.2.2 Belastung der Arbeitgeber in voller Höhe des bisherigen Arbeitslosengeldes

Die Daten für die Ermittlung der Belastungen nach Wirtschaftszweigen beziehen sich auf das Jahr 1998. Würden die Arbeitgeber in voller Höhe der Arbeitslosengelder belastet, so hätten sie insgesamt im Vergleich zur alten Regelung etwa 20 % höhere Kosten zu tragen. Wirklich nennenswerte Entlastungen würden dann einzig noch in den Bereichen "Kreditinstitute, Versicherungen" sowie "Gesundheits-, Veterinär und Sozialwesen" entstehen.

Tabelle 14: Arbeitgeberanteil an der Arbeitslosenversicherung, Lohnfortzahlung und Differenz zwischen beiden Regelungen, 1998, in Millionen DM

Wirtschaftszweig	Arbeitgeberanteil	Lohnfortzahlung	alte vs. neue Regelung*
A,B Landwirtschaft, Fischzucht etc.	410	1.300	890
C Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	370	570	200
D Verarbeitendes Gewerbe	13.880	13.690	-190
E Energie-, Wasserversorgung	630	480	-150
F Baugewerbe	4.200	9.040	4.840
G Handel, Instandhaltung und Reparatur	6.860	9.060	2.200
H Gastgewerbe	730	1.600	870
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	2.480	3.320	840
J Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	2.330	1.060	-1.270
K Grundstückswesen etc.	3.920	4.630	710
M Erziehung und Unterricht	1.840	2.630	790
N Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	4.700	3.920	-780
O Erbringung sonstiger öffentlicher und persönlicher Dienstleistungen	1.600	3.510	1.910
Insgesamt/Durchschnitt	43.970	52.830	8.860

© IfM Bonn

* Bei negativen Werten Entlastung gegenüber alter Regelung, bei positiven Werten Belastung

Quelle: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1999), Arbeitsmarkt 1998, Nürnberg 1999 sowie Bundesanstalt für Arbeit (1999b), Strukturanalyse 1998, Nürnberg 1999; STATISTISCHES BUNDESAMT (1997), Fachserie 1, Reihe 4.2.2 Entgelte und Beschäftigungsdauer der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1993; Berechnungen des IfM Bonn

4.6 Fazit/Würdigung

Bisher wurde das Reformmodell zur Arbeitslosenversicherung vorgestellt, auf seine Auswirkungen untersucht und es wurden diejenigen Gruppen identifiziert, die hierdurch tendenziell be- bzw. entlastet werden.

Einer höheren Allokationseffizienz und einer Forcierung des Strukturwandels steht ein Wachstumshemmnis für kleine, insbesondere auch innovative, Risikounternehmen gegenüber, was den Strukturwandel andererseits bremst. Zwar würde das Beschäftigungsverhalten der Unternehmen unter der neuen

Regelung stabiler, und die Unternehmen würden weniger häufig entlassen, für Arbeitslose sänke aber die Möglichkeit, wieder - sozialversicherungspflichtig und unbefristet - eingestellt zu werden.

Eine im Entlassungsfall zu leistende Lohnfortzahlung würde sich in erster Linie für Kleinbetriebe negativ auswirken. Bei einer Belastung der Wirtschaft in Höhe der schon bisher zu entrichtenden Beiträge, würden kleine Unternehmen mit sehr hohen zusätzlichen Belastungen zu rechnen haben. Nimmt man ferner an, dass die neue im Vergleich zur bisherigen Regelung nicht kostenneutral ausgestaltet würde, so verbliebe nur noch für Großbetriebe eine geringfügige Entlastung.

Ein Vorteil des diskutierten Reformvorschlags, sofern dieser kostenneutral konzipiert würde, besteht in der Entlastung der exportintensiven Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes und der unternehmensnahen Dienstleistungen. Dieser Vorteil löst sich aber nahezu vollständig auf bzw. verkehrt sich ins Gegenteil, falls die Arbeitgeber in voller Höhe des bisherigen Arbeitslosengeldes belastet werden.

Wegen nicht auszuschließender, massiver Wachstumshemmnisse, die sich aus einer neuen Regelung für kleine Unternehmen ergeben, soll im Abschnitt 5 der Untersuchung als Alternative zu derzeitigen Modellüberlegungen das US-amerikanische Arbeitslosenversicherungssystem diskutiert werden. Dies bietet sich deshalb an, da dem US-amerikanischen System ähnlich wie dem untersuchten deutschen Reformvorschlag explizit die Zielvorstellung zugrunde liegt, entlassende Unternehmen in hohem Maße an den dadurch entstehenden Kosten verursachungsgerecht zu beteiligen. Darüber hinaus bestehen Zusammenhänge zwischen System und Wirkung beider Systeme bezüglich Allokation, Distribution und Stabilisierung, die eine klare Folge der Ähnlichkeit beider Versicherungsmodelle sind.⁴²

⁴² Vgl. zum Beispiel die sektorale Umverteilung, die Problematik der Behandlung neugegründeter Unternehmen sowie das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung.

5. Die US-amerikanische Arbeitslosenversicherung

5.1 Theoretische Vorüberlegungen

Eines der Kernprobleme der Arbeitslosenversicherung besteht im Allgemeinen darin, dass Entlassungen bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen Soziale (Zusatz-) Kosten in Form von Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld; danach steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe) verursachen, die von der Gesamtheit der Beitragszahler getragen werden. Diese Sozialen Kosten gehen jedoch definitionsgemäß nicht in das Entscheidungskalkül des entlassenden Unternehmens ein. Unter Vernachlässigung von eventuellen Abfindungszahlungen tendieren die *unmittelbaren*, privat zurechenbaren Grenzkosten der Entlassung somit gegen Null. Die fehlende Internalisierung der Sozialen Kosten stellt daher einen Anreiz dar, im volkswirtschaftlichen Sinne suboptimal häufig Entlassungen vorzunehmen und die Kosten im Entlassungsfall auf die Gesamtheit der Beitragszahler abzuwälzen. Unternehmen, die dagegen über eine stabile Beschäftigungsentwicklung verfügen und nur selten Mitarbeiter entlassen, werden mittels steigender Abgabensätze indirekt mit einer steuerähnlichen Zwangsabgabe belegt, die ihren eigenen Beschäftigungsaufbau aufgrund steigender Arbeitskosten tendenziell verringert bzw. den vollzogenen Beschäftigungsaufbau nicht honoriert.

Im US-amerikanischen System des "experience rating" wird hingegen den entlassenden Unternehmen - verursachungsgemäß - ein größerer Teil der vormals Sozialen Kosten aufgebürdet, so dass infolgedessen die *Allokationseffizienz* auf dem Arbeitsmarkt steigt. Entlassungsintensive Unternehmen werden, bedingt durch die gestiegenen Folgekosten, ihre Entlassungsintensität reduzieren, so dass u.a. auch das Phänomen der Rückrufe nach vorübergehender Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug ceteris paribus an Bedeutung verlieren wird (Verringerung temporärer Beschäftigungsfluktuationen). Darüber hinaus hat das hohe Ausmaß der Kosteninternalisierung auch Auswirkungen auf die Wahl des Produktionsverfahrens (arbeits- vs. kapitalintensiv), der Produktionshöhe, des Produktionsmixes sowie auf das Preissetzungsverhalten.⁴³ Aufgrund des Wegfalls bzw. des eingeschränkten Ausmaßes der Quersubventionierung von entlassungsintensiven durch beschäftigungsstabile Unternehmen werden letztere in Bezug auf die Arbeitskosten (hier: Arbeitslosenversicherungsbeiträge) entlastet und somit zu einem stärkeren Beschäftigungsauf-

⁴³ Vgl. TANNENWALD/O'LEARY (1997), S. 10.

bau angeregt (Beschleunigung des Strukturwandels), der für die zusätzlich eingestellten Mitarbeiter tendenziell mit stabileren, längerfristigeren Beschäftigungsverhältnissen verbunden ist.⁴⁴

Wenngleich aus alloktionstheoretischer Sicht die Vorteile des "experience rating" überzeugen, so ist doch zu fragen, inwieweit dieses System - insbesondere, wenn es eine nahezu vollständige Kosteninternalisierung anstrebt - die wirtschaftliche Stabilisierung gefährdet. Obwohl es einerseits - wie oben dargestellt - die (Soziale Kosten verursachende) Beschäftigungsfluktuation tendenziell reduziert und somit zur Stabilisierung beiträgt, besteht andererseits die Gefahr, dass die Zahl der Unternehmenszusammenbrüche in Rezessionsphasen zunimmt, da entlassende Unternehmen gerade dann mit höheren Beitragszahlungen konfrontiert sind, wenn sie sie am wenigsten verkraften können.⁴⁵

5.2 Grundzüge des US-amerikanischen Arbeitslosenversicherungssystems

Als bisher einziges Land verfügen die USA im Bereich der Arbeitslosenversicherung über ein "experience rating". Hiermit wird das Ziel verfolgt, eine größere gesamtwirtschaftliche *Beschäftigungsstabilität* zu erreichen, indem Kaufkraftverluste und die Entlassung unternehmensspezifisch ausgebildeter Arbeitskräfte weitestgehend vermieden werden.⁴⁶ Seit ihrer Etablierung wurde der Schutz der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung auf einen ständig steigenden Anteil der Arbeitnehmer ausgeweitet.⁴⁷ Gegenwärtig erfasst sie etwa 97 % aller Lohn- und Gehaltsempfänger und finanziert jährlich Lohnersatzleistungen für ca. acht Millionen arbeitslos gewordene Arbeitnehmer.⁴⁸

Die konkrete Ausgestaltung des Systems fällt zwar in die Zuständigkeit der einzelnen Bundesstaaten, im Zentrum steht jedoch überall die Idee, nach Unternehmen stark differenzierte Beitragssätze festzusetzen, die sich u.a. aus der vergangenen Kündigungshäufigkeit jedes einzelnen Unternehmens be-

⁴⁴ Vgl. DEERE (1991), S. 310.

⁴⁵ Vgl. TANNENWALD/O'LEARY (1997), 11.

⁴⁶ Vgl. <http://www.doleta.gov/dialogue/master.html>.

⁴⁷ So waren zum Beispiel anfänglich nur Arbeitnehmer in privaten Unternehmen mit mehr als acht Beschäftigten versicherungsfähig. Sie stellten 73 % aller Arbeitnehmer dar. Vgl. U.S. DEPARTMENT OF LABOR, EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION (1999), S. 7 f.

⁴⁸ Vgl. <http://www.doleta.gov/dialogue/master.html>.

rechnen. Zu diesem Zweck führt eine bundesstaatliche Fondsverwaltung für jedes Unternehmen ein Arbeitslosenversicherungskonto, auf dem sowohl die eingezahlten Beiträge als auch die für entlassene Mitarbeiter vom Fonds geleisteten Lohnersatzleistungen verbucht werden. Der unternehmensspezifische Beitragssatz wird so festgelegt, dass das Konto eines Unternehmens weitgehend ausgeglichen ist. Daraus folgt, dass die Beitragssätze in Abhängigkeit vom jeweiligen Kündigungsverhalten der Unternehmen im Zeitablauf sowie untereinander variieren.

Die im Regelfall von den Arbeitgebern entrichteten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden nur zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen für entlassene, leistungsberechtigte Arbeitnehmer verwendet. Sie dienen nicht der Finanzierung von Maßnahmen zur Erhöhung der Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen; hierfür existieren separate Programme (zum Beispiel das "Employment Service"-Programm).

5.2.1 Grundprinzipien des Aufbaus der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung

5.2.1.1 Makroökonomische Stabilisierung

Die Arbeitslosenversicherung dient u.a. dazu, die Auswirkungen von Rezessionen (und Boomphasen) abzumildern und damit die Volkswirtschaft im Konjunkturverlauf zu stabilisieren. Mit Hilfe der Lohnersatzleistungen wird in Konjunkturabschwüngen die Kaufkraft gestützt. Der Stabilisierungseffekt bemisst sich dabei am Nettozufluss von Kaufkraft, d.h. am Überschuss der ausgezahlten Arbeitslosengelder über die eingezahlten Beiträge der Unternehmen. In Aufschwungphasen übertreffen dagegen die Beitragszahlungen die Höhe der ausgezahlten Arbeitslosengelder, so dass die volkswirtschaftliche Dynamik und die Inflationsgefahr tendenziell abgeschwächt werden. In den USA wird die Arbeitslosenversicherung allgemein als ein wesentliches (fiskalisches), antizyklisch wirkendes Stabilisierungsinstrument angesehen.⁴⁹

Die Bedeutung als makroökonomischer Stabilisator offenbart sich schließlich auch an der Geschwindigkeit und der Größe der Veränderung der Arbeitslo-

⁴⁹ Als Begründung hierfür führt das US-amerikanische Arbeitsministerium an, dass nach der praktischen Implementation der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1938 Rezessionen weniger häufig auftraten und sowohl von kürzerer Dauer als auch von geringerer Schärfe waren als in der Zeit zuvor. Vgl. U.S. DEPARTMENT OF LABOR, EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION (1999), S. 19.

sengeldzahlungen in einsetzenden Rezessionsphasen. So stiegen die Ausgaben für Lohnersatzleistungen (excl. der von Notfall-Programmen bereitgestellten Gelder) in der schweren Rezession Ende der 70-er und Anfang der 80-er Jahre schnell von 9,9 Mrd. \$ (1979) über 16,6 Mrd. \$ (1980) auf 24,2 Mrd. \$ (1982) an.

5.2.1.2 Versicherungsaspekte

5.2.1.2.1 Risikoausgleich

Trotz Priorität des "experience rating" sieht die US-amerikanische Arbeitslosenversicherung seit langem auch *explizit* einen Risikoausgleich ("risk pooling") zwischen den Unternehmen vor. Das einzelne Unternehmen wird deshalb nicht mit den vollen Kosten der von ihm verursachten Entlassungen belastet. Ein Teil der einzelwirtschaftlich verursachten Kosten wird auf die Gesamtheit der Beitragszahler umgelegt.

Ein weiterer Risikoausgleich findet auf überstaatlicher Ebene statt. Die einzelnen Bundesstaaten müssen dem Bund einen bestimmten Teil ihres Beitragsaufkommens zur Verfügung stellen. Sind einzelne Staaten von besonders scharfen Rezessionen betroffen, so gewährt der Bund - unabhängig von der Höhe der eingezahlten Beiträge - (anteilig) Finanzmittel für zeitlich verlängerte Arbeitslosengeldzahlungen ("extended benefits") und/oder rückzahlbare Kredite zur Auffüllung der Bundesstaaten-Fonds.

5.2.1.2.2 "Forward funding"

Unter "forward funding" versteht man die Praxis, in Konjunkturaufschwüngen Reserven aufzubauen, die (voraussichtlich) ausreichen, die im Konjunkturabschwung erhöhten Arbeitslosengeldzahlungen zu erbringen. Falls sich die aufgebauten Reserven im Einzelfall als nicht ausreichend erweisen, besteht die Möglichkeit, Kredite von der Bundesregierung aufzunehmen, die Beitragssätze zu erhöhen, die Anspruchsvoraussetzungen zu verschärfen und/oder die Leistungshöhe zu kürzen. In Abhängigkeit von der Art und Weise ihrer Implementation können diese Maßnahmen (insbesondere die letzten drei) jedoch das Ziel der makroökonomischen Stabilisierung gefährden.

5.2.1.2.3 Solvenzsicherung

Die Bundesregierung gibt den Bundesstaaten keine verbindlichen Solvenzversicherungsstandards vor. Im Zusammenhang mit gegenwärtig von 14 Bundes-

staaten erwogenen bzw. bereits realisierten Beitragssatzsenkungen stellt sich jedoch die Frage nach der angemessenen finanziellen Ausstattung der Fondsreserven. Der gebräuchlichste Indikator ist der sog. "high cost multiple" (HCM), definiert als Fondssaldo in Prozent der gesamten beitragspflichtigen Lohnsumme dividiert durch die höchste, im jeweiligen Bundesstaat jemals gemessene Relation von Lohnersatzleistungen zur beitragspflichtigen Lohnsumme. In der Vergangenheit erachtete das US-Arbeitsministerium einen (konservativen) Richtwert von 1,5 für ausreichend, der sicherstellt, dass die gegenwärtigen Reserven ausreichen, um 18 Monate lang - ohne weitere Einnahmen - Lohnersatzleistungen erbringen zu können und zwar zu der höchsten jemals ermittelten Relation von Lohnersatzleistungen zur beitragspflichtigen Lohnsumme ("worst case"-Szenario).

In einer Stellungnahme empfiehlt demgegenüber der Advisory Council on Unemployment Compensation den Bundesstaaten, die Reserven so zu bemessen, dass sie ausreichen, ein Jahr lang Lohnersatzleistungen zu finanzieren und zwar zum Durchschnitt der drei höchsten, in den letzten 20 Jahren gemessenen Relationen von Lohnersatzleistungen zu beitragspflichtiger Lohnsumme ("average high cost multiple", "bad case"-Szenario).

5.2.2 Modalitäten der US-amerikanischen Arbeitslosenversicherung

Obwohl im Fokus unserer Erörterungen die (unterschiedliche) Belastung der Unternehmen mit Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung und damit deren Finanzierungsseite steht, sollen u.a. zur besseren Einordnung in den Gesamtzusammenhang im Folgenden auch kurz weitere wesentliche Merkmale des US-amerikanischen Arbeitslosenversicherungssystems am Beispiel des Bundesstaates Texas dargestellt werden.⁵⁰

⁵⁰ Detaillierte, aktuelle Einzelheiten zu den Modalitäten der Arbeitslosenversicherung in sämtlichen Bundesstaaten der USA finden sich in den tabellarischen Übersichten, die auf der Unemployment Insurance Website des Information Technology Support Center (ITSC) bereitgestellt werden. Vgl. http://www.peter.itsc.state.md.us/ui_manage/uilaws/march99/toc.html.

5.2.2.1 Beitragszahler

5.2.2.1.1 Etablierte Unternehmen als Beitragszahler

Mit Ausnahme dreier Bundesstaaten, die auch Arbeitnehmeranteile erheben, werden in Texas wie auch in den übrigen US-Bundesstaaten allein die *Arbeitgeber* direkt zur Beitragsaufbringung herangezogen.⁵¹

5.2.2.1.2 Neugegründete Unternehmen (originäre Neugründungen)

Neugegründete Unternehmen, die arbeitslosenversicherungspflichtige Arbeitnehmer beschäftigen, werden gemäß ihrem Betätigungsfeld einer Hauptgruppe des "Standard Industrial Classification Manuals" zugeordnet. Der entsprechende durchschnittliche Beitragssatz dieser Hauptgruppe (mindestens jedoch 2,6 %) gilt solange für das neue Unternehmen, bis sein eigenes Arbeitslosenversicherungskonto mindestens über vier aufeinanderfolgende Kalendervierteljahre Bestand hat. Danach erfolgt die Beitragssatzberechnung anhand der unternehmensindividuellen Daten.

5.2.2.1.3 Transfer des Beitragssatzes im Rahmen von Unternehmensübernahmen

Ein arbeitgebendes Unternehmen, das ein anderes Unternehmen vollständig übernimmt und weiterführt, erwirbt grundsätzlich⁵² zugleich dessen Arbeitslosenversicherungskonto.⁵³ Wird demgegenüber nur ein Teil eines Unternehmens übernommen, so können alter und neuer Arbeitgeber gemeinsam den Transfer desjenigen Teils des Arbeitslosenversicherungskontos beantragen, der dem übernommenen Unternehmensteil zuzurechnen ist.⁵⁴

Bis zum Termin der nächsten (kombinierten) Beitragssatzberechnung gilt für den übernehmenden Arbeitgeber in Texas (wie auch in 31 weiteren Staaten) weiterhin der bisherige Beitragssatz. In 20 US-Bundesstaaten werden dage-

⁵¹ Vgl. TANNENWALD/O'LEARY (1997), 9.

⁵² Zusätzlich müssen noch bestimmte Eigentumsbeziehungen zwischen dem alten und dem neuen Arbeitgeber bestehen.

⁵³ Der Transfer der "experience rating"-Historie auf das übernehmende Unternehmen ist in insgesamt 45 Bundesstaaten (incl. Texas) gesetzlich vorgeschrieben. Zehn weitere Staaten räumen dagegen ein Wahlrecht ein. Vgl. http://www.peter.itsc.state.md.us/ui_manage/uilaws/march99/toc.html, table 204.

⁵⁴ Insgesamt gewähren in diesem Fall 26 Staaten ein Wahlrecht, wohingegen 17 Staaten den Transfer zwingend vorschreiben.

gen bereits Beiträge auf Grundlage der Daten beider verschmolzener Unternehmen (-steile) berechnet.

5.2.2.1.4 Non-profit-Organisationen und Körperschaften des öffentlichen Rechts

In allen Bundesstaaten wird non-profit-Organisationen und Körperschaften des öffentlichen Rechts die Option eingeräumt, statt regelmäßig Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu entrichten, im Leistungsfall dem Arbeitslosenfonds die erbrachten Lohnersatzleistungen für ehemalige Beschäftigte zu erstatten.⁵⁵ In Texas wie in 19 weiteren Bundesstaaten steht es im Ermessen der fondsverwaltenden Kommission, von dem leistungserstattenden Arbeitgeber ("reimbursing employer") Sicherheiten einzufordern.⁵⁶

Ferner können zwei oder mehr leistungserstattende Arbeitgeber ein Gruppenkonto ("group account") führen, so dass das Risiko für Zahlungen herangezogen zu werden, auf mehrere Arbeitgeber verteilt wird. Andererseits besteht in diesem Fall die Gefahr, für Lohnersatzleistungen anteilig einstehen zu müssen, die nicht für ehemals eigene Beschäftigte geleistet werden.

Leistungserstattende Arbeitgeber profitieren einerseits vom *Wegfall* der kontinuierlichen, vierteljährlichen - aber in höherem Maße vorhersehbaren und zeitlich gestreckten - Beitragsbelastung (incl. der damit auch im "experience rating"-System verbundenen Quersubventionierung), sie sind andererseits jedoch mit einer großen *Unsicherheit* hinsichtlich Zeitpunkt und Höhe der Erstattungszahlungen konfrontiert. Dies gilt um so mehr, da - wie unten dargestellt - in einigen Bundesstaaten (incl. Texas) Unternehmen und erstattende Arbeitgeber für Lohnersatzleistungen für Arbeitslose (anteilig) aufkommen, die zuvor bei ihnen beschäftigt waren, das Arbeitsverhältnis auf eigenen Wunsch beendet haben und später von einem nachfolgenden Arbeitgeber entlassen worden sind. Das bedeutet, dass leistungserstattende Arbeitgeber in manchen Fällen keinen Einfluss darauf haben, ob und wann die Aufwendungen für Lohnersatzleistungen für ehemalige Mitarbeiter erstattet werden müssen.⁵⁷ Kosten ent-

⁵⁵ Wird in Texas von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, so ist die Entscheidung für die Erstattung von eventuell anfallenden Lohnersatzleistungen mindestens zwei Jahre lang aufrechtzuerhalten.

⁵⁶ Zwölf Bundesstaaten sehen zwingend die Stellung von Sicherheiten vor. In 21 Staaten ist die Stellung von Sicherheiten nicht gesetzlich geregelt.

⁵⁷ Vgl. <http://www.twc.state.tx.us/ui/bnfts/employer9.html>, What are the advantages and disadvantages of paying reimbursements?

stehen schließlich auch durch die eingeschränkte Verfügungs- (Verwertungs-) Gewalt über ggf. zu stellende Sicherheiten.

5.2.2.1.5 Freiwillige zusätzliche Beitragszahlung

In Texas wie auch in 26 weiteren Bundesstaaten steht es den Unternehmen frei, über das vorgeschriebene Maß hinaus zusätzliche Beitragszahlungen zu erbringen, die dem jeweiligen Arbeitslosenversicherungskonto gutgeschrieben und somit bei der zukünftigen Beitragssatzberechnung (belastungsmindernd) berücksichtigt werden.⁵⁸

5.2.2.2 Leistungsseite

Die Höhe der gewährten Lohnersatzleistungen determiniert u.a. das Ausmaß der notwendigen Finanzierung, so dass Interdependenzen zwischen der Leistungs- und der nachfolgend dargestellten Finanzierungsseite bestehen.

5.2.2.2.1 Anspruchsvoraussetzungen

Um Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung zu erwerben, muss ein Arbeitnehmer in Texas u.a. die im folgenden aufgeführten Bedingungen erfüllen.⁵⁹

a) Mindestbeitragshöhe in einer Basisperiode

Für den arbeitslosen Arbeitnehmer müssen in einer sog. Basisperiode ("base period") Arbeitslosenversicherungsbeiträge in Höhe von mindestens dem 37-fachen des wöchentlichen Leistungsanspruchs gezahlt worden sein.⁶⁰ Die *Basisperiode* umfasst die ersten vier vollständigen Kalendervierteljahre inner-

⁵⁸ Mögliche Gründe hierfür sind die Reduzierung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuerlast sowie allgemein das Verhindern bzw. Abmildern einer (mindestens drei Jahre nachwirkenden) Beitragssatzsteigerung (z.B. bevor riskante Investitionen unternommen werden). Dieser Anreiz dürfte jedoch für Unternehmen, deren effektiver Beitragssatz über dem tatsächlich veranschlagten liegt, und die somit von anderen, beschäftigungsstabileren Unternehmen quersubventioniert werden, nur eine abgeschwächte Wirkung entfalten.

⁵⁹ Vgl. The Texas Unemployment Compensation Act; hier insbesondere Sec. 207.021 Benefit Eligibility Conditions; (<http://www.twc.state.tx/laws/tuca/tucatoc.html>).

⁶⁰ Hat der Antragsteller zuvor schon einmal Lohnersatzleistungen erhalten, so muss er seitdem mindestens das sechsfache des neuen wöchentlichen Arbeitslosengeldes an Einkommen erzielt haben. Vgl. <http://www.twc.state.tx.us/ui/bnfts/claimant1.html>.

halb der letzten fünf kompletten Kalendervierteljahre vor der Anmeldung des Anspruchs auf Lohnersatzleistungen.⁶¹

War der Antragsteller in der Basisperiode aufgrund von Krankheit, Verletzung oder Schwangerschaft längere Zeit nicht erwerbsfähig, so kann der Arbeitslosengeldberechnung eine andere Basisperiode zugrunde gelegt werden.

b) Verstreichen einer Karenz von mindestens sieben aufeinanderfolgenden Tagen seit Eintritt der Arbeitslosigkeit

c) Wiederbeschäftigungsdienstleistungen

Für den Fall, dass das Profil des Arbeitslosen die Ausschöpfung des maximalen Leistungsanspruches wahrscheinlich erscheinen lässt, ist die Inanspruchnahme von speziellen Wiederbeschäftigungsdienstleistungen ("reemployment services", z.B. "job search assistance") vorgeschrieben.⁶²

d) Entlassungsgrund (Trennung vom *letzten* Arbeitgeber)

Der Arbeitnehmer muss unfreiwillig (bzw. mit gutem Grund⁶³) und ohne eigenes Verschulden arbeitslos geworden sein.

Indem Arbeitgeber vor der Belastung ihres Arbeitslosenversicherungskontos mit Lohnersatzleistungen zu den Entlassungsgründen Stellung nehmen können, werden Arbeitslosengeldzahlungen größtenteils vermieden, bei denen die Anspruchsvoraussetzungen nicht gegeben sind (zum Beispiel im Fall von freiwilligen Kündigungen ohne guten Grund).

e) Sonstige Voraussetzungen

- Arbeitslosmeldung beim Arbeitsamt
- Arbeitslosengeld-Antragsstellung

⁶¹ Löhne, die in dem letzten vollständigen Quartal unmittelbar vor der Antragstellung erzielt worden, werden somit *nicht* in der Basisperiode berücksichtigt.

⁶² Vgl. hierzu auch Gliederungspunkt 5.7 Gegenwärtige Reformdiskussion in den USA.

⁶³ Gute Gründe für die arbeitnehmerseitige Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses stellen zum Beispiel unsichere Arbeitsplatzbedingungen, ausbleibende Lohnzahlungen und Krankheit dar. Vgl. <http://www.twc.state.tx.us/ui/bnfts/claimant1.html>. - In einigen Staaten sind auch Personen leistungsberechtigt, die ihr Arbeitsverhältnis beenden, um den Ehepartner, der an einem anderen Ort eine neue Stelle antritt, zu begleiten .

- Arbeitsfähigkeit
- Verfügbarkeit am Arbeitsmarkt für grundsätzlich jede Vollzeit-Arbeit *ohne* Übergangsfrist (in der bei Wahrung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld nur bestimmte zumutbare Arbeiten angenommen werden müssen)⁶⁴
- wöchentlicher Nachweis der Arbeitsfähigkeit und Verfügbarkeit⁶⁵
- in 42 Bundesstaaten (excl. Texas) Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche
- 14 Bundesstaaten (excl. Texas) gewähren kein Arbeitslosengeld für Beschäftigte in Saisonbetrieben, falls sie *außerhalb* der Saison arbeitslos werden⁶⁶

5.2.2.2 Leistungsdauer und -höhe

Arbeitslosengeld wird im Regelfall für eine Zeitspanne von zehn bis maximal 26 Wochen geleistet. Im Fall länger andauernder Perioden mit hoher Arbeitslosigkeit kann der Lohnfortzahlungszeitraum um 13 Wochen auf in der Regel insgesamt 39 Wochen verlängert werden ("extended benefits"). Dabei tragen Bundes- und Staatsregierung die anfallenden Lasten jeweils zur Hälfte. Darüber hinaus gewährt die Bundesregierung zusätzliche Mittel ("supplemental benefits"), falls es sich um ungewöhnlich lang andauernde und scharfe ökonomische Kontraktionsphasen handelt (zuletzt in der Zeit von November 1991 bis Februar 1994).

Bei Beachtung von Mindest- (gegenwärtig 47 \$ pro Woche) und Höchstwerten (70 % des durchschnittlichen Lohnes im Verarbeitenden Gewerbe; gegenwärtig 287 \$ pro Woche⁶⁷) umfasst die Leistungshöhe etwa 50 % des Brutto-

⁶⁴ Eine vergleichbare Regelung hat in 32 Bundesstaaten Gültigkeit. Zwölf bzw. neun weitere Staaten verlangen die Verfügbarkeit für eine angemessene Arbeit ("suitable work") bzw. für eine Arbeit in einem bisher gewohnten Beschäftigungsfeld ("usual occupation") oder für eine solche, für die der Arbeitslose aufgrund seiner Ausbildung und Berufserfahrung hinreichend qualifiziert ist. Vgl. http://www.peter.itsc.state.md.us/ui_manage/uilaws/march99/toc.html, Table 400.

⁶⁵ Vgl. <http://www.doleta.gov/dialogue/master.html>.

⁶⁶ Vgl. WASHINGTON RESEARCH COUNCIL (1998), S. 6.

⁶⁷ Um das maximale wöchentliche Arbeitslosengeld zu erhalten, muss der Antragsteller in einem Kalendervierteljahr mindestens 7.175 \$ verdient haben. Dies entspricht bei einer 40 Stunden-Woche einem Stundenlohn von etwa 13,80 \$. - Obergrenzen bezüglich der Höhe des wöchentlichen Arbeitslosengeldes sollen Anreize zur raschen Wiederaufnahme einer Beschäftigung schaffen.

Lohnes in der letzten Beschäftigung (exakt 1/25 des in der Basisperiode erzielten höchsten Quartals-Lohns)⁶⁸, wobei die Lohnersatzleistungen noch der Einkommensteuer unterliegen.⁶⁹ Bundesweit schwanken die wöchentlichen *Höchstsätze* zwischen 180\$ und 390\$.

In zwölf Bundesstaaten (excl. Texas) werden darüber hinaus Leistungen für abhängige, nicht erwerbstätige Familienangehörige (Ehepartner; Kinder bis zum Alter von maximal 19 Jahren bzw. älter und nicht erwerbsfähig) gewährt.

5.2.3 Die Berechnungsmethoden innerhalb des US-amerikanischen "experience rating" (Finanzierungsseite)

Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang grundsätzlich zwei verschiedene Berechnungsverfahren.⁷⁰

Das "*reserve ratio*"-Verfahren ermittelt zunächst den Saldo ("reserve") aus den seit Unternehmensgründung kumulierten Beitragszahlungen und den kumulierten Lohnersatzleistungen für entlassene, ehemalige Mitarbeiter. Um zur "reserve ratio" zu gelangen, wird dieser Saldo zur unternehmensindividuellen jahresdurchschnittlichen oder kumulierten (in der Regel jeweils bezogen auf einen Zeitraum von drei bzw. fünf Jahren) - beitragspflichtigen⁷¹ - Lohnsumme

⁶⁸ Im Jahr 1997 belief sich bundesweit die durchschnittliche Brutto-Lohnersatzrate auf 47 %; mit einer Spannweite von 32,2 % bis 57,3 %. - Darüber hinaus ist in den USA eine *private Zusatzversicherung* erhältlich, die den Versicherten im Fall der Arbeitslosigkeit bis zu einer bestimmten Dauer periodisch Konsumentenkredite zur Verfügung stellt. Vgl. TANNENWALD/O'LEARY (1997), S. 4.

⁶⁹ Vgl. <http://www.twc.state.tx.us/ui/bnfts/claimant4.html>, Are Unemployment Benefits Taxable? In Texas können sich Bezieher von Arbeitslosengeld dafür entscheiden, dass bei der Auszahlung der Lohnersatzleistung pauschal 15 % als Einkommensteuer einbehalten werden.

⁷⁰ In den USA verwenden 33 Bundesstaaten das "reserve ratio"- und 17 das "benefit ratio"-Verfahren.

⁷¹ Bundesrechtliche Regelungen sehen vor, dass je versicherungspflichtigem Arbeitnehmer mindestens die ersten 7.000 \$ eines Jahresverdienstes beitragspflichtig sind. Es steht im Ermessen der einzelnen Bundesstaaten, eine höhere Beitragsbemessungsgrenze festzusetzen. 41 Staaten haben von diesem Recht Gebrauch gemacht. Im arithmetischen Mittel beträgt die Beitragsbemessungsgrenze in diesen Staaten 12.990 \$ mit einem Maximum von 27.000 \$ in Georgia. - Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sind grundsätzlich vierteljährlich zu entrichten. Sollte jedoch zum Beispiel bereits das erste Vierteljahresgehalt eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten die Beitragsbemessungsgrenze erreichen bzw. überschreiten, so wird in diesem Kalendervierteljahr der gesamte (Jahres-) Beitrag zur Arbeitslosenversicherung abgeführt. Die restlichen drei Kalendervierteljahre sind somit beitragsfrei. Vgl. Berechnungsbeispiel im Anhang.

ins Verhältnis gesetzt. Je geringer die "reserve ratio" des Unternehmens, desto höher fällt der entsprechende Arbeitslosenversicherungs-Beitragssatz aus.

Beispiel einer Formel für die Berechnung der "reserve ratio":

"Reserve ratio" = (seit Unternehmensgründung kumulierte Beitragszahlungen - kumulierte Lohnersatzleistungen) / durchschnittlich beitragspflichtige, jährliche Lohnsumme in den letzten drei bzw. fünf Jahren

Im Rahmen des "*benefit ratio*"-Verfahrens wird demgegenüber nur die Relation aus angefallenen Lohnersatzleistungen und (beitragspflichtiger) Lohnsumme gebildet. Neben der fehlenden Berücksichtigung der geleisteten Beiträge liegt ein weiterer, großer Unterschied zum ersten Verfahren darin, dass die der "benefit ratio" zugrunde liegenden Zahlen nur einen relativ kurzen Zeitraum (in der Regel die letzten drei bis fünf Jahre) abdecken.

Beispiel einer Formel für die Berechnung der "benefit ratio":

"Benefit ratio" = in den letzten drei Jahren geleistete Lohnersatzleistungen / Höhe der in den letzten drei Jahren beitragspflichtigen Lohnsumme

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Bestandssicherung von krisengefährdeten Unternehmen ist ein wesentlicher Vorteil des "reserve ratio"-Verfahrens darin zu sehen, dass sich konjunkturell bedingte Entlassungen aufgrund des längeren Erhebungszeitraums weniger stark in unmittelbaren, die Unternehmensexistenz zusätzlich gefährdenden Beitragssatzsteigerungen niederschlagen. Nach einem starken Anstieg der für entlassene Mitarbeiter anfallenden Lohnersatzleistungen steigt der Beitragssatz eines Unternehmens im Rahmen des "reserve ratio"-Verfahrens relativ langsam (graduell)⁷² an, verbleibt aber für eine längere Zeit auf einem höheren Niveau und reagiert ebenfalls nur verlangsamt auf wieder sinkende Entlassungshäufigkeiten.

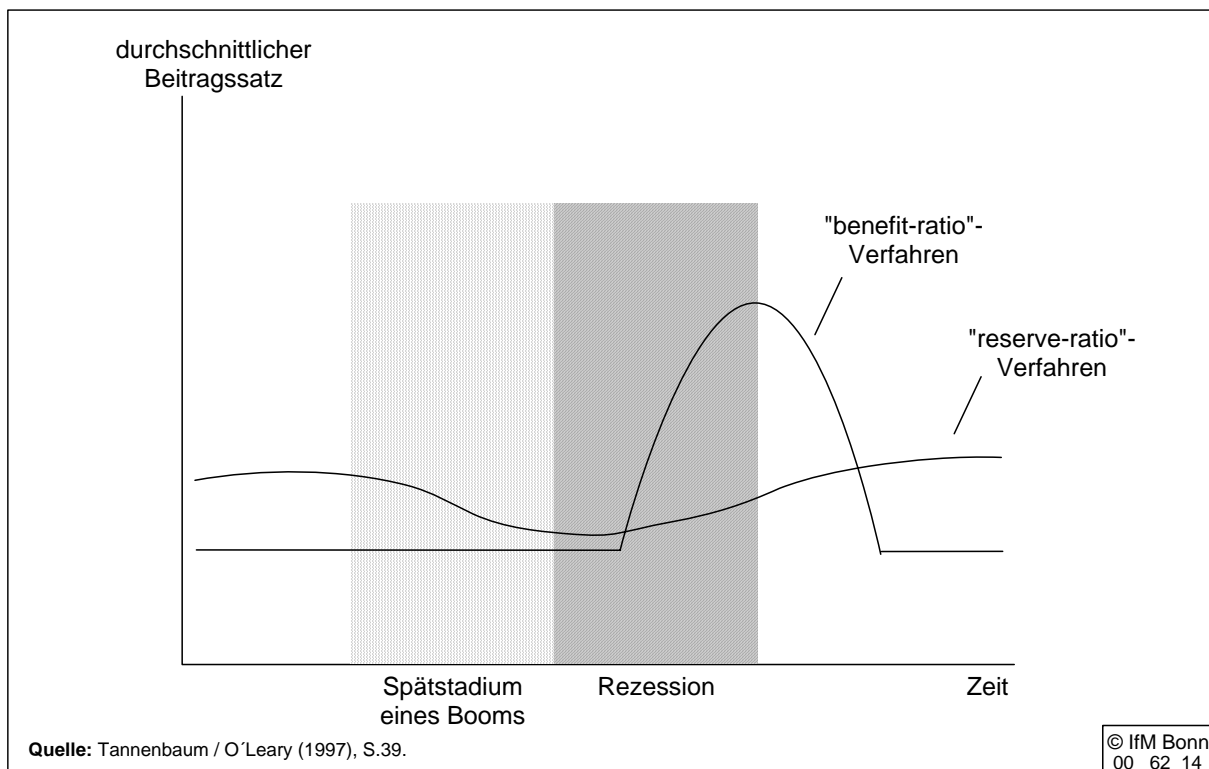
Innerhalb des "benefit ratio"-Ansatzes wirken sich demgegenüber Entlassungen unmittelbarer und stärker auf die Beitragssätze aus (vgl. Abbildung 1). Un-

⁷² Die Beitragssätze reagieren aus dem Grund nur graduell, weil das "reserve ratio"-Verfahren auf über lange Zeiträume kumulierte Beiträge und Lohnersatzleistungen abstellt. Durch die Berücksichtigung der in der *gesamten* Unternehmenshistorie angefallenen Zahlen wird ein Trägheitsmoment in das System eingebaut, welches den Einfluss aktueller Entwicklungen auf die Beitragssatzberechnung abschwächt.

ter sonst gleichen Umständen verhält sich das "reserve ratio"-Verfahren somit in geringerem Maße prozyklisch als der "benefit ratio"-Ansatz.

Das "reserve ratio"-Verfahren stellt jedoch aufgrund der abgeschwächten Beitragssatzanpassung höhere Anforderungen an eine vorausschauende Politik der Solvenzversicherung in Krisenzeiten.

Abbildung 1: Reaktion des durchschnittlichen Arbeitslosenversicherungs-Beitragssatzes auf eine einsetzende Rezession im "reserve ratio"- und im "benefit-ratio"-Verfahren



Im Hinblick auf die Bekämpfung der Schwarzarbeit besteht ein Vorteil, der *beiden* Verfahren zu eigen ist, darin, dass den Arbeitgebern Anreize gesetzt werden, die von ihnen gezahlten Löhne vollständig den fondsverwaltenden Stellen anzugeben. Da im Rahmen beider Ansätze eine erhöhte (beitragspflichtige) Lohnsumme grundsätzlich geringere Beitragssätze zur Folge hat, erweist es sich für die Unternehmen als vorteilhaft, die gezahlten Arbeitsentgelte der Arbeitslosenversicherung umfassend mitzuteilen.⁷³ Darüber hinaus sind auch

⁷³ Im Rahmen eines vollständigen Kalküls müssen die durch niedrigere Beitragssätze (bedingt durch die Meldung eines zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses) eingesparten Beitragszahlungen größer sein als die Summe der zusätzlich anfallenden Sozialversicherungsbeiträge (unter Auslassung von rechtlichen und Risiko-Erwägungen).

die Arbeitnehmer an der Meldung ihrer Arbeitsverhältnisse interessiert, da im Fall der Arbeitslosigkeit die Anspruchsberechtigung und die Höhe des Arbeitslosengeldes von den nachgewiesenen arbeitslosenversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen abhängt.

5.3 Abweichungen von einem vollständigen "experience rating" (Quersubventionierung)

Innerhalb der beiden oben dargestellten Berechnungsverfahren würden die Unternehmen grundsätzlich vollständig für die von ihnen jeweils verursachten Entlassungskosten aufkommen. Tatsächlich weist das US-amerikanische System jedoch einige Komponenten auf, die eine 100 %-ige Kosteninternalisierung unterbinden.⁷⁴ Aufgrund dieser Regelungen findet somit auch in den USA (im Vergleich zu Deutschland jedoch in geringerem Umfang) eine Quersubventionierung von instabilen durch stabile Unternehmen statt. Die Quersubventionierung ist dabei im wesentlichen auf die im Folgenden beschriebenen institutionellen Regelungen zurückzuführen.

5.3.1 Maximum- und Minimum-Beitragssätze

Die Spannbreite der Beitragssätze ist sowohl nach oben als auch nach unten⁷⁵ begrenzt (vgl. Abbildung 2). Ab einem bestimmten Punkt steigen (fallen) die Beitragssätze nicht weiter, unabhängig davon wie viel zusätzliche (weniger) Entlassungen ein Unternehmen vornimmt.⁷⁶

⁷⁴ TANNENWALD und O'LEARY (1997, S. 13) führen an, dass ein vollständiges "experience rating" nicht funktionieren könne, da Unternehmen mit einer hohen Entlassungswahrscheinlichkeit mit prohibitiv hohen Beitragssätzen belastet würden.

⁷⁵ Die Existenz von Minimum-Beitragssätzen erklärt sich u.a. auch dadurch, dass Unternehmen in allen Bundesstaaten 0,8 % der mindestbeitragspflichtigen Lohnsumme (= 56 \$ pro versichertem Arbeitnehmer) an die Bundesregierung abführen müssen. Diese Einnahmen werden hauptsächlich für folgende Zwecke verausgabt: Deckung von Verwaltungskosten der Arbeitslosenversicherung sowohl auf Bundes- als auch auf Staatenebene; Übernahme von 50 % der Kosten für den Fall verlängerter Lohnfortzahlungen in lang anhaltenden Rezessionsphasen; Aufbau eines Bundesfonds, aus dem die Bundesstaaten zur Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit ihrer eigenen Fonds Kredite erhalten können. - Abgesehen von dieser Bundeskomponente legen 15 (vier) Bundesstaaten bei guter (schlechter) Finanzlage ihres Fonds und entsprechend günstigem (ungünstigem) tax schedule *keine* Mindest-Beitragssätze zugrunde.

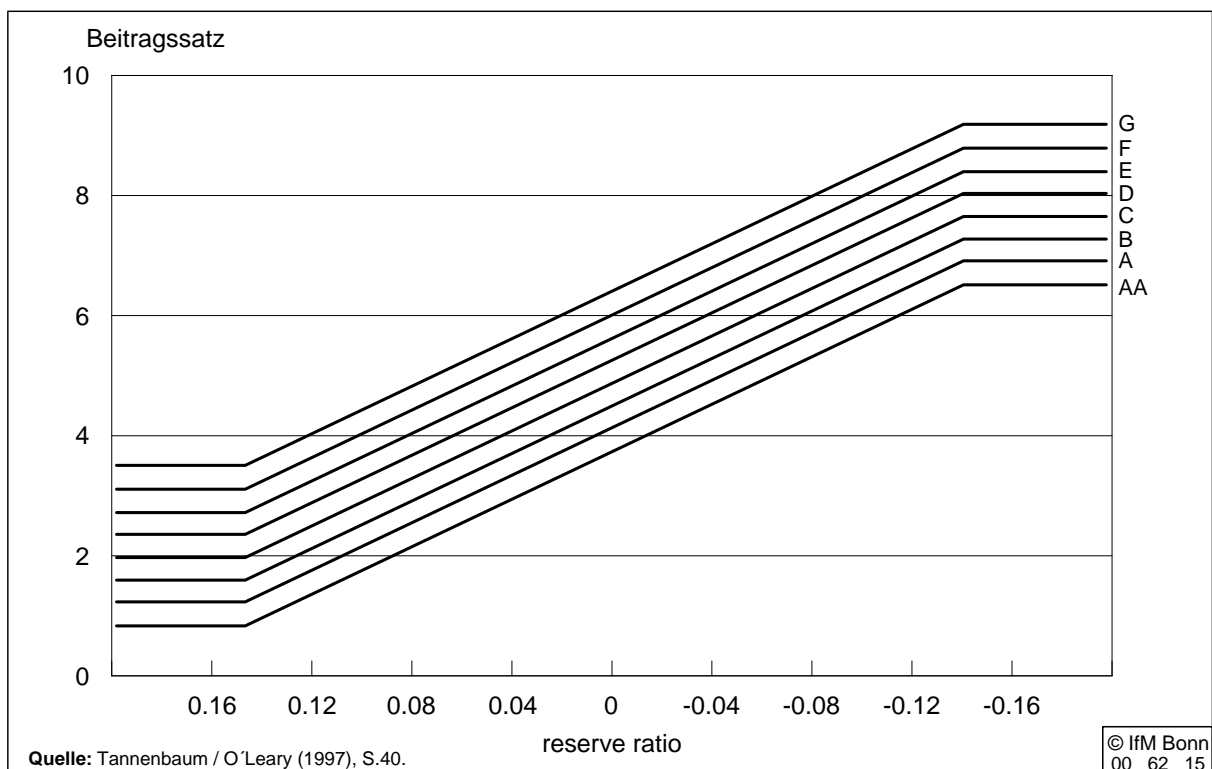
Vgl. http://www.peter.itsc.state.md.us/ui_manage/uilaws/march99/toc.html, Table 206.

⁷⁶ TOPEL/WELCH (1980, S. 373) sowie TOPEL (1983, S. 543) zufolge, entfallen in den USA 50 % aller Entlassungen auf Unternehmen, für die der Maximale Beitragssatz Anwendung findet und die somit nur unvollständig belastet werden.

In diesen Fällen sind die Unternehmen somit - ähnlich wie im bisherigen deutschen System - ceteris paribus mit Grenzkosten (Grenzeinsparbeträgen) von Entlassungen in Höhe von Null konfrontiert.⁷⁷

Dessen ungeachtet wäre ein Unternehmen in einem "reserve ratio"-System letztendlich für alle verursachten Lasten haftbar, wenn die Entlassungshäufigkeit wieder zurückgeht, der Beitragssatz aber längere Zeit am Maximum verharrt, bis die kumulierte "reserve ratio" einen niedrigeren Abgabesatz zulassen würde. Hier würde somit nur eine Quersubventionierung derart erfolgen, dass dem gegenwärtig in beträchtlicher Höhe leistungsverursachenden Unternehmen entsprechende Beiträge gestundet bzw. nicht (ausreichend) aufdiskontiert werden.

Abbildung 2: Tarifgefüge (tax schedules) im Arbeitslosenversicherungssystem von Massachusetts



In Massachusetts, zum Beispiel, wird das Potenzial für solche lang andauernden Kontoanpassungen jedoch dadurch eingeschränkt, dass nicht nur die

⁷⁷ Anders ausgedrückt weisen Unternehmen mit dem Minimalen Beitragssatz und hohen positiven Kontensalden ebenfalls Entlassungsgrenzkosten in Höhe von Null auf, wenn sie Arbeitnehmer entlassen und der neue Saldo weiterhin die Beibehaltung des Minimalen Beitragssatzes zulässt. Vgl. TOPEL (1983), S. 543.

Spannbreite der Beitragssätze, sondern auch die der "reserve ratios" eingegrenzt wird. Unterschreitet die tatsächliche "reserve ratio" den entsprechenden Mindestsatz (gegenwärtig -25 %), so wird der tatsächliche kumulierte Saldo demjenigen gleichgesetzt, der der Mindest-"reserve ratio" und der jahresdurchschnittlichen beitragspflichtigen Lohnsumme des betreffenden Unternehmens entspricht. Das bedeutet mit anderen Worten, dass ein Teil der verursachten Lohnersatzleistungen "unter den Tisch fällt" und auch langfristig nicht durch eigene Beiträge gedeckt werden muss.⁷⁸

Staaten, die das "benefit-ratio"-Verfahren verwenden, können dagegen in geringerem Maße Unternehmen für die durch sie verursachten Kosten belangen. Da in die Beitragskalkulation nur Daten der jeweils letzten drei - bis fünf - Jahre eingehen, wird Unternehmen, die für einen längeren Zeitraum Maximale Beitragssätze aufweisen, ein Teil der verursachten Kosten dauerhaft erlassen.

Abbildung 3: Anteil der von Unternehmen in Massachusetts gezahlten Löhne, die einem Minimum- bzw. Maximum-Beitragssatz unterliegen, nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 1995

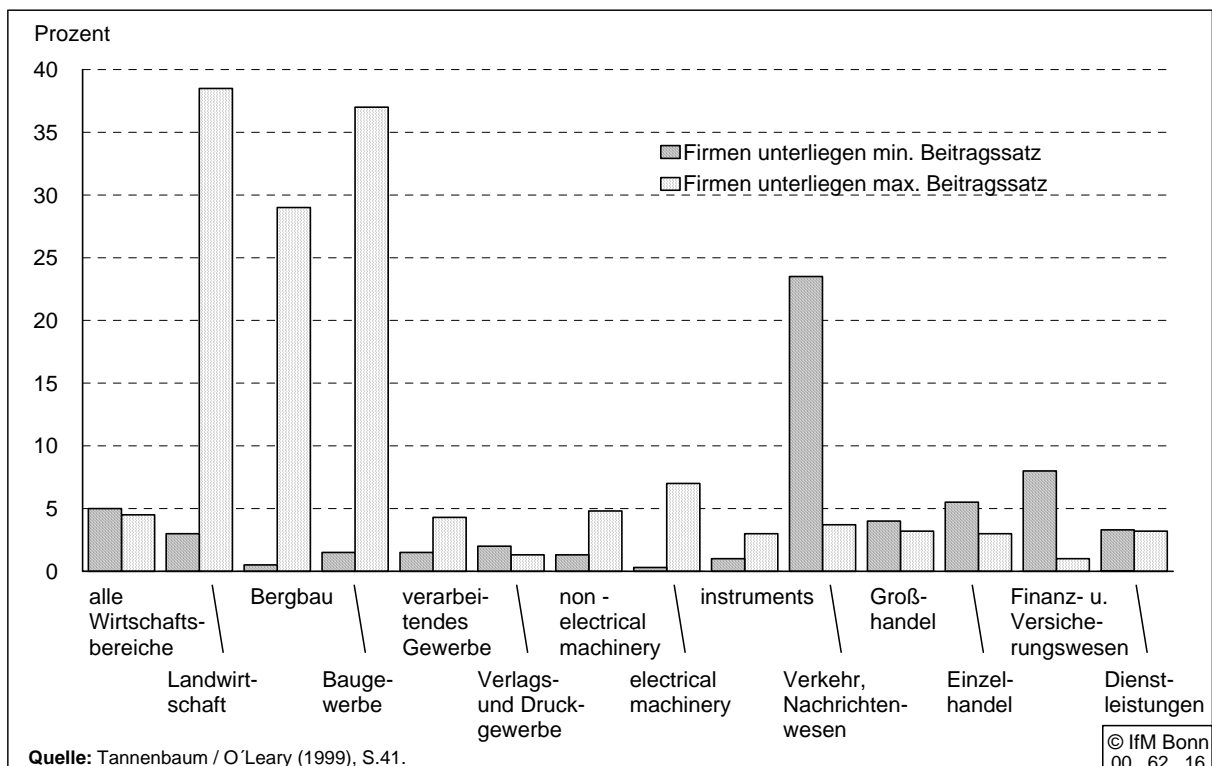


Abbildung 3 verdeutlicht am Beispiel Massachusetts, dass Unternehmen aus den Bereichen Landwirtschaft, Bergbau und Baugewerbe besonders häufig

⁷⁸ Vgl. TANNENWALD/O'LEARY (1997), S. 15 f.

maximalen Beitragssätzen unterliegen und somit ceteris paribus am stärksten quersubventioniert werden.

5.3.2 "Time-lags"

Da die unternehmensindividuellen Beitragssätze ca. drei bis sechs Monate vor ihrem Inkrafttreten festgesetzt und dabei oftmals auch die Daten des Ermittlungsjahres nicht berücksichtigt werden, reagiert der Beitragssatz mit zeitlicher Verzögerung auf Veränderungen des Entlassungsverhaltens.⁷⁹ Diese "time-lags" stellen für die Unternehmen liquiditätsschonende, zinsfreie Kredite dar und erfüllen ähnlich wie die oben dargestellten Maximalen Beitragssätze eine wichtige, antizyklisch wirkende Stabilisierungsfunktion; d.h. sie gewähren Schutz gegen einen unmittelbaren Anstieg des Beitragssatzes in Krisensituationen.

5.3.3 Sozialisierte Kosten

Einige Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden nicht einzelnen (verursachenden) Unternehmen zugerechnet, sondern gleichförmig auf alle Arbeitgeber verteilt, d.h. sozialisiert. Beispiele hierfür sind Leistungen für ehemalige Beschäftigte von nicht mehr existierenden Unternehmen⁸⁰, Leistungen im Fall verhaltensbedingter Kündigungen, Leistungen für Familienangehörige des Leistungsempfängers⁸¹, Lohnersatzleistungen für Arbeitslose in länger andauernden, behördlich bewilligten Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie der bundesstaatliche Anteil zeitlich verlängerter Leistungen. Die zuletzt aufgeführten extended - und die supplemental - benefits sind ebenfalls wichtige Komponenten der Stabilisierungspolitik.

5.3.4 Maßnahmen zur Wiederherstellung der Solvenz des Arbeitslosenversicherungs fonds

Damit der Arbeitslosenversicherungsfonds auch in Zeiten länger andauernder wirtschaftlicher Kontraktionsphasen zahlungsfähig bleibt und aufgezehrte Re-

⁷⁹ Der im Jahr 2000 für ein Unternehmen in Connecticut geltende Beitragssatz wird - zum Beispiel - am 30. Juni 1999 ermittelt. In die Berechnung gehen dabei Beitrags- und Lohnersatzleistungen der Jahre 1996, 1997 und 1998 ein.

⁸⁰ Die verbleibenden Beitragsverpflichtungen eines liquidierten Unternehmens werden von dem gesamten System des betreffenden Bundesstaates übernommen.

⁸¹ Die Sozialisierung dieser Kosten auf alle beitragspflichtigen Arbeitgeber wird u.a. damit begründet, dass die Gesellschaft als Ganzes eine moralische Verpflichtung dafür trage, für den Unterhalt der Kinder von entlassenen Arbeitnehmern zu sorgen.

serven möglichst schnell wieder aufgebaut werden, erhöhen die Bundesstaaten automatisch die Beitragssätze, falls ihre Fondsreserven unter einen bestimmten Grenzwert fallen.⁸² Im Rahmen eines dabei zur Anwendung kommenden, rechtlich vorgegebenen, neuen Tarifgefüges ("tax schedule", vgl. Abbildung 2) werden die Beitragssätze für Unternehmen, die in der Vergangenheit keine Arbeiter entlassen haben, ebenso um eine bestimmte Anzahl von Promillepunkten erhöht, wie für sehr beschäftigungsinstabile Unternehmen.⁸³

Da Beitragssatzerhöhungen im Regelfall die Arbeitskosten erhöhen und somit ceteris paribus über eine gebremste Beschäftigungsdynamik das Beitragsaufkommen vermindern, sehen sich die Bundesstaaten vielfach einem trade-off zwischen Wahrung einerseits der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit (der Unternehmen sowie der Bundesstaaten selbst im Wettbewerb um Standortansiedlungen) und andererseits der Fondszahlungsfähigkeit gegenüber. Zunehmende wettbewerbliche Zwänge haben gegenwärtig Fragen hinsichtlich der erforderlichen Mindestausstattung der Fondsreserven sowie der Geschwindigkeit ihrer Anpassung an ein vorgegebenes Niveau aufgeworfen. Einige Bundesstaaten erwägen deshalb Beitragssatzsenkungen trotz geringer Fondsreserven.⁸⁴ Diese Politik soll außerdem Maßnahmen der Unternehmen zur Umgehung der Versicherungspflicht entgegenwirken.

Als weitere solvenzsichernde Maßnahme steht den Bundesstaaten im Bedarfsfall die Möglichkeit offen, bei der Bundesregierung rückzahlbare, verzinsliche Kredite aufzunehmen. Falls von dieser Hilfsmaßnahme Gebrauch gemacht wird, ist jedoch zwingend die oben beschriebene Beitragssatzerhöhung erforderlich.

⁸² In Connecticut und Massachusetts liegt dem Grenzwert ein bestimmtes Verhältnis von Fondssaldo zur gesamten Lohnsumme aller Arbeitnehmer, für die Beiträge geleistet werden, zugrunde. In Maine und Vermont bemisst sich der Grenzwert danach, für welchen Zeitraum die verbleibenden Reserven (voraussichtlich) in der Lage sind, anfallende Leistungen zu finanzieren. In New Hampshire liegt das Ergreifen von solvenzsichernden Maßnahmen dagegen im Ermessen des Fondsverwalters.

⁸³ Treten aufgrund ungünstiger Fondsfinanzlage "tax schedules" mit höheren Beitragssätzen in Kraft, so werden in einigen Bundesstaaten beschäftigungsstabile Unternehmen sogar überproportional belastet, das heißt die Spanne zwischen Maximum- und Minimum-Beitragssatz verringert sich.

⁸⁴ TANNENWALD und O'LEARY (1997), S. 2.

5.3.5 Unterschiedliche Methoden der Zurechnung der Kosten der Lohnersatzleistungen auf die Arbeitslosenversicherungskonten ehemaliger Arbeitgeber

Quersubventionierungen ergeben sich ferner auch dadurch, dass nur in neun US-Bundesstaaten ausschließlich das Arbeitslosenversicherungskonto des *letzten* Arbeitgebers mit den ausgezahlten Lohnersatzleistungen für von ihm entlassene Mitarbeiter belastet wird.⁸⁵

Die Mehrzahl der Bundesstaaten (37) zieht dagegen grundsätzlich *alle* ehemaligen Arbeitgeber, die den Arbeitslosen *während seiner Basisperiode* beschäftigt haben, *anteilig* (entsprechend der in dieser Zeit gezahlten Löhne) zur Kostentragung heran.⁸⁶ Die Basisperiode umfasst - wie oben dargestellt - nur einen relativ kurzen Zeitraum, d.h. die ersten vier vollständigen Kalendervierteljahre innerhalb der letzten fünf kompletten Kalendervierteljahre vor der Anmeldung des Anspruchs auf Lohnersatzleistungen. Für den Fall, dass der Arbeitslose während dieser Zeit nur von einem, ihn nunmehr entlassenden Arbeitgeber, beschäftigt worden ist, werden die Kosten der Arbeitslosigkeit "verursachungsgerecht" allein dem Konto des letzten Arbeitgebers zugerechnet. Wurde der Leistungsempfänger in diesem Zeitraum dagegen von zwei oder mehr Arbeitgebern beschäftigt, so werden grundsätzlich auch die Konten der nicht entlassenden Arbeitgeber anteilig mit den Kosten der Lohnersatzleistungen belastet. Das heißt, unter Umständen können sowohl Arbeitgeber belangt werden, von denen sich der nunmehr Arbeitslose auf eigenen Wunsch getrennt hat als auch solche, die den Arbeitslosen verhaltensbedingt gekündigt haben und die somit im Regelfall nicht belastet werden, falls sie der *letzte* Arbeitgeber des Arbeitslosen gewesen sind. Im Hinblick auf die Thematik der Quersubventionierung bedeutet dies somit eine (partielle) Abkehr von dem Grundsatz, dass derjenige Arbeitgeber - möglichst vollständig - mit den Kosten der Arbeitslosigkeit zu belasten ist, der sie verursacht hat.

5.3.6 Fehlende Berücksichtigung des letzten vollständigen Quartals vor Antragsstellung für die Festsetzung der Basisperiode

Gehört das letzte vollständige Kalendervierteljahr ("lag-period") vor Stellung des Antrags auf Arbeitslosengeld - wie in den meisten Bundesstaaten - nicht

⁸⁵ Dies gilt, soweit der letzte Arbeitgeber den entlassenen Mitarbeiter eine bestimmte Mindestzeit beschäftigt und/oder ihm einen bestimmten Mindestlohn gezahlt hat.

⁸⁶ Vgl. Berechnungsbeispiel im Anhang.

zur Basisperiode, so ist das entlassende Unternehmen bei einer Beschäftigungsdauer, die nicht weiter zurück reicht, im Gegensatz zu den Arbeitgebern der Basisperiode für keinerlei Lohnersatzleistungen haftbar, obwohl es die Zahlung von Arbeitslosengeld selbst verursacht hat.⁸⁷

5.3.7 Fehlende Diskontierung der Zahlungsbewegungen auf den Arbeitslosenversicherungskonten

Entsprechend der Grundidee des "experience rating" soll das Arbeitslosenversicherungskonto eines Unternehmens im Zeitablauf nach Möglichkeit einen ausgeglichenen Saldo aufweisen. Fallen zum Zeitpunkt $t=0$ in höherem Maße Lohnersatzleistungen für entlassene Mitarbeiter an und gleicht das Unternehmen den Kontosaldo erst in einigen Jahren wieder aus, ohne dass zu diesem späteren Zeitpunkt die vorherigen Arbeitslosengeldzahlungen aufdiskontiert werden, so stellt dies ebenfalls eine Quersubventionierung dar.⁸⁸

Da allgemein ein positiver (Überschuss der Beiträge über die verursachten Lohnersatzleistungen) ebenso wenig wie ein negativer Saldo auf dem Arbeitslosenversicherungskonto verzinst wird, ist auch hierin eine Umverteilung von stabilen zu instabilen Unternehmen zu sehen.⁸⁹

5.3.8 Beitragsbemessungsgrenzen

Die bereits oben erwähnten Beitragsbemessungsgrenzen induzieren eine Umverteilung von Unternehmen mit überwiegend gering qualifizierten und niedrig entlohnten Mitarbeitern zu Unternehmen mit höher qualifizierter und besser entlohnter Belegschaft. Je geringer die Beitragsbemessungsgrenze, in desto höherem Maße werden niedrig entlohnende Unternehmen an den gepoolten, auf alle beitragspflichtigen Unternehmen umgelegten Kosten beteiligt.⁹⁰

⁸⁷ Vgl. U.S. DEPARTMENT OF LABOR. EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION (1999), S. 26. - Vgl. Berechnungsbeispiel im Anhang. - Eine von ANDERSON/MEYER (1993, S. 83 f.) im Jahr 1981 in sechs südlichen US-Bundesstaaten durchgeführte Untersuchung erbrachte, dass die für das entlassende Unternehmen kostenfreien Kündigungen ("free layoffs") durchschnittlich 16% aller arbeitslosengeldberechtigenden Entlassungen ausmachten.

⁸⁸ Vgl. TOPEL/WELCH (1980), S. 367 f., TOPEL (1983), S. 545 sowie ANDERSON/MEYER (1993), S. 82.

⁸⁹ Vgl. DEERE (1991), S. 309.

⁹⁰ Vgl. LAURENCE (1991), S. 1531.

Des weiteren reduzieren höhere Beitragsbemessungsgrenzen das Ausmaß der Quersubventionierung auch deshalb, weil sie die Wahrscheinlichkeit verringern, dass ein Unternehmen, den Maximalen Beitragssatz erreicht und so dann mit Grenzentlassungskosten von Null konfrontiert ist.⁹¹

5.3.9 Verwendung von Stufentarifen zur Beitragssatzfestsetzung

Einige Bundesstaaten legen der Beitragssatzbestimmung keinen linearen, sondern einen Stufentarif zugrunde, so dass Unternehmen mit geringen Unterschieden im Entlassungsverhalten unter Umständen unterschiedlich hohen Beitragssätzen unterworfen sind.

5.3.10 Fehlende einkommensteuerrechtliche Erfassung von Lohnersatzleistungen

Auch unter der Annahme, dass ein vollständiges "experience rating" betrieben worden wäre, wurden Entlassungen in den USA lange Zeit dadurch subventioniert, dass Lohnersatzleistungen im Regelfall nicht der Einkommensteuer unterlagen.⁹² In diesem Bereich wurde jedoch zwischenzeitlich - stufenweise im Zeitraum von 1979 bis 1987 - Abhilfe geschaffen.

5.4 Der "experience rating index" (ERI) als Maßstab für die Effektivität des "experience rating" bzw. für das Ausmaß der Quersubventionierung

Der jährlich vom US-Arbeitsministerium ermittelte "experience rating index" (ERI) beziffert den Anteil der gesamten Arbeitslosenversicherungsleistungen eines Bundesstaates, der einzelnen Unternehmen *vollständig* gemäß dem Verursachungsprinzip zugerechnet wurde ("effectively charged"). Je geringer der Indexwert, desto stärker wurde von diesem Prinzip abgewichen und desto höher fällt die Quersubventionierung zwischen einzelnen Unternehmen bzw. Branchen aus. Im Jahr 1996 belief sich der bundesweite Medianwert auf 61 %.⁹³

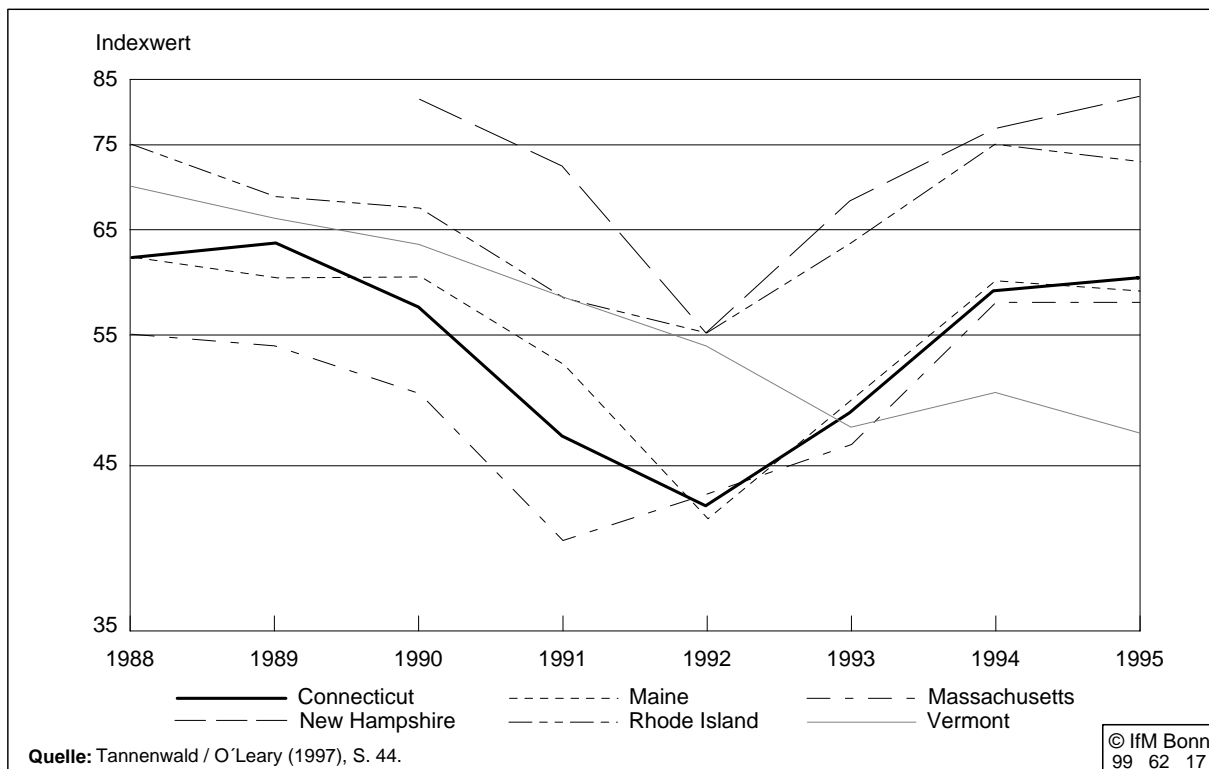
⁹¹ Im Fall der Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze werden zum Beispiel im "benefit ratio"-Verfahren die verursachten Arbeitslosengeldzahlungen auf eine *höhere*, über drei bzw. fünf Jahre kumulierte beitragspflichtige Lohnsumme bezogen, so dass diese Relation unter sonst gleichen Umständen beitragsatzmindernd *sinkt* und der Maximale Beitragssatz erst *später* erreicht wird.

⁹² Vgl. TOPEL (1983), S. 548 f.

⁹³ Vgl. <http://www.doleta.gov/dialogue/master.html>.

In den Staaten New Englands wie auch in den übrigen Bundesstaaten lag der ERI in den Rezessionsjahren 1990 bis 1992 beträchtlich - um bis zu 20 %-Punkte - niedriger als in den vorherigen bzw. nachfolgenden Jahren (vgl. Abbildung 4). Dies erklärt sich u.a. dadurch, dass während einer Rezessionsphase der Anteil der Unternehmen mit maximalem - jedoch nicht verursachungsadäquatem - Beitragssatz ebenso zunimmt wie die Zahl der liquidierten Unternehmen. Beide Sachverhalte implizieren Umverteilungen der Beitragslast von instabilen zu stabilen Unternehmen. Darüber hinaus müssen die Bundesstaaten aufgrund der systemimmanenten "time-lags" einen Anstieg der Lohnersatzleistungen zunächst durch ein Abschmelzen ihrer Reserven finanzieren, bevor höhere Beitragssätze und ggf. aufkommensergiebigere "tax schedules" zur Anwendung kommen.

Abbildung 4: Entwicklung des "experience rating index" in den Staaten New Englands in den Jahren 1988 bis 1995



5.5 Ergebnisse theoretischer und empirischer Studien zum "experience rating"-System

5.5.1 Theoretische Studien

Die Ergebnisse der nachfolgend aufgeführten Studien, die sich überwiegend mit dem unvollständigen "experience rating"-System in den USA beschäftigen,

können im Regelfall fortius fortiter auf das bisherige deutsche Arbeitslosenversicherungssystem übertragen werden, da hier keinerlei "experience rating" betrieben wird. Das implizite Subventionselement der Arbeitslosenversicherung, das darin besteht, dass entlassende Unternehmen grundsätzlich nicht in vollem Umfang mit den durch sie verursachten Lohnfortzahlungen belastet werden, ist somit in Deutschland ungleich höher als in den USA.

Martin Feldstein untersucht die Auswirkungen des in einem unvollständigen "experience rating"-System bestehenden, impliziten Subventionselements der Arbeitslosenversicherung auf das Ausmaß temporärer Beschäftigungsschwankungen ("temporary layoffs") in einer normalen Konjunkturphase, in der Nachfrageschwankungen zufällig - und nicht zyklisch - auftreten. Der Autor stellt dar, dass das Subventionselement im Fall von Nachfrageschocks sowohl in einem Kontext mit fixer als auch mit variabler wöchentlicher Arbeitszeit die Wahrscheinlichkeit eines *Beschäftigungsrückgangs* erhöht und das Ausmaß sowohl temporärer als auch permanenter *Arbeitslosigkeit* erhöht.⁹⁴ Da unvollständiges "experience rating" den Unternehmen Anreize gibt, bei Nachfrageeinbrüchen anstelle von Arbeitszeitkürzungen eher (vorübergehende) Entlassungen mit anschließendem Arbeitslosengeldbezug vorzunehmen, steigt bei variabler Arbeitszeitregelung darüber hinaus die Wochenarbeitszeit der *beschäftigten* Arbeitnehmer. Feldstein betont, dass es nicht die Arbeitslosenversicherung per se ist, die diese Folgewirkungen verursacht, sondern das implizite Subventionselement, das sie beinhaltet. Falls ein vollständiges "experience rating" praktiziert würde und falls Lohnersatzleistungen wie jede andere Einkommensart der Einkommensteuer unterliegen,⁹⁵ würden subventionsinduzierte temporäre Beschäftigungsschwankungen unterbunden.

Nach Ansicht von Feldstein bewirkt das unvollständige "experience rating" Effizienzverluste, indem es den Unternehmen Anreize setzt, Beschäftigte vorübergehend zu entlassen, anstatt Preissenkungen vorzunehmen, das Lager aufzubauen oder die Arbeitszeit zu reduzieren.⁹⁶ Eine Umgestaltung des US-Systems müsste jedoch der Tatsache Rechnung tragen, dass zu den Leistungsempfängern sowohl Arbeitslose gehören, die einen *neuen (dauerhaften)*

⁹⁴ Vgl. FELDSTEIN (1976), S. 953.

⁹⁵ U.a. TOPEL/WELCH (1980, S. 363) stellen fest, dass die (damals) fehlende Berücksichtigung der Lohnersatzleistungen im Rahmen der Einkommensteuer ebenfalls eine Subventionierung von Entlassungen darstellt.

⁹⁶ Vgl. FELDSTEIN (1978), S. 844.

Arbeitsplatz bei einem neuen Arbeitgeber suchen als auch solche, die von ihrem bisherigen Arbeitgeber nur *vorübergehend entlassen* worden sind. Schwierigkeiten entstehen dadurch, dass ein vollständiges "experience rating" (d.h. vollständige Internalisierung der Entlassungskosten in die Kostenrechnung des entlassenden Unternehmens und einkommensteuerliche Gleichbehandlung des Arbeitslosengeldes) zwar auf der einen Seite ein optimales Instrument darstellt, vorübergehende Arbeitslosigkeit zurückzuführen, auf der anderen Seite aber Neueinstellungen und notwendige qualifikationsbedingte (dauerhafte) Entlassungen unangemessen behindert.⁹⁷ Wenn qualifikationsbedingte Kündigungen aufgrund vollständigen "experience ratings" für die Unternehmen mit hohen Kosten verbunden sind, werden sie allgemein Neueinstellungen (insbesondere von Neulingen auf dem Arbeitsmarkt) zurückhaltender vornehmen und im Falle eines Mismatches, Entlassungen sowie Folgeeinstellungen tendenziell verzögern.

Als praktischen Lösungsvorschlag führt Feldstein an, die entlassenden Unternehmen für eine relativ kurze Zeitspanne (zum Beispiel einen Monat lang) mit den *gesamten* Kosten der durch sie verursachten Arbeitslosigkeit zu belasten und danach wie bisher ein unvollständiges "experience rating" zu praktizieren. Auf diese Weise würde ein großer Teil der Subventionierung temporärer Arbeitslosigkeit reduziert, ohne gleichzeitig Neueinstellungen und dauerhafte Entlassungen unangemessen zu behindern.⁹⁸

Die Einführung eines (unvollständigen) "experience rating"-Systems in Deutschland könnte dazu führen, dass bedingt durch die Reduzierung des Ausmaßes der Quersubventionierung einerseits die Zahl der Zugänge in die leistungsberechtigte Arbeitslosigkeit zurückgeht und dass andererseits die durchschnittliche Dauer einer Arbeitslosigkeitsperiode zunimmt (zurückzuführen auf die geringere Häufigkeit von relativ kurz andauernden "recalls"). Feldstein weist ferner darauf hin, dass auf Arbeitsplätzen mit höheren (temporären) Entlassungswahrscheinlichkeiten *ceteris paribus* ggf. höhere Löhne gezahlt

⁹⁷ Vgl. FELDSTEIN (1978), S. 844 f. Das Problem kann nicht dadurch gelöst werden, dass für "recalls" ein höherer Beitragssatz festgesetzt wird, da dies die Einstellungsentscheidungen der Unternehmen verzerren und den Verlust arbeitsplatzspezifischen Humankapitals implizieren würde.

⁹⁸ Vgl. FELDSTEIN (1978), S. 845.

werden, so dass der - risiko-adjustierte - Bruttolohn positiv mit der Entlassungswahrscheinlichkeit korreliert.⁹⁹

David Card und Phillip B. Levine untersuchen zunächst anhand eines Modells den Einfluss des US-amerikanischen Arbeitslosenversicherungssystems auf die *konjunkturelle* bzw. *saisonale* Arbeitslosigkeit. Eine wichtige Variable stellt der Schattenwert eines beschäftigten Mitarbeiters (Grenzprodukt des Mitarbeiters minus Lohnkosten plus zukünftig erwarteter Schattenwert) bzw. eines vorübergehend entlassenen Mitarbeiters (zukünftig erwarteter Schattenwert minus dem Unternehmen angelastete Lohnersatzleistungen) dar. In einer Rezessionsphase vorübergehend entlassene Arbeitnehmer sind für die Unternehmen wertvoll, da sie bei einer wirtschaftlichen Erholung wiederbeschäftigt werden können, ohne dass nennenswerte Rekrutierungs- und/oder Einarbeitungskosten anfallen. Ihre vorübergehende Entlassung ist jedoch in Abhängigkeit vom Ausmaß des "experience rating" mit Kosten verbunden, die in Form erfolgter Lohnersatzleistungen das Arbeitslosenversicherungskonto des Unternehmens in unterschiedlicher Weise belasten. Es wird angenommen, dass ein vollständiger praktiziertes "experience rating" dazu führt, dass in einer Rezession *weniger* Arbeitskräfte *freigesetzt* und in einem Aufschwung *weniger Neueinstellungen* vorgenommen werden. Die Kombination beider Effekte impliziert, dass ein stärkeres "experience rating" die Reaktion der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitshöhe auf konjunkturelle und saisonale Nachfrageschwankungen abschwächt.¹⁰⁰

James D. Adams begründet das in den USA praktizierte unvollständige "experience rating" mit "*rent-seeking*"-Aktivitäten durch (große) Unternehmen mit hohen Entlassungsraten, die darauf abzielen, die Maximalen Beitragssätze zu ihren Gunsten zu senken und gleichzeitig die Minimalen Beitragssätze zu Lasten beschäftigungsstabiler Unternehmen zu erhöhen. Letzteres ist notwendig zum Ausgleich des Arbeitslosenfondssaldos. Unterschiedliche Beitragssatzgefüge und damit unterschiedliche Ausmaße des "experience rating" in den einzelnen Bundesstaaten sind dabei u.a. auf die unterschiedliche Zusammensetzung der Unternehmenslandschaft - und somit auf unterschiedliche Anreize und Möglichkeiten zum "rent seeking" - in den Teilstaaten zurückzuführen.¹⁰¹ Wird zusätzlich die Möglichkeit der Unternehmensmigration zugelassen, so

⁹⁹ Vgl. FELDSTEIN (1978), S. 839.

¹⁰⁰ Vgl. CARD/LEVINE (1994), S. 6 und S. 27.

¹⁰¹ Vgl. ADAMS (1986), S. 56.

ergeben sich zwei gegenläufige Effekte. Einerseits schwindet der (organisierte) Widerstand mobiler Unternehmen gegen Umverteilungsmaßnahmen, da ihnen mit der Emigration eine zusätzliche Ausweichmöglichkeit zur Verfügung steht. Andererseits steht der Umverteilung von stabilen zu instabilen Unternehmen die (potenzielle) Drohung mobiler, stabiler Unternehmen entgegen, den Bundesstaat zu verlassen, wodurch letztendlich dem Bundesstaat das Umverteilungspotenzial entzogen wird.¹⁰² Empirische Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass der letztgenannte Effekt dominiert und mobile Unternehmen (Wirtschaftsbereiche) in geringerem Maße zur Quersubventionierung herangezogen werden bzw. in höherem Maße selbst subventioniert werden.¹⁰³

Zur Alternative, ein bundesweit gültiges oder in den einzelnen Bundesstaaten jeweils eigenständige Arbeitslosenversicherungen einzurichten, merkt Adams an, dass die Wahl eines einzigen, bundesweiten Tarifgefüges (besonders bei unvollständigem "experience rating" und dauerhaft unterschiedlichen regionalen Arbeitslosenzahlen) ein großes Potenzial für zwischenstaatliche Transfers eröffnet und somit einer verursachungsgerechten Beitragserhebung zuwiderläuft. Einen Vorteil eines bundesweiten Systems sieht der Verfasser darin, dass es keine migrationsbedingten Kosten verursacht.¹⁰⁴

Adams weist darauf hin, dass bei der Beurteilung von unvollständigen - d.h. implizite Subventionselemente beinhaltenden - "experience rating"-Systemen zum Teil auch *Versicherungsaspekte* zu beachten sind. Falls es sich um *diversifizierbare*¹⁰⁵, zu Entlassungen führende Risiken handelt, von denen grundsätzlich alle Unternehmen (Wirtschaftsbereiche) in der gleichen Weise potenziell betroffen sind, wären Unternehmen bereit, die jeweils negativ betroffenen Unternehmen zum Teil quersubventionieren. Hiermit kommt dem unvollständigen "experience rating" eine implizite Versicherungsfunktion gegen

102 Vgl. ADAMS (1986), S. 63.

103 Vgl. ADAMS (1986), S. 74.

104 Auf Deutschland übertragen, würde die Einführung mehrerer landeseigener Systeme u.a. dazu führen, dass die Lohnnebenkosten und somit auch die gesamten Lohnkosten in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit stärker steigen als in prosperierenden Bundesländern. Von diesen negativen Auswirkungen sind in strukturschwachen Ländern aufgrund des wahrscheinlich praktizierten unvollständigen "experience ratings" auch aufstrebende Unternehmen betroffen, die instabile Unternehmen in höherem Ausmaß quersubventionieren als dies in strukturstärkeren Ländern der Fall ist.

105 In fünf US-Bundesstaaten ermitteln TOPEL/WELCH (1980), S. 356, einen Anteil diversifizierbarer Risiken am Gesamtrisiko in Höhe von 24 % bis 47 %.

das Risiko von größeren Beitragssatzschwankungen zuteil, dem alle Unternehmen in der gleichen Weise unterliegen.¹⁰⁶ Negativ von dem Risiko betroffene Unternehmen erhalten "Versicherungsleistungen" in Höhe der Differenz zwischen (niedrigeren) gezahlten Beiträgen und den an ihre entlassenen Beschäftigten geleisteten (höheren) Arbeitslosengelder. Von dem Risiko nicht betroffene Unternehmen zahlen dagegen für ihren Versicherungsschutz "Prämien" in Höhe der Differenz zwischen (höheren) Beiträgen und (niedrigeren) Lohnersatzleistungen.

Im Fall von *nicht-diversifizierbaren* Risiken, wie zum Beispiel makroökonomischen Schocks, kann kein Risikoausgleich stattfinden. Da im Extremfall nahezu alle Unternehmen ihre Beschäftigung reduzieren, ist die Solvenz des Arbeitslosenversicherungsfonds gefährdet. Die benötigte Beitragssatzsteigerung wird dadurch erreicht, dass ein neues Tarifgefüge mit generell höheren Beitragssätzen - im Regelfall mit zeitlicher Verzögerung und unter vorheriger Aufnahme von Bundeskrediten - Anwendung findet.

Eine starke Korrelation von Risiken, das Vorliegen einer Moral Hazard-Problematik auf Seiten der Leistungsempfänger sowie adverse Selektionseffekte auf der Unternehmensseite sind Merkmale, die die privatwirtschaftliche Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos begrenzen.¹⁰⁷

Eine von Fabel - unter grundsätzlichem Bezug auf die Situation in Deutschland - durchgeführte kontrakttheoretische (statische) Untersuchung bestätigt die Vorteilhaftigkeit des "experience rating" im Hinblick auf die Arbeitsmarktkoordination (Vermeidung von Beschäftigungsineffizienzen). Ein vollständiges "experience rating" generiert unabhängig von dem untersuchten modellierten Verhandlungsszenario (Bündnis für Arbeit,¹⁰⁸ Standardtarifvertrag,¹⁰⁹ ergänzter

¹⁰⁶ Vgl. ADAMS (1986), S. 65.

¹⁰⁷ Vgl. TOPEL/WELCH (1980), S. 356 sowie ANDERSON/MEYER (1993), S. 71.

¹⁰⁸ Innerhalb des modellierten Bündnisses für Arbeit treffen die beteiligten Parteien (Arbeitgeberverband, Gewerkschaft, Verwaltung der Arbeitslosenversicherung) simultan für ihre jeweiligen Mitglieder *verbindliche* Festlegungen bezüglich der Höhe des Lohn Einkommens, des Beschäftigungsniveaus und der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung (Höhe des Beitragssatzes und des Lohnersatzverhältnisses). Ein Arbeitgeberverband sowie eine Gewerkschaft vertreten dabei alle Unternehmen bzw. sämtliche Mitglieder der Ursprungsbelegschaften.

¹⁰⁹ Im Standardtarifvertrag wird - modelltheoretisch - lediglich die in Verhandlungen zwischen Arbeitgeberverband und Gewerkschaft bestimmte Höhe des Lohn Einkommens geregelt. Die Unternehmen nehmen daraufhin gewinnmaximierende Beschäftigungsanpassungen vor.

Tarifvertrag¹¹⁰) sowie unabhängig von der Informationsstruktur und von Durchsetzungsproblemen auf Seiten der Tarifpartner die erstbeste¹¹¹ Lösung.¹¹² Bei Verwendung eines (herkömmlichen) konstanten Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung erwirkt demgegenüber nur das Bündnis für Arbeit - unter restriktiven Annahmen - ebenfalls die erstbeste Lösung. Zu den hierfür erforderlichen Annahmen zählen u.a. die vollständige Information der Tarifpartner, die fehlende Modellierung von Verhandlungskosten sowie die Fähigkeit der Tarifpartner, vertraglich *bindende* Vereinbarungen über die Höhe des Lohn Einkommens- und Beschäftigungsniveaus einzugehen und diese gegenüber ihren Mitgliedern durchzusetzen.

Da Reformmaßnahmen innerhalb des *bestehenden* Systems (wie zum Beispiel Institutionalisierung eines Bündnisses für Arbeit, teilweise Anrechnung von Abfindungszahlungen auf das Arbeitslosengeld, ggf. Reduktion der Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung) die erwünschten Effizienzgewinne nur teilweise bzw. unter sehr restriktiven Annahmen hervorrufen, plädiert Fabel für die Einführung eines "experience rating"-Systems. In einem ersten Implementationsschritt könnten dabei zunächst tarifbereichsspezifische Beitragssätze festgesetzt werden, wobei ein Ausgleich zwischen den Systemteilnehmern mittels "lump-sum"-Transfers herzustellen wäre.¹¹³

5.5.2 Empirische Studien

Ökonometrische Studien von Feldstein sowie von Card und Levine zeigen, dass das Ausmaß der temporären Arbeitslosigkeit in den USA um ungefähr die Hälfte reduziert werden könnte, falls die Disincentives des US-Arbeitslosenversicherungssystems (implizite Quersubventionierung) beseitigt würden.¹¹⁴

110 Als Konsequenz aus den Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes (Interessenausgleich, Sozialplan) und individueller Kündigungsschutzrechte wird das Standardtarifvertragssystem im Modell um die Pflicht zu lokalen Entlassungsverhandlungen ergänzt, die die Freiwilligkeit des Ausscheidens von ehemaligen Mitarbeitern sicherstellen.

111 Im Hinblick auf die Maximierung der gewerkschaftlichen Zielfunktion (d.h. Maximierung des erwarteten Nutzen eines repräsentativen Gewerkschaftsmitglieds) und unter der Nebenbedingung, dass der Reservationsgewinn eines repräsentativen Unternehmens nicht unterschritten wird. Vgl. FABEL (1998), S. 166.

112 Vgl. FABEL (1998), S. 165 sowie S. 184.

113 Vgl. FABEL (1998), S. 184.

114 Vgl. FELDSTEIN (1978), S. 839 sowie CARD/LEVINE (1994), S. 17.

TOPEL ermittelt für diesen Fall einen Rückgang der temporären Arbeitslosigkeit um mehr als ein Viertel. Besonders große Rückgänge sind in Wirtschaftsbereichen mit hohen Entlassungsraten zu erwarten, die stark quersubventioniert werden und somit bisher nur in relativ geringem Maße einem effektiven "experience rating" unterliegen.¹¹⁵ Nach Ansicht von TOPEL lässt sich ohne Änderung der Höhe des Arbeitslosengeldes ein signifikanter Rückgang der temporären Arbeitslosigkeit erzielen, indem die Anreizstrukturen des imperfekten "experience rating"-Systems geändert werden. Ein vollständiges "experience rating" ist jedoch nicht unbedingt anzustreben, da es den Arbeitskräfteumschlag ("labor turnover") und permanent wirkende Entlassungen behindert.

CARDS und LEVINES empirische Ergebnisse bestätigen die oben angesprochene, theoretisch abgeleitete Vermutung, dass das Ausmaß des "experience rating" einen starken, inversen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit von Entlassungen in konjunkturellen und/oder saisonalen Schwächeperioden ausübt. Ein unvollständiges "experience rating" fördert somit in Zeiten geringer Nachfrage den Gebrauch von temporären Entlassungen und das partielle Abwälzen der Kosten auf die Gesamtheit der Beitragszahler. Demgegenüber konnte nur ein relativ schwacher Einfluss des Ausmaßes des "experience rating" auf temporäre Entlassungen in Zeiten hoher konjunktureller und/oder saisonaler Nachfrage festgestellt werden.¹¹⁶

Aufbauend auf Daten der Beschäftigtenstichprobe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) berechnen GENOSKO, HIRTE und WEBER für die Jahre 1980 bis 1990 den Umfang der *Quersubventionierung* innerhalb der *westdeutschen* Arbeitslosenversicherung. Eine Subventionierung (Besteuerung) eines Wirtschaftssektors liegt definitionsgemäß vor, wenn die in einem Jahr von einem Sektor getätigten Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung kleiner (größer) sind als die an entlassene Beschäftigte dieses Sektors ausgezahlten Arbeitslosen- und Unterhaltsgelder.

In den alten Bundesländern subventionierten im Jahr 1990 die Sektoren Staat (309 Mill. DM), Energie (161 Mill. DM) und in geringerem Umfang auch der Dienstleistungssektor (111 Mill. DM) alle anderen Sektoren. In absoluten Größen gemessen zählten dabei das Baugewerbe (-507 Mill. DM) sowie der Sek-

¹¹⁵ Vgl. TOPEL (1983), S. 552.

¹¹⁶ Vgl. CARD/LEVINE (1994), S. 17 f. und S. 25.

tor Handel und Verkehr (-386 Mill. DM) zu den größten Nutznießern.¹¹⁷ Der über alle Sektoren gebildete negative Saldo (-818 Mill. DM) wird durch Zuführungen aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen. Wenngleich hier nur auf eine Sektordifferenzierung abgestellt wird, ist anzunehmen, dass auch *innerhalb* der einzelnen Wirtschaftssektoren eine starke Quersubventionierung von instabilen durch stabile Unternehmen erfolgt. Einer Untersuchung von Louise Laurence zufolge wird in den USA die Richtung der Quersubventionierung hauptsächlich durch die *Sektorzugehörigkeit* determiniert. Unternehmensalter und -größe stellen weitere wichtige Einflussfaktoren dar.¹¹⁸

Berechnet man - unter der Annahme unveränderten Entlassungsverhaltens - hypothetische Beitragssätze, die die Arbeitslosenversicherungskonten der jeweiligen Sektoren zum Ausgleich bringen würden, so müssten die Beitragssätze der Sektoren Land- und Forstwirtschaft (+6,15 Prozentpunkte), private Organisationen (+2,01) sowie Baugewerbe (+1,76) am stärksten erhöht werden.

Würde man auch die Aufwendungen für die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe in die Subventionsberechnung einbeziehen, so würden alle Sektoren zu Subventionsempfängern, wobei nun das Verarbeitende Gewerbe (-3,037 Mrd. DM), der Dienstleistungssektor (-1,835 Mrd. DM) sowie der Sektor Handel und Verkehr zu den größten Subventionsempfängern gehören.

Eine Unterscheidung des Ausmaßes der Quersubventionierung nach Unternehmensgrößen zeigt, dass die mittleren und großen Unternehmen im Durchschnitt die kleinen mit bis zu 50 Beschäftigten (-2,196 Mrd. DM) und dort hauptsächlich diejenigen mit zwei bis zehn Beschäftigten (-1,218 Mrd. DM) subventionieren. Großunternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten werden dagegen am stärksten besteuert (756 Mill. DM). Das hohe Ausmaß der Subventionierung kleiner Unternehmen erklären die Autoren zum Teil damit, dass die jüngsten Unternehmen, die in den meisten Fällen auch die kleinsten sind, mit einer im Vergleich zu etablierten Unternehmen erheblich höheren Wahrscheinlichkeit liquidiert werden.¹¹⁹

117 Vgl. GENOSKO/HIRTE/WEBER (1999), S. 46.

118 Vgl. LAURENCE (1991); S. 1532 f.

119 Vgl. GENOSKO/HIRTE/WEBER (1998), S. 18.

Um die Arbeitslosenversicherungskonten der jeweiligen Unternehmensgrößenklassen auszugleichen, müssten die Beitragssätze der Unternehmen mit einem Beschäftigten (+5,89 Prozentpunkte) bzw. zwei bis zehn Beschäftigten (+2,64) am stärksten steigen. Demgegenüber könnten die Beitragssätze der Unternehmen mit mehr 50 Beschäftigten je nach Größenklasse um 0,12 bis 1,24 Prozentpunkte reduziert werden.¹²⁰

Mit Hilfe eines Simulationsmodells schätzen die Autoren - unter der Annahme konstanter Arbeitszeit - die Beschäftigungseffekte einer Einführung eines *vollständigen* "experience ratings" in Deutschland. Demnach werden trotz anfänglicher Arbeitskostensteigerungen, bedingt durch den Anstieg der Beitragssätze, gesamtwirtschaftlich je nach zugrunde gelegter Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital zwischen 68.000 und 906.380 (im Benchmark-Fall 408.200) neue Arbeitsplätze geschaffen.¹²¹

5.6 Zusätzliche US-amerikanische Programme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Das US-amerikanische Bundesrecht eröffnet den Teilstaaten die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis zusätzliche Programme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durchzuführen. Im Rahmen eines Kurzarbeitsausgleichs-Programms ("short time compensation program") werden Leistungen für Beschäftigte erbracht, deren wöchentliche Arbeitszeit infolge temporärer Nachfrageschwäche reduziert wird. Innerhalb seines "shared work"-Programms bietet zum Beispiel der US-Bundesstaat New York Unternehmen mit mehr als fünf Beschäftigten die Möglichkeit, Entlassungen zu vermeiden und stattdessen die Arbeitszeit von allen oder einem Teil der Vollzeit-Mitarbeiter zu reduzieren. Die Arbeitszeit und die Löhne der Beschäftigten müssen dabei infolge vorübergehender Auslastungsschwäche zwischen 20 % und 60 % reduziert werden. Als Kompensation erhalten die Betroffenen einen entsprechenden Anteil ihres wöchentlichen Vollzeit-Arbeitslosengeldanspruchs ("partial benefits").¹²²

Darüber hinaus erleichtert das "self-employment assistance"-Programm arbeitslosen Leistungsempfängern den Schritt in die Selbständigkeit, indem un-

120 Vgl. GENOSKO/HIRTE/WEBER (1999), S. 48.

121 Vgl. GENOSKO/HIRTE/WEBER (1998), S. 24 f.

122 Vgl. <http://www.labor.state.ny.us/html/uiemplyr/shwork.html> sowie <http://www.doleta.gov/dialogue/master.html>.

ter bestimmten Voraussetzungen¹²³ das Arbeitslosengeld auch während einer begleiteten Unternehmensgründung ausgezahlt wird.¹²⁴

5.7 Gegenwärtige Reformdiskussion in den USA

Anlässlich der Einbringung seines Haushaltsentwurfs für das Jahr 1999 setzte Präsident Clinton eine Diskussion über den Status Quo und mögliche Reformen der Arbeitslosenversicherung in Gang, die im folgenden vom Arbeitsministerium (U.S. Department of Labor) aufgegriffen wurde. Im Rahmen eines Dialogs mit den beteiligten Interessengruppen (Bundesstaaten, regionale und lokale Regierungsbehörden, Arbeitgeber, Gewerkschaften, einzelne Arbeitnehmer, Wissenschaft et al.) soll eruiert werden, inwieweit Anpassungsbedarf an ein stark verändertes wirtschaftliches Umfeld (technischer Wandel, erhöhter globalisierungsbedingter Wettbewerbsdruck, demographischer Wandel) sowie an Änderungen auf dem Arbeitsmarkt (starkes Wachstum flexibler, alternativer ("non-standard")¹²⁵ Arbeitsformen, weiter gestiegene Mobilität) besteht. Im Zeitraum von März bis Oktober 1998 wurden im Rahmen von 65 Dialog-Veranstaltungen Gespräche mit über 3.800 Teilnehmern geführt.¹²⁶

U.a. die im folgenden aufgeführten Entwicklungen haben Anlas zu Reformüberlegungen gegeben:

- **Rückgang des Anteils der Arbeitslosengeld-Empfänger an der Gesamtheit der (freiwillig und unfreiwillig) Arbeitslosen**

Während diese als "reciency rate" (Empfänger-Anteil) bezeichnete Relation in den 50-er Jahren noch bei durchschnittlich 49 % lag, fiel sie in den 90-er

123 Im Bundesstaat New York muss der Leistungsberechtigte aufgrund geringer Beschäftigungsaussichten voraussichtlich die gesamte Anspruchsdauer ausschöpfen. Ferner muss der Antrag vor der Gründung gestellt werden.

124 Auch in Deutschland werden nach §§ 57 f. SGB III Leistungen zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (Überbrückungsgeld) gewährt. Dabei erhalten Arbeitslose, die sich selbständig machen, zur Sicherung ihres Lebensunterhalts für die Dauer von sechs Monaten ein Überbrückungsgeld, das der bisher gezahlten Arbeitslosenunterstützung (inkl. Sozialversicherungsbeiträge) entspricht.

125 Zu den "non-standard"-Arbeitsformen zählen zum Beispiel Teilzeitarbeit, vorüberübergehende Beschäftigung, Zeitarbeit ("leased employment"), Selbständigkeit, "independent contractors" (darunter zum Teil auch Scheinselbständige). Vgl. U.S. DEPARTMENT OF LABOR, EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION (1999), S. 2.

126 Eine Zusammenfassung der von den Beteiligten getätigten Anregungen und Kommentare findet sich unter der Internet-Adresse <http://www.doleta.gov/dialogue/summary.html>.

Jahren auf im Durchschnitt 35 %, wobei sich zum Beispiel im Jahr 1997 je nach Bundesstaat eine Spannweite von 19,2 % bis 59,3 % ergab.¹²⁷

Auch bezogen auf die Zahl der unfreiwilligen Arbeitsplatzverlierer ist der Anteil der Arbeitslosengeld-Empfänger von 91 % in den 70-er Jahren auf 71 % in den 90-er Jahren zurückgegangen.

Diese Entwicklung ist u.a. im Hinblick auf die makroökonomische Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung kritisch zu beurteilen, da deren Wirksamkeit davon abhängt, dass ein hinreichend großer Teil der entlassenen Arbeitnehmer Lohnersatzleistungen erhält und somit seine Nachfrage (zumindest partiell) aufrechterhalten kann.

Als Begründung für diesen Abwärtstrend werden u.a. die folgenden Gründe angeführt:

- Rückgang des Anteils der Arbeitsplatzverlierer, die Lohnersatzleistungen beantragen ("take-up rate")
- restriktivere Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen im Zuge von Finanzierungsnöten der fondsverwaltenden Bundesstaaten¹²⁸
- striktere Handhabung von Sperrzeiten
- abnehmendes Wachstum in Wirtschaftsbereichen mit traditionell hohen Antragstellerraten (Bergbau, Baugewerbe, Verarbeitendes Gewerbe)
- Rückgang der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder, die erfahrungsgemäß besonders gut über die Modalitäten der Arbeitslosenversicherung informiert sind
- Zunahme der Zahl der Neulinge auf dem Arbeitsmarkt

¹²⁷ Vgl. U.S. DEPARTMENT OF LABOR. EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION (1999), S. 13 f. - In der Gesamtzahl der Arbeitslosen sind auch ehemals leistungsberechtigte Beschäftigungssuchende erfasst, die nach dem Auslaufen ihres Leistungsanspruchs nunmehr kein Arbeitslosengeld mehr beziehen. Die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit trägt auf diese Weise auch zum Rückgang der "reciprocity rate" bei.

¹²⁸ Im Gefolge der schweren Rezession Ende der 70-er und Anfang der 80-er Jahre mussten 33 Bundesstaaten bei der Bundesregierung Kredite zur Solvenzsicherung ihrer Arbeitslosenversicherungsfonds aufnehmen. Zur Darlehenstilgung und Vermeidung hoher Zinsleistungen haben viele Staaten die Beitragssätze erhöht und die Anspruchsvoraussetzungen verschärft.

- Besteuerung des Arbeitslosengeldes, wodurch die Lohnersatzrate ("replacement rate") stark gesunken ist
- Zunahme von nicht-arbeitslosenversicherungspflichtigen bzw. nicht-anspruchsberechtigenden¹²⁹ Beschäftigungsverhältnissen
- Schließung von örtlichen Arbeitsämtern¹³⁰
- großzügigere Abfindungszahlungen seitens der Arbeitgeber, die in vielen Bundesstaaten auf den Arbeitslosengeldanspruch angerechnet werden
- **Rückgang der Solvenz der Arbeitslosenversicherungsfonds der einzelnen Bundesstaaten:**

Eine generelle Tendenz zur abnehmenden Finanzkraft der Arbeitslosenfonds ("underfunding") sowie die relativ hohe Zahl der Bundesstaaten, die in Rezessionen auf solvenzsichernde Bundeskredite zurückgreifen müssen, haben Zweifel an der Umsetzung wesentlicher Versicherungsprinzipien aufkommen lassen.¹³¹

- **Umgehung der Versicherungspflicht durch Zeitarbeit ("leased employment") und Scheinselbständigkeit¹³²**

Die Zunahme dieser Arbeitsformen enthebt Arbeitgeber in steigendem Maße von der Pflicht, Beiträge zu entrichten und gefährdet zudem die soziale Absicherung der Beschäftigten.

- **zunehmende Bedeutung struktureller Arbeitslosigkeit im Zuge des beschleunigten Strukturwandels**

¹²⁹ In vielen Bundesstaaten sind arbeitslose Teilzeitarbeiter nicht leistungsberechtigt, wenn sie wiederum nur eine Teilzeitstelle suchen und somit dem Arbeitsmarkt nicht voll zur Verfügung stehen. Die Beiträge der Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung werden demgegenüber auch unter Einschluss der Löhne von Teilzeitarbeitskräften berechnet. Da jedoch ihrem Arbeitslosenversicherungskonto Ausgaben für Lohnersatzleistungen nicht angerechnet werden können, werden sie effektiv, was entlassene Teilzeitkräfte anbelangt, nicht belastet. Vgl. U.S. DEPARTMENT OF LABOR. EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION (1999), S. 16.

¹³⁰ In der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung wurden in der letzten Zeit viele technische Innovationen umgesetzt. So werden Anträge nunmehr häufig auch telefonisch oder via Internet-Verbindung entgegengenommen.
Vgl. <http://www.doleta.gov/dialogue/master.html>.

¹³¹ Vgl. <http://www.doleta.gov/dialogue/summary.html>.

¹³² Vgl. <http://www.doleta.gov/dialogue/summary.html>.

Während die US-amerikanische Arbeitslosenversicherung zum Zeitpunkt ihrer Einführung vornehmlich darauf abstellte, Arbeitnehmer im Falle vorübergehender konjunktureller oder saisonaler Arbeitslosigkeit abzusichern, steigt seit den letzten 30 Jahren der Anteil der Arbeitslosen, die nicht auf ihren alten Arbeitsplatz zurückkehren können bzw. die im bisherigen Wirtschaftsbereich keine neue Beschäftigung finden ("worker dislocation"). Kritisch wird beurteilt, dass das gegenwärtige System in zu geringem Umfang den Übergang in neue Berufsfelder unterstützt.¹³³ Infolge der Zunahme strukturell bedingter Langzeitarbeitslosigkeit steigt der Anteil derjenigen Arbeitslosengeldempfänger, die während der gesamten maximalen Leistungsdauer Lohnersatzleistungen beziehen. Eine von mehreren, ergriffenen Abhilfemaßnahmen besteht darin, Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, die an länger andauernden Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, mittels des Bundesanteils an den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen zu finanzieren. Solche Programme erhöhen nicht nur die Wiederbeschäftigungschancen von arbeitslosen Leistungsempfängern, sondern tragen mittelbar auch zur Solvenzsicherung der Arbeitslosenversicherungsfonds und zur Beitragssatzmäßigung bei.

Die US-amerikanischen Arbeitsmarktexperten Tannenwald und O'Leary schlagen Reformmaßnahmen vor, die die Allokationseffizienz des Systems erhöhen und das Ausmaß der Quersubventionierung verringern:

- Reduzierung der Minimum- und Erhöhung der Maximum-Beitragssätze
- Reduzierung der time-lags, die durch den drei- bis sechsmonatigen Zeitbedarf für die Ermittlung der unternehmensindividuellen Beitragssätze bedingt sind
- sollte die Kassenlage die Anwendung von tax schedules mit höheren Beitragssätzen erforderlich machen, so sollte die Spannbreite zwischen den Maximum- und Minimum-Beitragssätzen steigen

¹³³ Vgl. REICH (1994), S. 1 sowie U.S. DEPARTMENT OF LABOR. EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION (1999), S. 3. - Demgegenüber besteht ein Vorteil des gegenwärtigen deutschen Arbeitslosenversicherungssystems darin, dass Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung institutionell "unter einem Dach" zusammengeführt sind. Die Vermittlungsfähigkeit von Arbeitslosen kann somit gezielt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verbessert werden, wenn der Arbeitsvermittler dies für sinnvoll erachtet. Zudem kann die Verfügbarkeit des Beziehers von Lohnersatzleistungen für den Arbeitsmarkt unmittelbar durch das Unterbreiten von Vermittlungsangeboten geprüft werden.

Die empfohlenen Maßnahmen würden beschäftigungsstabile Unternehmen mit *Beitragssenkungen* "belohnen" und fluktuationsintensiven Unternehmen einen stärkeren Anreiz geben, den Arbeitskräfteumschlag zu reduzieren. Auf der anderen Seite, zurückzuführen auf den Dualismus zwischen Allokationseffizienz und Stabilisierungswirkung, würden hierdurch Unternehmen in Krisensituationen, d.h. solche mit sinkender Beschäftigung und/oder sinkendem Cash-flow, durch steigende Arbeitslosenversicherungsbeiträge zusätzlich belastet. Die impliziten Subventionen fungieren in Rezessionen - wie erwähnt - als Puffer für angeschlagene Unternehmen und reduzieren somit die Konkurs- bzw. Liquidationsgefahr.

5.8 Anwendung des US-amerikanischen "experience rating"-Systems ("reserve ratio"-Variante) auf die Bundesrepublik Deutschland

Das US-amerikanische "experience rating" (in der "reserve ratio"-Variante) lässt sich modelltheoretisch unter vereinfachenden Annahmen auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen. Das daraus resultierende Modell entspricht nicht ganz dem US-amerikanischen System, aber es verkörpert dessen wesentliche Inhalte (vgl. Abbildung 5). Aufgrund fehlender Gründungs- und Lohnsummendaten der Unternehmen wurde davon ausgegangen, dass alle Unternehmen am 01.01.1996 gegründet worden sind (bzw. dass sämtliche Unternehmen ab 01.01.1996 einem "experience rating" in der "reserve ratio"-Variante unterliegen). Diese Annahme ist sinnvoll, weil bei Einführung eines solchen Systems in der Bundesrepublik eine Regelung hinsichtlich des Zeitpunktes getroffen werden muss, ab dem die entsprechenden Unternehmensdaten für die Beitragssatzberechnung erhoben werden.

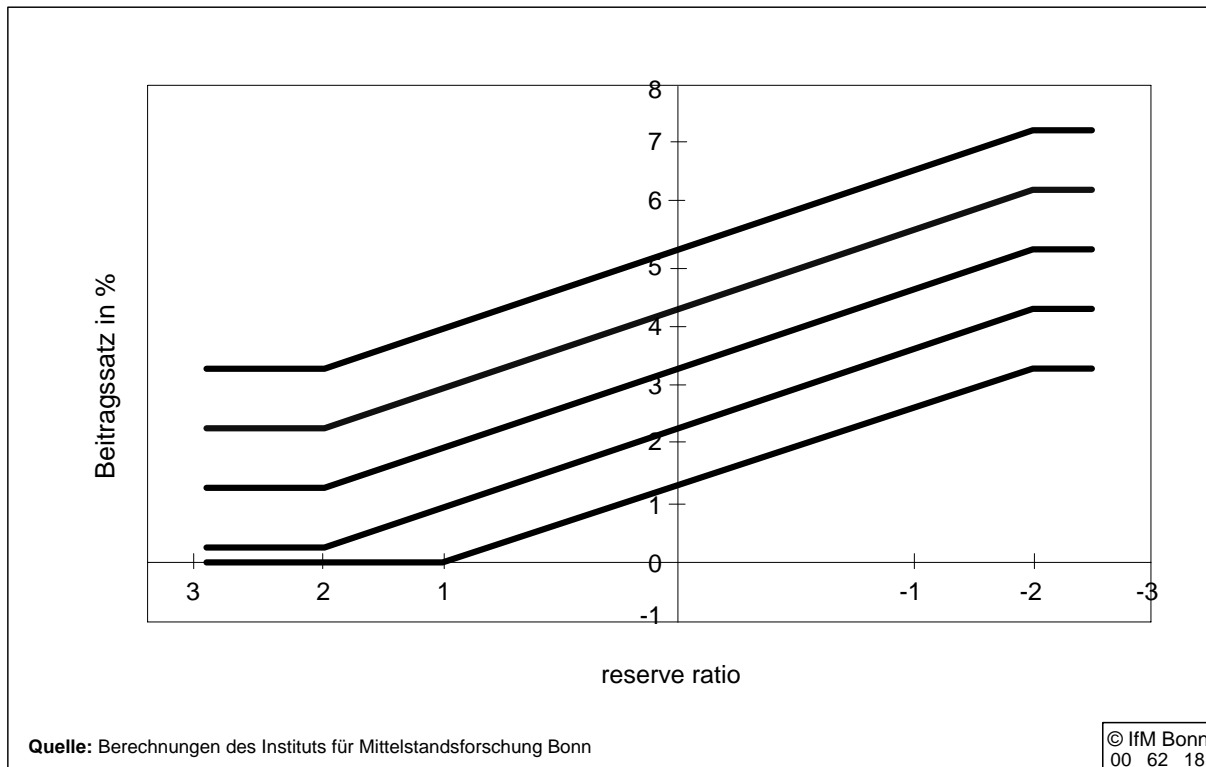
Die Berechnung der Lohnsummen, der kumulierten Lohnersatzleistungen und Versicherungsbeiträge kann analog zu den Berechnungen in Abschnitt 4.5.1.1 vorgenommen werden und erfolgt unter den gleichen Annahmen. Die Höhe des - gegenwärtigen, hypothetischen - unternehmensindividuellen Beitragssatzes berechnet sich aus der folgenden Gleichung:

$$\text{Beitragssatz in \%} = 3,25 - \text{"reserve ratio"}$$

Die Annahme der Konstanten 3,25 innerhalb dieser Gleichung erklärt sich durch die auch hier wieder getroffene Prämisse der Kostenneutralität: Wenn die Beitragszahlungen den Lohnersatzleistungen entsprechen, was aufgrund

der Annahme der Kostenneutralität für die Gesamtheit der Unternehmen der Fall ist, so nimmt der Zähler der "reserve ratio"-Gleichung¹³⁴ den Wert Null an und es ergibt sich der bisher gültige, konstante ("durchschnittliche") Beitragssatz von 3,25 %.

Abbildung 5: Tarifgefüge eines auf Deutschland übertragenen "experience rating"-Systems ("reserve ratio"-Variante); im Jahr 1997; in %



Zur Veranschaulichung wurde der Maximale Beitragssatz mit 5,25 % und die Beitragsuntergrenze mit 1,25 % festgesetzt. Das Ausmaß der Quersubventionierung, das innerhalb eines "experience rating"-Systems grundsätzlich reduziert wird, nimmt zum Beispiel - wie schon erläutert - zu, falls ein Unternehmen bereits dem Maximalen Beitragssatz unterliegt und weitere, zusätzliche Entlassungen vornimmt.

Die nachfolgenden Berechnungen gehen davon aus, dass gegenwärtig derjenige Tarif Anwendung findet, der durch den mittleren Graphen abgebildet wird. Die Kostenbelastung der Unternehmen *insgesamt* entspricht zum Zeitpunkt,

¹³⁴ Zur Erinnerung: die "reserve ratio" errechnet sich aus der Gleichung:
 "reserve ratio" = (seit Unternehmensgründung kumulierte Beitragszahlung - kumulierte Lohnersatzleistungen)/durchschnittliche Beitragssumme der letzten x Jahre.
 Bei den getroffenen Annahmen beziehen sich alle drei Werte auf die letzten beiden Jahre (01.01.96-31.12.97).

für den das Modell aufgestellt wird, genau derjenigen, die aus den kumulierten Arbeitgeberbeiträgen zur bisherigen Arbeitslosenversicherung resultiert.

Tabelle 15 zeigt die nach Beschäftigtengrößenklassen differenzierte Beitragsbelastung der Unternehmen für den Fall, dass ein "experience rating"-System in der "reserve ratio"-Variante auf Deutschland übertragen wird. Zum Vergleich werden in der Tabelle noch einmal die entsprechenden Daten für das gegenwärtige Arbeitslosenversicherungssystem sowie für den diskutierten Reformvorschlag dargestellt.

Tabelle 15: Beschäftigtengrößenklassen-differenzierte Beitragsbelastung der Unternehmen in alternativen Arbeitslosenversicherungssystemen im Jahr 1997 in Millionen DM

Betriebe mit ... Beschäftigten	"reserve-ratio"-Verfahren	gegenwärtige Arbeitslosenversicherung	Reformvorschlag
1 bis 9	11.050	7.110	13.710
10 bis 49	10.050	10.220	10.000
50 bis 499	13.620	15.650	12.310
500 und mehr	9.280	11.030	7.980
Insgesamt	44.000	44.000	44.000

© IfM Bonn

Quelle: Berechnungen des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn

In der Summe sind die Belastungen aufgrund der Annahme der Kostenneutralität gleich. Eine nach Beschäftigtengrößenklassen differenzierte Betrachtung zeigt jedoch, dass die Aufwendungen der Unternehmen im Rahmen eines "experience rating"-Systems in allen Größenklassen *etwa in der Mitte* zwischen dem jetzigen Arbeitslosenversicherungssystem und dem Reformvorschlag liegen.

Insbesondere im Vergleich zu der aus dem Reformvorschlag resultierenden hohen Belastung der *kleinen* Unternehmen mit einem bis neun Beschäftigten (13,7 Mrd. DM) fallen die Aufwendungen dieser Größenklasse (11,1 Mrd. DM) nunmehr geringer aus (-19,1 %); wenngleich sich immer noch ein Anstieg in Höhe von 55,4 % gegenüber dem gegenwärtigen Arbeitslosenversicherungssystem (7,1 Mrd. DM) ergibt.

Zur Verdeutlichung der relativen Belastungen werden die Ergebnisse in Tabelle 16, gemessen an den Lohn- und Gehaltssummen in den jeweiligen Größenklassen, dargestellt. Es zeigt sich auch hier, dass die relative Belastung im

"reserve ratio"-Verfahren ungefähr zwischen der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung und dem Reformvorschlag liegt. Das bedeutet, dass die Quersubventionierung zwar verringert, aber nicht ganz abgebaut wird, wie dieses beim Reformvorschlag der Fall wäre.

Tabelle 16: Beschäftigtengrößenklassen-differenzierte Beitragsbelastung der Unternehmen in alternativen Arbeitslosenversicherungssystemen, im Jahr 1997, gemessen an der Lohn- und Gehaltssumme, in %

Betriebe mit ... Beschäftigten	"reserve-ratio"-Verfahren	gegenwärtige Arbeitslosenversicherung	Reformvorschlag
1 bis 9	5,0	3,25	6,3
10 bis 49	3,2	3,25	3,2
50 bis 499	2,8	3,25	2,6
500 und mehr	2,7	3,25	2,4
Insgesamt	3,2	3,25	3,3

© IfM Bonn

Quelle: Berechnungen des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn

Auch bei dieser Tabelle muss wieder darauf hingewiesen werden, dass es sich um Durchschnittswerte bzw. um aggregierte Daten handelt. Ein großer Teil der Unternehmen der kleinsten Größenklasse weist wahrscheinlich ebenfalls sehr geringe Beitragssätze auf, weil sich in dieser Größenklasse auch sehr viele Wachstumsunternehmen befinden, die eine stetige Beschäftigungspolitik verfolgen.

6. Schluss und Ausblick

Die diskutierte Maßnahme zur Umstrukturierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland ist für Großunternehmen günstiger als für kleine. Die Beschäftigtengröße, ab der sich das Reformmodell im Vergleich zum bestehenden Arbeitslosenversicherungssystem für ein Unternehmen vorteilhaft auswirkt, liegt je nach Höhe des Arbeitslosengeldes zwischen 5,4 und 22 Mitarbeitern. Obwohl Kleinbetriebe die meisten Arbeitsplätze schaffen, würden sie durch den Reformvorschlag am stärksten belastet. Dies liegt daran, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen in dieser Größenklasse mit der höchsten Fluktuation einhergeht. Mit zunehmender Größe haben die Unternehmen außerdem bessere Möglichkeiten, Personal über die - im Rahmen des Reformvorschlags keine Kosten verursachende - natürliche Fluktuation abzubauen.

Die durch den Reformansatz bewirkte Schlechterstellung der kleinen Unternehmen, vor allem die Entstehung von möglichen, sehr hohen sprungfixen Kosten, kann ein massives Wachstumshemmnis darstellen. Aus diesem Grund wäre es vorteilhaft, den Vorschlag zumindest für die kleinen Unternehmen zu modifizieren.

Im Rahmen einer Betrachtung nach Wirtschaftszweigen ergibt sich für die Bereiche Landwirtschaft, Baugewerbe und Gastgewerbe - alle sehr stark saisonabhängig, aber auch kleinbetrieblich geprägt - die stärkste Belastungszunahme bei Realisierung des Reformvorschlags. Die überraschende Belastungszunahme im Wirtschaftszweig "Sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen" ist auf den starken internen Strukturwandel, dem dieser Wirtschaftszweig unterliegt, sowie auf den hohen Anteil von saisonabhängigen Untergruppen zurückzuführen.

Die vorgenannten Wirtschaftszweige werden im Hinblick auf die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung durch die anderen Wirtschaftszweige subventioniert, da sie bei (prozentual) gleich hohem Arbeitgeberbeitrag ein weit höheres Versicherungsrisiko darstellen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt ein von Genosko, Hirte und Weber durchgeführter Vergleich des bestehenden deutschen Arbeitslosenversicherungssystems mit dem US-amerikanischen "experience rating".

Sowohl die erörterte Reformmaßnahme als auch das alternativ dargestellte US-amerikanische Arbeitslosenversicherungssystem weisen gegenüber der bestehenden Regelung der Arbeitslosenversicherung den bedeutenden Vorteil auf, dass das Überwälzen von Entlassungskosten auf andere Unternehmen - d.h. das Verursachen von Sozialen Kosten - sanktioniert wird. Da die Arbeitslosenversicherung als Versicherungssystem ausgestaltet ist, ist es durchaus sinnvoll, Anreize zur Vermeidung von Schadensfällen zu geben. Bei privaten Versicherungen geschieht dies u.a. durch Selbstbeteiligung und Schadensfreiheitsrabatte.

Innerhalb des US-amerikanischen "experience rating"-Systems bestehen jedoch weiterhin noch Anreize für Unternehmen, Arbeitskräfte vorübergehend - zum Beispiel bis zum erneuten Saisonbeginn - zu entlassen. Dies ist u.a. durch die *unvollständige* - d.h. nicht 100 %-ige Internalisierung der Sozialen Kosten - sowie durch die wenig restriktiven Kündigungsschutzvorschriften bedingt.

Andererseits ist es unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten wünschenswert, einen gewissen Risikoausgleich zu erzeugen, damit in Rezessionsphasen nicht ganze Wirtschaftszweige, Regionen oder Größenklassen in Problemlagen gebracht werden. Das US-amerikanische System des "experience rating" belohnt Unternehmen für eine stetige Personalpolitik und sieht dennoch explizit einen (begrenzten) Risikoausgleich in der Arbeitslosenversicherung vor. Der diskutierte Reformvorschlag würde dagegen das Risiko *komplett* auf die Schultern der entlassenden Unternehmen verlagern. Unternehmen, die zum Beispiel aufgrund eines nicht vorhersehbaren (vorübergehenden) Nachfrageschocks zu Entlassungen gezwungen werden, um zumindest die verbleibenden Arbeitsplätze zu retten, würden im Rahmen des neuen Systems stark belastet.

Ein besonderer Vorteil des US-amerikanischen Modells besteht darin, dass die Beitragsbelastung während zu Entlassungen veranlassenden Rezessionsphasen - speziell bei Wahl des "reserve ratio"-Verfahrens -, nur graduell und zeitlich verzögert ansteigt, so dass der Unternehmensbestand weniger stark gefährdet wird. Durch die Vermeidung von plötzlichen Beitragssprüngen ergibt sich für die Unternehmen darüber hinaus auch eine höhere langfristige Planungssicherheit. Demgegenüber würde das von uns erörterte deutsche Reformmodell die Unternehmen in Krisenzeiten *zusätzlich* in hohem Maße *unmittelbar* belasten.

Im Folgenden soll deshalb noch eine Weiterentwicklung des Reformmodells skizziert werden: Vorgeschlagen wird die Beibehaltung einer staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung. Für jedes Unternehmen ist - größenklassenunabhängig - ein Arbeitslosenversicherungskonto zu führen, das grundsätzlich nach den Regeln des US-amerikanischen "experience rating" mit den von ihm jeweils verursachten Entlassungskosten belastet wird. Aus einzel- und gesamtwirtschaftlichen Erwägungen heraus sollte explizit ein begrenzter Risikoausgleich zwischen den Unternehmen vorgesehen werden (unvollständiges "experience rating").¹³⁵ Bei grundsätzlicher Einführung eines dem US-amerikanischen "experience rating" vergleichbaren Systems sollten dennoch

¹³⁵ Der Einbau eines begrenzten Risikoausgleichs führt des weiteren dazu, dass die Belastung der kleinen Unternehmen im Vergleich zum ursprünglichen Reformvorschlag geringer ausfällt. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass ein hoher Arbeitskräfteumschlag bzw. ein hohes Maß an "recalls" (in den 80-er Jahren) nur von einem relativ geringen Teil der (überwiegend kleinen) Unternehmen praktiziert wurde. Vgl. Gliederungspunkt 4.4.1.

einige Änderungen vorgenommen werden. Hierbei kann auf Elemente der diskutierten Reformmaßnahme zurückgegriffen werden.

Zunächst sollte im Sinne einer möglichst verursachungsäquivalenten Belastung der Unternehmen mit den *von ihnen verursachten* Entlassungskosten sichergestellt werden, dass ein Unternehmen nicht belastet wird, wenn zum Beispiel ein Arbeitnehmer aus freier Entscheidung selbst das Arbeitsverhältnis beendet (oder von einem anderen Arbeitgeber abgeworben wird) und später von seinem neuen Arbeitgeber vor Ablauf der Basisperiode entlassen wird. Entsprechend der Intention des deutschen Reformmodells sollten somit nur die *tatsächlich entlassenden* Arbeitgeber für die verursachten Kosten herangezogen werden.

Eine sehr wichtige Modifikation sollte des Weiteren auf die Belastung der Unternehmen abzielen, die vorübergehende - arbeitslosengeldberechtigte - Entlassungen gezielt als Instrument der Personalpolitik einsetzen. Gemäß der ausdrücklichen Absicht des diskutierten Reformvorschlags sollten solche Unternehmen in höherem Maße unmittelbar für die verursachten Arbeitslosengelder aufkommen. In diesem Zusammenhang wäre es denkbar, wie in Teilen der Literatur vorgeschlagen, für einen kürzeren Zeitraum - zum Beispiel für ein bis sechs Monate¹³⁶ - die Arbeitslosenversicherungskonten der entlassenden Unternehmen mit 100 % der verursachten Kosten zu belasten und somit für diesen Zeitraum *keinen* Risikoausgleich zu praktizieren. Dadurch, dass die Unternehmen für einen kürzeren Zeitraum - im Sinne einer Selbstbeteiligung - die vollen Entlassungskosten zu tragen haben¹³⁷ und danach jedoch wieder ein begrenzter Risikoausgleich praktiziert wird, ist anzunehmen, dass das Ausmaß der "recalls" eingeschränkt wird, ohne zugleich permanente Entlassungen und Neueinstellungen übermäßig zu erschweren.

Somit könnten Quersubventionierungen für Arbeitgeber verringert werden, für die vorübergehende Entlassungen ein normales personalpolitisches Instrument darstellen oder die ihren Mitarbeiterstamm auf diese Weise verjüngen

¹³⁶ Wie oben unter Gliederungspunkt 4.4.1.2.1 erwähnt, werden konjunkturelle und saisonale Rückrufe in Deutschland in der Regel innerhalb von sechs Monaten vorgenommen.

¹³⁷ Die Selbstbeteiligung wirkt sich jedoch nicht unmittelbar nach der Entlassung, sondern erst nach der nächsten Beitragssatzberechnung zahlungswirksam aus. Dabei ist es denkbar, die Eigenbeteiligung in einem Betrag einzufordern oder anteilig auf ein Jahr zu verteilen und zusammen mit den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen zu erheben.

bzw. gegen höherqualifizierte Kräfte austauschen wollen. Aufgrund der allgemeinen Entlastung der Arbeitslosenversicherung würde damit auch eine Senkung der Beitragssätze für die Unternehmen insgesamt bewirkt.

Darüber hinaus haben die Unternehmen grundsätzlich einen Anreiz, entlassenen Arbeitskräften neue Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Unternehmen aufzuzeigen oder diese professionellen Arbeitsvermittlern zu empfehlen, damit ihr eigenes Arbeitslosenversicherungskonto für einen möglichst geringen Zeitraum mit Beträgen belastet wird.

Wie in der für Deutschland diskutierten Reformmaßnahme vorgesehen, sollten ferner ausstehende Beiträge von in Konkurs gegangenen Unternehmen nicht ausschließlich von den überlebenden Unternehmen getragen werden. Es empfiehlt sich, stattdessen einen Umlagefonds einzurichten, der ähnlich wie der vom Pensionssicherungsverein betriebene Fonds strukturiert ist.

Tabelle 17: Vergleich des "reserve ratio"-Verfahrens mit kombinierter ... Lohnfortzahlung; Belastung in Millionen DM

Betriebe mit mit ... Beschäftigten	"reserve ratio"- Verfahren	mit kombinierter Lohnfortzahlung					
		1-mona- tiger	2-mona- tiger	3-mona- tiger	4-mona- tiger	5-mona- tiger	6-mona- tiger
1 bis 9	11.050	11.200	11.380	11.580	11.810	12.050	12.310
10 bis 49	10.050	10.050	10.050	10.050	10.040	10.040	10.040
50 bis 499	13.620	13.550	13.460	13.360	13.250	13.130	13.010
500 und mehr	9.280	9.200	9.110	9.010	8.890	8.770	8.650
Insgesamt	44.000	44.000	44.000	44.000	44.000	44.000	44.000

© IfM Bonn

Quelle: Berechnungen des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn

In Tabelle 17 wird die nach Beschäftigtengrößenklassen differenzierte Belastung der Unternehmen mit Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung für den Fall dargestellt, dass ein dem zuvor skizzierten Modell entsprechendes Arbeitslosenversicherungssystem eingeführt wird. Die diesen Berechnungen zugrunde liegenden Annahmen entsprechen denjenigen, die für das unter Gliederungspunkt Abschnitt 5.8 beschriebene Modell aufgestellt wurden. Die in den einzelnen Ergebnisspalten aufgeführten Daten beziehen sich jeweils auf unterschiedlich lange Zeiträume, für die die entlassenden Unternehmen die "Lohnfortzahlung" übernehmen (bzw. für die sie einem *vollständigen* "experience rating", d.h. *ohne* praktiziertem Risikoausgleich, unterliegen). Die von den Unternehmen zu leistenden Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden im Rahmen eines begrenzten Risikoausgleichs nur zur Deckung derjenigen

Lohnersatzleistungen herangezogen, die *nach* der verstrichenen Karenzzeit noch verbleiben.

Die Berechnungen zeigen, dass die kleinste Größenklasse mit zunehmender Lohnfortzahlungsdauer mit einer steigenden Beitragsbelastung konfrontiert ist, wohingegen die großen Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten eine abnehmende Belastung aufweisen.

Trotz der Aggregation der Daten wird deutlich, dass die Lohnfortzahlung aus Sicht der kleinen Unternehmen nur für einen eng begrenzten Zeitraum sinnvoll ist, da die Zahlungsverpflichtungen mit zunehmender Lohnfortzahlungsdauer sehr schnell anwachsen. Je länger die Periode gewählt wird, innerhalb der ein entlassender Arbeitgeber Lohnfortzahlungen leisten muss, desto mehr nähert sich dieses Modell dem ursprünglichen Reformvorschlag an. Rein rechnerisch werden mit dem jetzigen Arbeitgeberanteil an der Arbeitslosenversicherung nur etwa vier Fünftel des jährlichen Arbeitslosengeldes finanziert. Ein "reserve ratio"-Verfahren mit einer sechsmonatigen Entgeltfortzahlung, wie hier beschrieben, befindet sich also schon relativ nahe am Reformvorschlag. Für sich in Krisensituationen befindende Unternehmen stellt dies ggf. eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung ihrer Überlebenschancen sowie eine Gefahr für die verbleibenden Arbeitsplätze dar. Vor diesem Hintergrund könnte die "Lohnfortzahlung" so ausgestaltet werden, dass sie zunächst vollständig von der Arbeitslosenversicherung in Form von Lohnersatzleistungen getragen wird und dem entlassenden Unternehmen bis zur nächsten Beitragssatzberechnung gestundet wird. Erst dann wird sie zusammen mit dem neu festgesetzten Beitrag eingefordert. Den Unternehmen entstehen somit in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld nicht unmittelbar hohe zusätzliche Zahlungsverpflichtungen.

Wenngleich der ursprünglich erörterte Reformvorschlag einige Komponenten aufweist, die kritisch zu beurteilen sind (u.a. starke Belastung der kleinen Unternehmen; hohe abrupte Belastung in Krisenzeiten; fehlender begrenzter Risikoausgleich) leistet er u.E. einen wichtigen Beitrag zur Debatte um eine verursachungsäquivalenter Belastung der Unternehmen mit den Kosten der Arbeitslosenversicherung. Sollte diesem Prinzip zukünftig verstärkt Folge geleistet werden, so wird das Wachstum von aufstrebenden Unternehmen in geringerem Maße durch von anderen Betrieben (gezielt) verursachte Kosten belastet.

Anhang:**1) Berechnungsbeispiel für die Zahlungsweise der Arbeitslosenversicherungsbeiträge im US-Bundesstaat Texas**

Jeweils in dem Monat nach Ablauf eines Kalendervierteljahres sendet jeder Arbeitgeber mit arbeitslosenversicherungspflichtigen Beschäftigten einen Vierteljahresbericht ("employer's quarterly report") an die fondsverwaltende Stelle. Dieser Bericht enthält u.a. folgende Angaben: jeweils an die arbeitslosenversicherungspflichtig Beschäftigten gezahlte Löhne, Gesamthöhe der ausgezahlten Löhne, Höhe der beitragspflichtigen Löhne.

In Texas stellen die *ersten* in einem Kalenderjahr an einen Beschäftigten gezahlten 9.000 \$ die Beitragsbemessungsgrenze dar. Unter der Annahme, dass das Unternehmen nur einen arbeitslosenversicherungspflichtigen Mitarbeiter mit einem Monatsgehalt von 2.500 \$ beschäftigt, ergibt sich folgende Zahlungsweise der Arbeitslosenversicherungsbeiträge:

Tabelle A1: Berechnungsbeispiel für die Zahlungsweise der Arbeitslosenversicherungsbeiträge im US-Bundesstaat Texas

	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	4. Quartal
Höhe der gezahlten Löhne	7.500 \$	7.500 \$	7.500 \$	7.500 \$
davon beitragspflichtig	7.500 \$	1.500 \$	0 \$	0 \$
Beitragssatz	1,00 %	1,00 %	1,00 %	1,00 %
Beitragsleistung	75 \$	15 \$	0 \$	0 \$

© IfM Bonn

Quelle: in Anlehnung an <http://www.doleta.gov>

Der Unternehmer zahlt für seinen Mitarbeiter Arbeitslosenversicherungsbeiträge in Höhe von 75 \$ im ersten sowie 15 \$ im zweiten Kalendervierteljahr. Danach fallen in diesem Kalenderjahr keine weiteren Beitragsleistungen an. Ungeachtet dessen ist er weiterhin zur vierteljährlichen Berichterstattung verpflichtet.

2) Berechnungsbeispiel für die Belastung der Arbeitslosenversicherungskonten im US-Bundesstaat New York (gültig ab 1. April 1999)

Der vom Unternehmen A entlassene Antragsteller X hat in seiner Basisperiode für die Unternehmen B und C, nicht jedoch für A gearbeitet. Die ab 1. April 1999 im Bundesstaat New York gültige Regelung belastet vorweg den letzten (entlassenden) Arbeitgeber (A) mit einem Betrag in Höhe des siebenfachen wöchentlichen Leistungsanspruchs. Die verbleibenden Lohnersatzleistungen für die Dauer von 19 Wochen werden *anteilig* - gemäß der während der Basisperiode jeweils gezahlten Löhne - auf alle Arbeitgeber verteilt, die X in seiner *Basisperiode* beschäftigt haben.

Tabelle A2: Berechnung der Kontenbelastung im US-Bundesstaat New York, Fall a)

Arbeitgeber	Basisperiodenlohn		Wöch. Leist.				Kontobelastung
	in \$	in %		in \$	Wochen	=	in \$
A (letzter)	---			100	X 7	=	700
B (Basis)	3.000	30	X	100	X 19	=	570
C (Basis)	7.000	70	X	100	X 19	=	1.330
Insgesamt	10.000	100		100	X 26	=	2.600

© IfM Bonn

Quelle: NEW YORK STATE DEPARTMENT OF LABOR (1999), S. 8.

Die Berechnung verändert sich folgendermaßen, falls A den entlassenen Leistungsempfänger X ebenfalls in dessen Basisperiode beschäftigt hat:

Tabelle A3: Berechnung der Kontenbelastung im US-Bundesstaat New York, Fall b)

Arbeitgeber	Basisperiodenlohn		Wöch. Leist.				Kontobelastung
	in \$	in %		in \$	Wochen	=	in \$
A (letzter)	---			100	X 7	=	700
A (Basis)	2.000	20	X	100	X 19	=	380
B (Basis)	3.000	30	X	100	X 19	=	570
C (Basis)	5.000	50	X	100	X 19	=	950
Insgesamt	10.000	100		100	X 26	=	2.600

© IfM Bonn

Quelle: NEW YORK STATE DEPARTMENT OF LABOR (1999), S. 8.

Dokumentation der Berechnungen des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn

A. Grundmodell

Das Grundmodell diente dazu, die Quellen zu untersuchen, mit deren Hilfe die weiteren Berechnungen erfolgten. Die in B. und C. erläuterten Berechnungen basieren auf dem Grundmodell und im wesentlichen auf den im Grundmodell verwendeten Quellen. Zum besseren Verständnis von B. und C. ist das Grundmodell ausführlich erläutert und dokumentiert.

1.	Berechnung der Entlassungswahrscheinlichkeit	
1.1	Anzahl der Unternehmen mit Beschäftigten	1.832.466
1.2	Beschäftigte soweit sozialversicherungspflichtig	24.152.342
1.3.1	Neuzugänge in die Arbeitslosigkeit (jahresdurchschnittlich)	7.269.900
1.3.2	Davon: Arbeitslosengeldempfänger (jahresdurchschnittlich)	4.282.860
1.3.3	Entlassungswahrscheinlichkeit: Arbeitslosengeldempfänger	0,18
2.	Mit Entlassungen verbundene Kosten bei Fortzahlung des Gehalts über maximal ein Jahr	
2.1	Durchschnittliche Verweildauer in der Arbeitslosigkeit in Jahren	0,51
2.2	Durchschnittsgehalt eines Beschäftigten in DM	4.565
2.3.1	Durchschnittliches Arbeitslosengeld p.a. in DM	1.321
2.3.2	Arbeitslosengeld p.a. in Mio. DM	34.802
2.4	Lohn- und Gehaltssumme aller Beschäftigten p.a. in Mio. DM (Quelle: eigene Berechnungen)	1.323.126
2.5	Lohn- und Gehaltssumme aller Beschäftigten p.a. in Mio. DM (Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)	1.159.530
3.0	Erwartete Zahlungsdauer in Jahren je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem	0,09
4.	Berechnung	
4.1	Arbeitslosengeld p.a. bei Ansatz des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes in Mio. DM	34.802
4.2	Sozialbeiträge in Mio. DM	25.628

Dokumentation:

- 1.1 Hochrechnung aus Umsatzsteuerstatistik, Statistik der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitsstättenzählung
- 1.2 Statistik der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1997
- 1.3.1 Internet:
<http://195.185.236.119/HST/INFORMAT/INHALT/STATISTI/RADOWN.HTM>, Tabelle S016
- 1.3.2 Bundesanstalt für Arbeit (1998), Amtliche Nachrichten, Arbeitsmarkt 1997, Tabelle 5, S. 53 für die alten Länder, für die neuen Länder: Tabelle 5, S. 151; Gesamtzahl = Summe der entsprechenden Werte für die alten und neuen Länder
- 1.3.3 $(1.3.2)/(1.2)$
- 2.1 Bundesanstalt für Arbeit (1998), Amtliche Nachrichten, Arbeitsmarkt 1997, Tabelle 7, S. 56 für die alten Länder, für die neuen Länder: Text S. 149, Spalte 1, Daten für Deutschland sind ein gewichteter Durchschnitt
- 2.2 Durchschnitt aus voll- und teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmern in Ost und West; Quelle: Statistisches Bundesamt (1998), Fachserie 16, Heft 1, Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 1995, S. 260 und S. 14
- 2.3.1 Bundesanstalt für Arbeit (1998): Arbeitsmarkt 1997, Tabelle 8, S. 57 für die alten Bundesländer; neue Bundesländer Tabelle 7, S. 152; Daten für Deutschland sind ein gewichteter Durchschnitt
- 2.3.2 $(2.3.1)*(1.3.2)*(2.1)*12$ Monate
- 2.4 Berechnung wie 2.2 und Multiplikation mit (1.2), Multiplikation mit 12 Monaten, um auf Jahresbasis umzurechnen
- 2.5 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Lohn- und Gehaltssumme 1995
- 3.0 $(1.3.2)/(1.2)*(2.1)$
- 4.1 aus 2.3.2
- 4.2 Telefonische Angabe der Bundesanstalt für Arbeit für 1997

B. Berechnung nach Größenklassen

Das jährlich in einer Größenklasse auszahlende Arbeitslosengeld wurde wie folgt berechnet:

$$ALG^{Grkl} = \left(\bar{G} * \frac{\overline{E_{Grkl}}}{\bar{E}} \right) * \left(\frac{S_{Grkl}^{V1993} * S_{Grkl}^{B1997}}{\sum_{Grkl} S_{Grkl}^{B1997}} \right) * 12 \text{ Monate} * E(AL)$$

mit:

ALG^{Grkl} = jährlich ausgezahlt Arbeitslosengeld in der Größenklasse

\bar{G} = Durchschnittliches Arbeitslosengeld je Arbeitslosem und Monat

$\overline{E_{Grkl}}$ = Durchschnittliches Arbeitsentgelt je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem und Monat in einer Größenklasse

\bar{E} = Durchschnittliches Arbeitsentgelt je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem und Monat über alle Größenklassen

S_{Grkl}^{V1993} = Im Jahre 1993 durch Schrumpfen von Betrieben verlorengegangene sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in einer Grkl

S_{Grkl}^{B1997} = Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in einer Grkl im Jahre 1997

$E(AL)$ = Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit

Die für Arbeitslosengeldempfänger zu zahlenden Sozialabgaben wurden anteilig nach Größenklassen verteilt:

$$SA^{Grkl} = \frac{ALG^{Grkl}}{\sum_{Grkl} ALG^{Grkl}} * SA$$

mit

SA = Von der Bundesanstalt für Arbeit gezahlte Sozialabgaben für Arbeitslosengeldempfänger

Für die kostenneutrale Lösung, also die Entgeltfortzahlung in einer gesamtwirtschaftlichen Höhe, die etwa dem Arbeitgeberanteil an der Arbeitslosenversicherung entspricht, wurde das Arbeitslosengeld (incl. Sozialabgaben) anteilig in jeder Größenklasse gekürzt:

$$EF^{Grkl} = \frac{ALG^{Grkl}}{\sum_{Grkl} ALG^{Grkl}} * AA$$

mit:

EF = Entgeltfortzahlung im kostenneutralen Fall

AA = Summe aller an die Bundesanstalt für Arbeit gezahlten Arbeitgeberanteile

Der Arbeitgeberanteil an der Arbeitslosenversicherung wurde durch die Multiplikation des Durchschnittsbruttogehaltes einer Größenklasse mit den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten innerhalb der Größenklasse und dem Arbeitgeberanteil von 3,25 % ermittelt.

C. Berechnung nach Wirtschaftszweigen

Aufgrund der wesentlich günstigeren Datenlage wurde bei der Berechnung der Kosten nach Wirtschaftszweigen anders vorgegangen. Zunächst wurde mit Hilfe der Strukturanalyse der Bundesanstalt für Arbeit die Anzahl der Personenmonate, in denen Arbeitslosengeld gezahlt wurde, ermittelt. In der Übersicht I/39 dieser Publikation sind die Arbeitslosen nach Wirtschaftszweigen ihres letzten Arbeitgebers und nach Klassen der Länge ihrer Arbeitslosigkeit Ende September 1998 ausgewiesen. Die Zahl der Arbeitslosen in der jeweiligen Klasse der Arbeitslosigkeit wurde mit dem Endmonat einer Klasse multipliziert, zum Beispiel die Arbeitslosen in der Klasse "ein- bis dreimonatige Arbeitslosigkeit" wurden mit drei multipliziert. Die keinem Wirtschaftszweig zuzuordnenden Arbeitslosengeldempfänger wurden der sich so ergebenden Verteilung zugeordnet. Die Arbeitslosenmonate wurden mit dem durchschnittlichen monatlichen Arbeitslosenenentgelt eines Wirtschaftszweiges multipliziert. Dieses durchschnittliche Arbeitslosenenentgelt je Wirtschaftszweig wurde entsprechend dem Arbeitslosengeld je Größenklasse in Anhang Abschnitt B ermittelt. Allerdings stammen die Durchschnittsentgelte diesmal nicht aus der Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung, sondern aus der Fachserie 1, Reihe 4.2.2, Entgelte und Beschäftigtendauer der Arbeitnehmer 1993 des Statistischen Bundesamtes, denn nur hier waren alle Wirtschaftszweige ausgewiesen. Die Hochrechnung auf 1998 erfolgt mittels der Daten aus den statistischen Beiheften zum Monatsbericht der Deutschen Bundesbank.

Die Anpassung der Entgeltfortzahlung an die 1998 gezahlten Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung erfolgte analog der Anpassung der Größenklassen in Anhang Abschnitt B. Ebenso wurde die Aufteilung der Arbeitgeberbeiträge auf die Wirtschaftszweige wie in Abschnitt B vorgenommen.

7. Literaturverzeichnis

ADAMS, J.D. (1986); Equilibrium Taxation and Experience Rating in a Federal System of Unemployment Insurance; in: Journal of Public Economics; 29. Jg.; S. 51-77

ANDERSON, P.M.; MEYER, B.D. (1993); Unemployment Insurance in the United States: Layoff Incentives and Cross Subsidies; in: Journal of Labor Economics; 11. Jg.; S. 70-95

ANDERSON, P.M.; MEYER, B.D. (1997); The Effects of Firm Specific Taxes and Government Mandates with an Implication to the U.S. Unemployment Insurance Program; in: Journal of Public Economics; 65. Jg.; S. 119-145

BLANK, R.; CARD, D. (1991); Recent Trends in Insured and Uninsured Unemployment: Is There an Explanation?; in: Quarterly Journal of Economics; 106. Jg.; S. 1157-1189

BÜCHTEMANN, C.F. (1990); Kündigungsschutz als Beschäftigungshemmnis. Empirische Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; 3/1990; S. 394-409

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1998); Arbeitsmarkt 1997; Nürnberg

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1998a); Arbeitsstatistik - Jahreszahlen 1997; Nürnberg

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1998b); Strukturanalyse 1997; Nürnberg

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1999); Arbeitsmarkt 1998; Nürnberg

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1999a); Geschäftsbericht 1998; Nürnberg

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (1999b); Strukturanalyse 1998; Nürnberg

CARD, D.; Levine, P.B. (1994); Unemployment Insurance Taxes and the Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment; in: Journal of Public Economics; 53. Jg.; S. 1-29

DEERE, D.R. (1991); Unemployment Insurance and Employment; in: Journal of Labor Economics; 9. Jg.; S. 307-324

DEUTSCHE BUNDESBANK (1998); Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen; Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 4; Oktober 1998

DEUTSCHER BUNDESTAG (1996); Drucksache 13/6200; Bonn

DEUTSCHER BUNDESTAG (1997); Drucksache 13/9090; Bonn

EECKHOFF, J. (1993); Die Bedeutung der Personalzusatzkosten; in: Wirtschaftsdienst; 73. Jg.; S. 404-408

FABEL, O. (1998); "Bündnis für Arbeit" oder Beitragszwang in der Arbeitslosenversicherung? - Eine Analyse der Lohnnebenkosteneffekte auf die Arbeitsnachfrage; in: BACKES-GELLNER, U.; KRÄKEL, M.; GEIL, L. (Hrsg.); Quantitative und qualitative Personalanpassungsstrategien; München, Mering; S. 163-186

FELDSTEIN, M. (1976); Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment; in: Journal of Political Economy; 84. Jg.; S. 937-957

FELDSTEIN, M. (1978); The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment; in: American Economic Review; 68. Jg.; S. 834-846

FENDEL, R.; FRENKEL, M. (1998); Do Small and Medium-Sized Enterprises Stabilize Employment?; in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; 118. Jg.; S. 163-184

GENOSKO, J.; HIRTE, G.; WEBER, R. (1998); Cross-Subsidization and Experience Rating. A Case Study for the German Unemployment Insurance System; in: Diskussionsbeiträge der Katholischen Universität Eichstätt; Nr. 109

GENOSKO, J.; HIRTE, G.; WEBER, R. (1999); Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung; in: Wirtschaftsdienst; 79. Jg.; S. 44-49

HÄRTEL, H.-H. (1997), Fehlsteuerung durch Lohnnebenkosten, in: Wirtschaftsdienst; 77. Jg.; S. 370f.

HEMMER, E. (1999); Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft; in: iw-trends; Nr. 1/99; S. 28-37

HÜTHER, M.; PREMER, M. (1997); Zwischen individueller und solidarischer Absicherung; in: Wirtschaftsdienst; 77. Jg.; S. 117-124

KATZ, L.F.; MEYER, B.D. (1990); Unemployment Insurance, Recall Expectations and Unemployment Outcomes; in: Quarterly Journal of Economics; 105. Jg.; S. 973-1002

LAURENCE, L. (1991); How Do Firm Characteristics Affect the Subsidies Provided by the Unemployment Insurance System; in Applied Economics; 23. Jg.; S. 1529-1534

MAVROMARAS, K.G.; RUDOLPH, H. (1995); "Recalls" - Wiederbeschäftigung im alten Betrieb; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; 2/1995; S. 171-194

MEYER, B.D. (1995); Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments; in: Journal of Economic Literature; 33. Jg.; S. 91-131

NEW YORK STATE DEPARTMENT OF LABOR (1999); Experience Rating; New York

o.V. (1999); Fortschritt im Schneckentempo; in: iwd-Mitteilungen; Nr. 13; 1. April 1999

o.V. (1999a); Arbeitskosten international. Fast ein Fünfziger pro Stunde; in: iwd-Mitteilungen; Nr. 28; 15. Juli 1999; S. 8

o.V. (1999b); "Davon kann ein gewisser Druck zur Tarifdisziplin ausgehen"; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung; Nr. 161 vom 15.07.1999; S. 19

SCHMIDT, U. (1994); Theoretische und politische Aspekte der Langzeitarbeitslosigkeit; Diss.; Erlangen-Nürnberg

SOZIALGESETZBUCH. Drittes Buch (III); zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 7. Mai 1999; (vgl. <http://www.bma.de/download/gesetze/SGB3.html>)

STATISTISCHES BUNDESAMT (1997); Fachserie 4; Reihe 4.2.2; Entgelte und Beschäftigungsdauer der Erwerbstätigen 1993; Wiesbaden

STATISTISCHES BUNDESAMT (1998); Fachserie 16; Heft 1; Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung; Wiesbaden

TANNENWALD, R.; O'LEARY, C.J. (1997); Unemployment Insurance Policy in New England: Backgrounds and Issues; o.a.O.

TOPEL, R.; WELCH, F. (1980); Unemployment Insurance: Survey and Extensions; in: *Economica*; 47. Jg.; S. 351-379

TOPEL, R.H. (1983); On Layoffs and Unemployment Insurance; in: *American Economic Review*; 73. Jg.; S. 541-559

U.S. DEPARTMENT OF LABOR. EMPLOYMENT AND TRAINING ADMINISTRATION (1999); *Dialogue Technical Supplement*; Washington

WASHINGTON RESEARCH COUNCIL (1998); *Getting Back to Work: Reconsidering Unemployment Insurance in Washington*; Special Report vom 20.11.1998