

Beschäftigungskonten für Deutschland

Unemployment Accounts for Germany

by Alfred Boss, Alessio J. G. Brown and

Dennis J. Snower

June 2007

The Kiel Institute for the World Economy
Duesternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)

Kiel Working Paper No. 1325

Beschäftigungskonten für Deutschland

Unemployment Accounts for Germany

by Alfred Boss, Alessio J. G. Brown and
Dennis J. Snower

June 2007

The responsibility for the contents of the working papers rests with the authors, not the Institute. Since working papers are of a preliminary nature, it may be useful to contact the authors of a particular working paper about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments on working papers should be sent directly to the authors.

Beschäftigungskonten für Deutschland

Unemployment Accounts for Germany

Alfred Boss, Alessio J. G. Brown und Dennis J. Snower
(Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel)

Juni 2007

Abstract

We present a proposal for reforming unemployment assistance in Germany through the introduction of unemployment accounts (UAs). Instead of paying taxes that finance the unemployment assistance, employed people make ongoing contributions to their UAs and can make withdrawals from these accounts during periods of unemployment. The aim of this policy proposal is to improve employment incentives without significant changes in the current redistribution scheme.

We provide a detailed account of how such a system of UAs can be designed and implemented in Germany. To make the influence of UAs as transparent as possible and to avoid introducing other reforms that may make significant bodies of people worse off, we assume that UAs are integrated within the existing unemployment support system, keeping all institutional rules regarding conditions, duration and size of entitlements as well as interpersonal redistribution unchanged.

Abstract

Wir präsentieren einen Vorschlag für die Neuausrichtung der Arbeitslosenunterstützung in Deutschland: die Einführung von Beschäftigungskonten. Anstatt Steuern/Beiträge zu zahlen, die die Arbeitslosenunterstützung finanzieren, zahlen Beschäftigte laufend auf Ihre Beschäftigungskonten ein, von denen sie während der Arbeitslosigkeit Beträge abheben können. Werden Beschäftigungskonten eingeführt, so werden die Beschäftigungsanreize gestärkt, ohne die existierende Umverteilung signifikant zu verändern.

Wir stellen detailliert dar, wie ein solches System von Beschäftigungskonten in Deutschland ausgestaltet und implementiert werden kann. Um die Einführung von Beschäftigungskonten so transparent wie möglich zu machen, wird das neue System als ein Teil des bisherigen Systems aufgefasst und alle weiteren institutionellen Regelungen werden beibehalten.

Corresponding Authors:

Dr. Alfred Boss
Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel
Tel: 0431-8814 231
Fax: 0431-8814 525
E-Mail: alfred.boss@ifw-kiel.de

Dipl.-Kfm. Alessio J. G. Brown
Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel
Tel: 0431-8814 259
Fax: 0431-8814 501
E-Mail: alessio.brown@ifw-kiel.de

Prof. Dennis J. Snower, Ph.D.
Präsident
Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel
Tel: 0431-8814 235
Fax: 0431-8814 501
E-Mail: dennis.snower@ifw-kiel.de

Gliederung

Beschäftigungskonten für Deutschland

I.	Einleitung	1
II.	Das generelle Konzept der Beschäftigungskonten.....	3
	1. Funktionsweise	3
	2. Vorteile von Beschäftigungskonten.....	4
	3. Anreizeffekte für Beschäftigte und Arbeitslose.....	6
III.	Konkrete Ausgestaltung in Deutschland	7
	1. Das gegenwärtige System der Arbeitslosenversicherung.....	7
	2. Das neue System der Beschäftigungskonten	10
	a) Vorbemerkungen.....	10
	b) Prinzipien	10
	c) Zusätzliche Aspekte	12
	3. Der Übergang zum neuen System	15
	a) Bestehende Ansprüche	15
	b) Finanzierung.....	15
	4. Der alternative Übergang zur Kapitaldeckung	16
IV.	Schlussbemerkung.....	18

I. Einleitung

Diese Studie präsentiert unseren Reformvorschlag für eine Neuausrichtung der Arbeitslosenunterstützung in Deutschland: Ersatz des bisherigen Systems der Arbeitslosenunterstützung durch neuartige individuelle „Beschäftigungskonten“. In einem System von Beschäftigungskonten haben Menschen individuelle Konten bei der Bundesagentur für Arbeit, auf die sie laufend einzahlen. Während der Arbeitslosigkeit können Beträge vom Konto abgehoben werden. Die Einzahlungen auf die Konten ersetzen die Steuern bzw. Beiträge, die heutzutage die Arbeitslosenunterstützung finanzieren, und die Auszahlungen aus den Konten ersetzen die jetzige Arbeitslosenunterstützung.

Das Konzept der Beschäftigungskonten läuft auf eine Art staatlich verordnetes Zwangssparen in Zeiten der Beschäftigung zur Vorsorge gegen den Einkommensverlust durch Arbeitslosigkeit hinaus. Am Ende des Erwerbslebens kann ein verbleibendes Guthaben gewissermaßen als Zusatzrente verwendet werden.¹ Die Arbeitslosen stehen finanziell nicht schlechter als bisher. Darüber hinaus kann der Staat Personen mit geringen Einkommen weiterhin unterstützen. Dies kann, wenn es nicht über das normale Steuer- und Transfersystem erfolgt, dadurch erreicht werden, dass die Konten von Beziehern hoher Einkommen besteuert und die von Beziehern niedriger Einkommen subventioniert werden.

Brown, Orszag und Snower (2006) haben gezeigt, dass sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland durch die Einführung von Beschäftigungskonten allein infolge besserer Anreize, höherer Effizienz der Arbeitslosigkeitsvorsorge und effizienterer Umverteilung auf die Hälfte reduzieren ließe.

¹ In einem System von Beschäftigungskonten erhalten Arbeitnehmer einen Großteil ihrer ungenutzten Beiträge zurück, d.h. sie werden im Gegensatz zu dem existierenden System nicht enteignet.

Praktische Vorschläge für Beschäftigungskonten sind weltweit von einer Vielzahl von Autoren gemacht worden,² jedoch sind Beschäftigungskonten bisher nur in Chile implementiert worden. Das Beschäftigungskontensystem in Chile umfasst einen so genannten Solidaritätsfonds zur Gewährleistung eines Mindestniveaus an Unterstützung während der Arbeitslosigkeit für den Fall, dass die Kontenstände nicht ausreichen, um die Unterstützungszahlungen abzudecken.³

Das Ziel dieser Studie besteht in der Konkretisierung der Ausgestaltung eines Systems von Beschäftigungskonten in Deutschland. Das neue System von Beschäftigungskonten wird als ein Teil des bisherigen Systems aufgefasst. Es entsteht dadurch, dass das Arbeitslosengeld und seine Finanzierung aus dem gegebenen System herausgelöst werden. Alle weiteren institutionellen Regelungen zu den Voraussetzungen zum Erhalt der Arbeitslosenunterstützung, zur Höhe des Anspruchs, zur Dauer des Anspruchs, zur interpersonellen Umverteilung etc. werden beibehalten. Dieser Ansatz beinhaltet jedoch keine Bewertung dieser Regelungen, er zielt lediglich darauf ab, das neue System bzw. den Übergang so transparent wie möglich darzustellen. Widersprüche und kuriose Regelungen, die im gegenwärtigen System existieren, sind im neuen System leichter zu erkennen.

Unser Reformvorschlag basiert in erster Linie auf einem Umlageverfahren, jedoch könnte langfristig ohne weiteren finanziellen Aufwand zu einem kapitalgedeckten Verfahren übergegangen werden. Der Grund ist, dass der Übergang vom Umlageverfahren zum kapitalgedeckten Verfahren durch die zusätzlichen Arbeitsanreize des Kontensystems finanziert werden kann.

² Für einen Überblick über Reformvorschläge und den Bezug zur wissenschaftlichen Literatur siehe Brown, Orzsag, Snower (2006).

³ Für die Funktionsweise des chilenischen Systems siehe Acevedo et al (i.E.), Sehnbruch (2006), Conerly (2002) und ILO (2001).

Diese Studie ist wie folgt aufgebaut: Im folgenden Abschnitt werden die allgemeine Funktionsweise des Systems der Beschäftigungskonten sowie deren Vorteile dargestellt und die aus einem System von Beschäftigungskonten resultierenden Beschäftigungsanreize diskutiert. Im zentralen und dritten Abschnitt wird die konkrete Ausgestaltung eines solchen Systems für Deutschland vorgestellt, auch wird der Übergang vom existierenden System zu dem neuen System von Beschäftigungskonten betrachtet. Der vierte Abschnitt enthält abschließende Bemerkungen.

II. Das generelle Konzept der Beschäftigungskonten

1. Funktionsweise

Ein Beschäftigter zahlt jeden Monat einen bestimmten, staatlich festgelegten Mindestbeitrag auf sein individuelles Beschäftigungskonto ein. Über den Mindestbetrag hinaus gehende Einzahlungen sind zugelassen. Bei Verlust des Arbeitsplatzes kann die betreffende Person von diesem Konto ebenso regelmäßig einen staatlich nach oben begrenzten Betrag zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts abheben. Niedrigere Abhebungen sind ebenfalls zugelassen.

Ist das individuelle Beschäftigungskonto leer, so tritt die Gemeinschaft der Steuerzahler als Notfallsicherung ein, und der Arbeitslose erhält Leistungen und zwar zu den hergebrachten Bedingungen des bisherigen Systems der Arbeitslosenunterstützung. Der Staat könnte darüber hinaus die Konten der Geringverdiener subventionieren. Diese beiden Ausgaben werden durch Steuern finanziert.

Wenn die Kontostände ausreichend hoch sind, können überschüssige Beträge für andere Zwecke genutzt werden. Wenn ein Beschäftigter das Renteneintrittsalter erreicht, ohne sein Beschäftigungskonto erschöpft zu haben, kann er mit den verbleibenden Beträgen seine Altersbezüge aufstocken.

Ein System von Beschäftigungskonten kann sowohl als Umlage- als auch als kapitalgedecktes Verfahren implementiert werden. In Form eines Umlageverfahrens würde auch zwischen den Generationen quersubventioniert werden, d.h. ein Teil der Kontenstände der Jüngeren finanziert die Abhebungen Älterer. Die Geschwindigkeit eines Überganges von einem Umlage- zu einem kapitalgedeckten Verfahren kann den politischen Rahmenbedingungen angepasst werden. Je stärker das System kapitalgedeckt ist, desto mehr Freiheit kann den Menschen bei der Entscheidung über staatliche oder privatwirtschaftliche Kontoführung übertragen werden.

2. Vorteile von Beschäftigungskonten

Obwohl Beschäftigungskonten prinzipiell Sparkonten darstellen, beinhalten sie zwei wesentliche Vorzüge gegenüber einer schlichten Abschaffung der bisherigen Arbeitslosenunterstützung und vollständig freiwilliger Vorsorge: Erstens mildern die vorgeschriebenen Mindestbeträge⁴ das Problem des „moralischen Risikos“, nämlich das Risiko, dass die Bürger zu wenig vorsorgen, weil sie sich darauf verlassen, dass im Notfall die Gemeinschaft für sie eintreten wird. Und zweitens enthält das Beschäftigungskontensystem eine solidarische Umverteilung derart, dass Menschen, die nicht fähig sind, mit Hilfe ihrer Ersparnisse für sich selbst zu sorgen, von anderen unterstützt werden.

Im Vergleich zu dem herkömmlichen, existierenden System haben Beschäftigungskonten den Vorteil, Fehlanreize zu minimieren. Im Prinzip läuft das existierende System darauf hinaus, Menschen durch die Zahlung von Transfers für ihre Beschäftigungslosigkeit zu „belohnen“ und durch Beiträge bzw. Steuern für Ihre Beschäftigung zu „bestrafen“. Infolge dieses Umverteilungsmechanismus tragen die Arbeitslosen den sozialen Kosten ihrer Arbeitslosigkeit nicht voll Rechnung, während die Beschäftigten nicht in vollem Umfang in

den Genuss des Ertrags ihrer Beschäftigung kommen. Dies hat zur Folge, dass die Arbeitsanreize zu gering ausfallen, die Produktivität und die Beschäftigung niedriger als möglich sind.

Unterstützungsleistungen und Beiträge bzw. Steuern in dem bestehenden System bewirken nicht nur interpersonelle Umverteilung von Beschäftigten an Arbeitslose. Die meisten Menschen, die zu einem Zeitpunkt beschäftigt sind, sind zu anderen Zeitpunkten arbeitslos. Folglich finanziert ein Teil der Beiträge, die sie während ihrer Beschäftigungsphase zahlen, die Unterstützungsleistungen, die sie in Phasen der Arbeitslosigkeit erhalten, d.h. sie zahlen effektiv an sich selbst. Diese Zahlungen stellen „intrapersonelle“ Umverteilung von Zeiten der Beschäftigung hin zu Phasen der Arbeitslosigkeit dar. Diese „intrapersonelle“ Umverteilung wird in dem existierenden System ineffizient gehandhabt, da sowohl Beiträge als auch Transfers Externalitäten verursachen, die Arbeitslosigkeit begünstigen.

Beschäftigungskonten mindern diese Externalitätenprobleme. Wenn nämlich ein Arbeitsloser von seinem Beschäftigungskonto einen Betrag abhebt, verringert er den Betrag, der ihm für die Zukunft zur Verfügung steht. Dadurch internalisieren Arbeitslose einen größeren Teil der gesellschaftlichen Kosten ihrer Arbeitslosigkeit und haben folglich einen größeren Anreiz, einen Arbeitsplatz zu suchen. Wenn ein Beschäftigter auf sein Konto einzahlt, dann erhöht er den Betrag, der ihm in der Zukunft zur Verfügung steht. Infolgedessen internalisieren Beschäftigte einen größeren Teil des Ertrages ihrer Beschäftigung als im herrschenden System und haben größere Anreize zu arbeiten.

Natürlich erzeugen interpersonelle Umverteilungen auch im System der Beschäftigungskonten Anreizverzerrungen, jedoch sind diese Anreizverzerrungen niedriger als im bestehenden System. Der Grund liegt darin, dass Beschäftigungskonten effizienter umverteilen: intrapersonelle Umverteilungen erfolgen jetzt über die Beschäftigungskonten

⁴ Ebenso die nach oben begrenzten Auszahlungen.

und nicht über Steuern bzw. Beiträge und Transfers, die die Beschäftigungsanreize reduzieren. Diese höheren Beschäftigungsanreize in dem System von Beschäftigungskonten führen zu einer höheren Beschäftigung und somit existiert auch weniger Bedarf an interpersoneller Umverteilung.

3. Anreizeffekte für Beschäftigte und Arbeitslose

Brown, Orszag und Snower (2006) identifizieren zwei zentrale Effekte, durch die die Beschäftigungsanreize verbessert werden. Sie sollen im Folgenden kurz dargestellt werden. Die Anreize zu arbeiten können durch die Belohnung der Beschäftigung bestimmt werden, die Differenz zwischen dem, was ein Mensch bei Beschäftigung erhält, und dem, was er als Arbeitsloser erhält. Eine Neuausrichtung der Arbeitslosenunterstützung in Deutschland in Form eines Wechsels von dem bestehenden System zu einem System von Beschäftigungskonten würde die Belohnung der Beschäftigung aufgrund der folgenden beiden Effekte erhöhen: ein Internalisierungseffekt und ein Steuerminderungseffekt.

Der Internalisierungseffekt: Beschäftigte müssen selbst für den Fall ihrer Arbeitslosigkeit vorsorgen. Folglich müssen Arbeitslose in stärkerem Maße die Kosten ihrer eigenen Arbeitslosigkeit tragen, und Beschäftigte erhalten höhere Erträge ihrer Beschäftigung. Deswegen haben Menschen mit Beschäftigungskonten durch die Arbeitslosigkeit mehr zu verlieren als im gegenwärtigen System. Beschäftigte haben einen stärkeren Anreiz Arbeitslosigkeit zu vermeiden, Arbeitslose haben einen größeren Anreiz, wieder in die Beschäftigung zurück zu kehren.

Der Steuerminderungseffekt: Da Beschäftigte über ihre Konten für ihre eigene Arbeitslosigkeit vorsorgen, müssen die Steuern aller Beschäftigten nur die Transfers für diejenigen finanzieren, die sich nicht selbst durch ihre eigenen Beiträge finanzieren können.

Folglich wird der Steuersatz im System der Beschäftigungskonten niedriger sein als im bestehenden System. Niedrigere Steuern implizieren eine höhere Belohnung der Beschäftigung, d.h. höhere Anreize für Beschäftigte und Arbeitslose.

Darüber hinaus gibt es noch einen indirekten Steuerminderungseffekt: Die höhere Beschäftigung erweitert die Steuerbasis, niedrigere Arbeitslosigkeit hingegen bedeutet weniger Transfers an Menschen, die sich nicht selbst versorgen können. Folglich wird der Steuersatz im System von Beschäftigungskonten sogar noch niedriger sein. Dies wird wiederum die Anreize zur Beschäftigung erhöhen und somit die Arbeitslosigkeit weiter vermindern.

In dem System von Beschäftigungskonten werden im Vergleich zum bestehenden System aufgrund stärkerer Anreize, beschäftigt zu bleiben, die Entlassungsraten niedriger sein; aufgrund der Anreize, schneller wieder in die Beschäftigung zurückzukehren, werden die Einstellungsraten höher sein. Somit ist die Arbeitslosigkeit niedriger.

III. Konkrete Ausgestaltung in Deutschland

Die spezifische Ausgestaltung des generellen Konzeptes der Beschäftigungskonten für Deutschland wird in diesem Abschnitt diskutiert. Zum besseren Verständnis werden im Folgenden zuerst die zentralen, relevanten Charakteristika des gegenwärtigen Systems der Arbeitslosenunterstützung in Deutschland dargestellt. Einige konkrete Überlegungen zur Ausgestaltung des Übergangs in das neue System schließen sich an die Darstellung des Beschäftigungskontenkonzeptes für Deutschland an.

1. Das gegenwärtige System der Arbeitslosenversicherung

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, zu denen Beamte und Richter nicht gehören, zahlen einen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung (seit Januar 2007: 4,2 Prozent des Bruttolohns; bis dahin 6,5 Prozent) an die Bundesagentur für Arbeit. Es gibt eine Beitragsbemes-

sungsgrenze (2007: 5 250 Euro je Monat, neue Länder: 4 550 Euro). Beiträge für Löhne aus Mini-Jobs (Beschäftigung zu einem Lohn von maximal 400 Euro je Monat) sind nicht zu zahlen.

Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, wer in den letzten zwei Jahren vor der Arbeitslosmeldung mindestens zwölf Monate versicherungspflichtig war. Die Zeitspanne, für die Arbeitslosengeld gezahlt wird, richtet sich nach der Dauer der Versichertenzeit innerhalb der letzten vier Jahre vor der Arbeitslosmeldung und nach dem Lebensalter des Betroffenen (Tabelle 1). Das Arbeitslosengeld beträgt 60 Prozent des vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielten Nettolohns; für Anspruchsberechtigte mit mindestens einem Kind beläuft es sich auf 67 Prozent.

Tabelle 1:

Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in Abhängigkeit von der Versicherungszeit und vom Lebensalter^a

Versicherungszeit von insgesamt mindestens ... Monaten innerhalb der letzten vier Jahre vor der Arbeitslosmeldung	Lebensalter (in Jahren)	Dauer des Anspruchs (in Monaten)
12	beliebig	6
16		8
20		10
24		12
30	55 oder mehr	15
36	55 oder mehr	18

^aRegelung für alle, die ab Februar 2006 arbeitslos werden bzw. geworden sind.

Quelle: DATEV (2007: 242).

Ein geringes Arbeitslosengeld wird bei Bedürftigkeit durch „ergänzendes“ Arbeitslosengeld II auf das Niveau eines von der Gesellschaft garantierten Mindesteinkommens aufgestockt. Besteht kein Anspruch auf Arbeitslosengeld, so wird bei Bedürftigkeit Arbeitslosengeld II gezahlt. Das Arbeitslosengeld II wird aus dem Steuertopf (genauer: den Steuereinnahmen des Bundes und der Gemeinden) finanziert.

Das Arbeitslosengeld machte im Jahr 2006 rund die Hälfte der Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit aus (Tabelle 2). Ein großer Teil der restlichen Ausgaben entfiel auf

arbeitsmarktpolitisch motivierte Ausgaben z.B. im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen im Bereich Qualifizierung.⁵

Tabelle 2:

Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2005–2007 (Mrd. Euro)

	2005	2006	2007 ^a
Beiträge	46,99	51,18 ^b	31,60 ^c
Umlagen ^d	1,44	1,12	1,08
Verwaltungskostenerstattung des Bundes	3,61	2,36	2,10
Zuschuss des Bundes	0,40	0,00	6,47
Sonstige Einnahmen	0,66	0,72	0,75
Einnahmen insgesamt	53,09	55,38	42,00
Ausgaben im Rahmen der Eingliederungstitel	3,56	2,48	2,60
Arbeitslosengeld	27,02	22,90	19,00
Kurzarbeitergeld, Transferkurzarbeitergeld	0,64	0,35	0,35
Umlagefinanzierte Ausgaben ^e	1,45	1,09	1,10
Aussteuerungsbetrag	4,56	3,28	1,80
Verwaltungsausgaben	5,98	5,34	5,36
Sonstige Ausgaben	9,88	8,73	8,79
Ausgaben insgesamt	53,09	44,17	39,00
Finanzierungssaldo	0,00	11,21	3,00

^aPrognose. — ^bDavon 3,3 Mrd. Euro Extraeinnahmen infolge vorgezogener Fälligkeit der Beiträge. — ^cBei einem Beitragssatz von 4,2 Prozent. — ^dFür die Winterbauförderung und für die Finanzierung des Insolvenzgeldes. — ^eInsolvenzgeld und Ausgaben für die Winterbauförderung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.), eigene Prognose.

Im Jahr 2007 werden für das Arbeitslosengeld vermutlich rund 19 Mrd. Euro ausgegeben werden, also rund 4 Mrd. Euro weniger als im Jahr 2006. Zum einen ist die Arbeitslosigkeit konjunkturbedingt niedriger als im Jahr 2006. Zum anderen wurde die Dauer, für die Arbeitslosengeld maximal bezogen werden kann, auf 12 Monate im Regelfall (18 Monate für Ältere) verkürzt; dies wird sich im laufenden Jahr erstmals auf die Ausgaben auswirken.

⁵ Diese Ausgaben werden also nicht über Steuern, sondern über Beiträge der Beschäftigten finanziert, wenn – wie im Jahr 2006 – der Bund angesichts ausreichender Einnahmen der Bundesagentur einen Zuschuss nicht zahlen muss. Betrachtet man die Arbeitsmarktpolitik als gesellschaftliche Aufgabe, so mag eine Steuerfinanzierung angezeigt sein.

2. Das neue System der Beschäftigungskonten

a) Vorbemerkungen

Die Umgestaltung der Absicherung bei Arbeitslosigkeit betrifft nur Teile der Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit. Die umlagefinanzierten Einnahmen der Bundesagentur (z.B. die Umlage zur Finanzierung des Insolvenzgeldes) sind von der Einführung des neuen Systems ebenso wie die zugehörigen Ausgaben nicht betroffen. Auch die Qualifizierungsmaßnahmen sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bleiben unberührt. Die Bundesagentur für Arbeit widmet sich auch im neuen System diesen Zwecken sowie der Vermittlung der Arbeitslosen.

Das neue System erstreckt sich mithin auf Teile der Beitragseinnahmen, das Arbeitslosengeld sowie Teile der Verwaltungskosten. Quantitativ geht es gewissermaßen darum, eine „Abteilung“ der Bundesagentur zu schaffen, der, gemessen an den Verhältnissen im Jahr 2007, rund zwei Drittel des Beitragsaufkommens bzw. 2,8 der 4,2 Beitragssatzpunkte zufließen. Diese Mittel reichen aus, um das Arbeitslosengeld und die zugehörigen (geschätzten) Verwaltungsausgaben zu decken.

Im Folgenden werden zunächst die Prinzipien beschrieben, denen das neue System genügen könnte. Teilweise werden danach Alternativen dargestellt; Ungereimtheiten des herrschenden Systems bleiben bestehen, um die Änderungen bestmöglich zu verdeutlichen. Danach werden weitere Aspekte beschrieben, die im Wesentlichen die Einordnung des Systems der Beschäftigungskonten in das gesamte Steuer-Transfer-System betreffen.

b) Prinzipien

Der Kreis derer, für die das neue System gilt, entspricht dem Kreis der bei der Bundesagentur für Arbeit Versicherten. Für jeden Versicherten wird ein persönliches Konto bei der Bundesagentur für Arbeit eingerichtet. Die Beschäftigten zahlen im neuen System einen Teil

ihres Lohns, nämlich 2,8 Prozent, zwangsweise auf ihre individuellen Konten ein. Dieser Betrag gilt als private Ersparnis; es entsteht Privateigentum (ein Eigentumsrecht). Formal zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer – wie derzeit bei den Beiträgen (und bei dem 1,4-Prozent-Beitrag für Qualifizierungsmaßnahmen, etc.) – je 50 Prozent. Die Beitragsbemessungsgrenze (in West und Ost) sowie die Mini-Job- und die Midi-Job-Regelung werden beibehalten. Die Differenz zwischen dem Beitrag im geltenden System (4,2 Prozent des Lohns) und der im neuen System als Ersparnis gewerteten Einzahlung (2,8 Prozent des Lohns) bleibt ein Beitrag (1,4 Prozent des Lohns), eine Quasi-Steuer. Sie wird wie bisher zur Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und anderer Zwecke genutzt.

Arbeitslose erhalten Leistungen („benefits“), indem sie auf ihre Konten zurückgreifen. Der Rückgriff auf die Konten ist möglich unter den Voraussetzungen, unter denen im bisherigen System Arbeitslosengeld gezahlt wird. Er ist möglich im Ausmaß des bisherigen Arbeitslosengeldes (67 bzw. 60 Prozent des Nettolohns). Der Zeitraum, für den Leistungen bezogen werden bzw. vom Konto abgehoben werden darf, entspricht dem, der sich gemäß der Regel für die Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld ergibt. Der Zugriff auf die Konten erfolgt also in jeder Beziehung entsprechend den Vorschriften, nach denen im geltenden System Arbeitslosengeld gezahlt wird. Der Kontostand sinkt entsprechend dem Zugriff des Arbeitslosen.

Bei den Konten handelt es sich um „notional accounts“. Den Beschäftigten werden Ansprüche gutgeschrieben, ohne dass tatsächlich gespart wird. Das System ist also ein Umlageverfahren, wie es bei der gesetzlichen Rentenversicherung besteht. Es wäre möglich, ist aber nicht zwingend erforderlich, dass die Verbindlichkeiten der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesen werden, die den Guthaben auf den Konten gegenüberstehen. Dies bedeutete, dass implizite Schulden explizit würden. Wichtig ist aber, dass die Anreize im neuen System anders als im geltenden System gesetzt sind.

Transfers an Arbeitslose, die nie eine Einzahlung geleistet haben oder die eingezahlt, aber keinen Anspruch erworben haben, werden – anders als Transfers an Arbeitslose, die einen Anspruch haben – aus dem Staatsbudget finanziert. Die Transfers an Arbeitslose ohne Anspruch werden allerdings – wie im bisherigen System – nur bei Bedürftigkeit gezahlt. Sie hängen nicht – wie das Arbeitslosengeld – vom früher bezogenen Nettolohn ab; das widerspräche den geltenden Regeln, die den üblichen Umverteilungsprinzipien entsprechen.

Infolge der Übernahme der geltenden Regeln für die Beiträge und für das Arbeitslosengeld kann die im Rahmen der „Arbeitslosenversicherung“ existierende Umverteilung erhalten bleiben. Zu diesem Zweck werden – wie beschrieben – die Einzahlungen derer, die nicht arbeitslos sind, und die Einzahlungen derer, die arbeitslos geworden sind, aber einen Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht haben, jenen zugeteilt, die Ansprüche haben. Wenn aufgrund zusätzlicher Monate der Beschäftigung entsprechend den geltenden Regeln ein Anspruch auf Arbeitslosengeld entsteht, dann wird die vorher geleistete Einzahlung (Zuteilung) gewissermaßen rückerstattet. Die Umverteilung im herrschenden System lässt sich also beibehalten, zwar nicht deswegen, weil sie Teil eines effizienten Systems ist, sondern nur deshalb, weil der Übergang zum neuen System so leicht wie möglich durchschaubar sein soll und politisch leichter durchzuführen sein soll.⁶

c) *Zusätzliche Aspekte*

— *Beschäftigungskonten und Altersvorsorge*

Das Kontensystem sollte in das System der Altersvorsorge eingebunden werden, indem unverbrauchte Guthaben bei Eintritt in das Rentenalter in das Privatvermögen übergehen.

⁶ Angemessen wäre es dagegen, die interpersonelle Umverteilung über das allgemeine Steuer- und Transfersystem abzuwickeln und interpersonelle Umverteilungselemente aus der Arbeitslosenversicherung bzw. dem Kontensystem mindestens langfristig zu eliminieren. Nur dann lässt sich Umverteilung zielgenau organisieren. Vermutlich gäbe es nach dem Übergang zum neuen System Druck in Richtung auf die Abschaffung der betreffenden Umverteilung bzw. in Richtung auf eine „faire“ Behandlung der Beschäftigten bzw. Kontensparer, denn die Umverteilung würde in Form der Kontenstände transparent.

Über das Vermögen darf frei verfügt werden; es darf auch vererbt werden und unterliegt wie anderes Vermögen der Erbschaftsteuer. Es kommt insofern nicht zu einer Quasi-Enteignung der Beschäftigten, die Einzahlungen geleistet haben. All dies setzt voraus, dass am Ende der Erwerbstätigkeit im Rahmen des Umlageverfahrens eigentumsrechtliche Ansprüche gegen die Allgemeinheit (wie beim Umlageverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung) geschaffen werden. Es lässt sich unter bestimmten Annahmen abschätzen, wie hoch das kumulierte Vermögen auf dem Beschäftigungskonto am Ende der Erwerbsphase wäre (s. Kasten).

Kasten:

Das kumulierte Vermögen eines Beschäftigten am Ende der Erwerbsphase – Eine Modellrechnung

Das Ausmaß des „Vermögens“, das ein Beschäftigter am Ende seines Erwerbslebens angesammelt haben dürfte, lässt sich abschätzen, wenn bestimmte Annahmen getroffen werden. Hier wird unterstellt, dass der beitragspflichtige Durchschnittslohn eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2007 2 350 Euro je Monat beträgt, dass der Beitragssatz (die „Sparrate“) 2,8 Prozent des Lohns beträgt und dass der Beschäftigte im Durchschnitt 45 Jahre arbeitet. Das Vermögen beträgt dann nach 45 Jahren Erwerbstätigkeit 35 532 Euro. Werden die Ersparnisse zu 4 Prozent verzinst, dann beträgt das Vermögen 117 404 Euro. Zu berücksichtigen ist aber, dass das Guthaben dadurch verringert wird, dass Arbeitslose Beträge abheben.

— *Rückwirkungen auf die Ausgaben des Staates für die Grundsicherung im Alter*

Im neuen System hätten viele Personen beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zusätzliches Vermögen angesammelt. Dies hätte zur Folge, dass die Ausgaben des Staates für die bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe für Alte (Grundsicherung im Alter) geringer als im geltenden System wären, weil es weniger bedürftige alte Menschen gäbe und/oder weil das Ausmaß der Bedürftigkeit im Einzelfall geringer wäre. Dies macht das neue System für Politiker attraktiv.

— *Einbindung der Beschäftigungskonten in das Steuersystem*

Die Einzahlungen auf individuelle Konten und die Auszahlungen müssten in das System der Einkommensbesteuerung integriert werden. Entsprechend dem geltenden System könnten die Einzahlungen auf ein Konto – wie die Beiträge im herrschenden System – als so genannte Vorsorgeaufwendungen tendenziell steuerbefreit werden. Auszahlungen könnten – wie derzeit das Arbeitslosengeld – mit Progressionsvorbehalt besteuert werden; das bedeutet, dass der relevante Steuersatz für das Einkommen ohne das Arbeitslosengeld so berechnet wird, als sei das Arbeitslosengeld steuerpflichtig, dass aber das Arbeitslosengeld nicht zum Einkommen zählt und damit nicht direkt besteuert wird.⁷

Eine Vermögensteuer („net wealth tax“) auf die angesammelten Guthaben wäre schädlich. Sie ist im Übrigen überflüssig, wenn es eine Einkommensteuer gibt.

Der Staat würde im neuen System über zusätzliche Informationen über die individuellen Vermögensverhältnisse verfügen. Die Politik könnte bei gewollten Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen der Steuer- und/oder Sozialpolitik eher auf das Lebenseinkommen statt auf das Periodeneinkommen abstellen. Es sei dahingestellt, ob dies von Vorteil oder Nachteil wäre.

— *Obergrenze für das Guthaben*

Es ist ohne weiteres möglich, eine Obergrenze für die akkumulierten Einzahlungen fest zu legen. Allerdings würden die angesammelten Guthaben angesichts der Beitragsbemessungsgrenze selbst bei langer Erwerbstätigkeit ohne Unterbrechung durch Arbeitslosigkeit selten 100 000 Euro übersteigen, wenn die Löhne konstant gehalten werden. Eine Obergrenze für den Kontenstand könnte in Abhängigkeit von der verbleibenden Lebensarbeitszeit festgesetzt werden.

⁷ Besser wäre es aber wohl, die Einzahlungen nicht, die Auszahlungen, also das Arbeitslosengeld, voll zu besteuern („nachgelagerte“ Besteuerung). Nach dem Vorschlag von Feldstein und Altman (1998) sollen Einzahlungen auf die Konten steuerbefreit sein, Entnahmen aber belastet werden („nachgelagerte Besteuerung“

3. Der Übergang zum neuen System

a) *Bestehende Ansprüche*

Ein Problem bei dem Übergang zum Kontensystem besteht darin, dass Leistungen wie im bisherigen System gezahlt werden sollen, dass aber die (zwangsweise) gesparten Beträge dafür nicht ausreichen. Es resultiert daraus, dass alte „Ansprüche“ zu respektieren sind. Dies wird als Konsens in der Gesellschaft vorausgesetzt. Damit bleiben in der Vergangenheit geleistete Beiträge, was sie grundsätzlich waren: Versicherungsprämien. Sie werden nicht in Ersparnisse umdefiniert.

Unser Reformvorschlag beinhaltet die Einführung des Beschäftigungskontensystems als Umlageverfahren. Folglich darf die Bundesagentur für Arbeit zur Finanzierung der Ausgaben auf die Einnahmen aus Beiträgen derer, die Ansprüche hätten, aber nicht arbeitslos sind, und aus Beiträgen jener, die keine Ansprüche hätten, zugreifen. Sie darf sich die Ersparnis derer verzinslich ausleihen, die nicht arbeitslos sind. Nur so kann sie allen Ansprüchen gerecht werden. Möglich ist es, die implizite Verschuldung explizit zu machen. Bei gegebenem Verhalten stehen somit unmittelbar beim Übergang den Auszahlungen für das Arbeitslosengeld Einzahlungen auf die Konten gegenüber, die den Beiträgen im geltenden System exakt entsprechen.

b) *Finanzierung*

Jedoch haben im Kontensystem viele Personen am Ende ihres Erwerbslebens Vermögen auf den Beschäftigungskonten angesammelt, welches ihnen dann zur Verfügung steht.⁸ Im Gegensatz zum jetzigen System kommt es insofern nicht zu einer Quasi-Enteignung der

wie (mit Übergangsregeln seit 2005) im deutschen Recht für die Rentenversicherungsbeiträge und die Altersrenten). Eine „vorgelagerte“ Besteuerung wird als Alternative nicht ausgeschlossen.

⁸ Es lässt sich unter bestimmten Annahmen abschätzen, wie groß diese Belastung ohne Berücksichtigung der aus den verbesserten Anreizen resultierenden Verhaltensänderungen wäre (Kasten).

Beschäftigten, die Einzahlungen geleistet haben. Die entscheidende Frage ist, wie sich dieses System finanzieren lässt.

Wie bereits dargestellt, beinhaltet ein Übergang vom jetzigen System zu Beschäftigungskonten aufgrund dieser Vermögensansprüche eine erhebliche Zunahme der Beschäftigungsanreize. Die entstehende zusätzliche Beschäftigung und das daraus resultierende zusätzliche Sozialprodukt könnten, soweit die Anreizeffekte groß genug sind, diese Vermögensansprüche finanzieren. Brown, Orszag und Snower (2006) haben gezeigt, dass bei einem Übergang vom jetzigen System auf das System der Beschäftigungskonten nicht unbedeutende Anreizeffekte entstehen, die mehr als ausreichen, um ein System von Beschäftigungskonten zu finanzieren.

Die Finanzierung der Vermögensansprüche während der Übergangsphase erfolgt ebenfalls nach diesem Schema: In der Anfangszeit nach dem Übergang zu den Beschäftigungskonten werden die kumulierten Vermögen vorerst niedrig sein und daher unproblematisch zu finanzieren sein. Mit der Zeit werden die kumulierten Vermögensbeträge auf den Konten steigen, aber zugleich werden die Beschäftigungsanreize größer, die die Finanzierung gewährleisten.

Die im neuen System eingesparten Ausgaben des Staates für die bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe für Alte könnten ebenfalls zur Finanzierung der Vermögensansprüche genutzt werden.

4. Der alternative Übergang zur Kapitaldeckung

Das skizzierte Reformkonzept basiert auf dem Umlageverfahren. Es ist aber möglich, dieses durch ein Kapitaldeckungsverfahren („funding“) zu ersetzen. Das bedeutet, dass auf den Konten tatsächlich gespart wird.

Eine Kapitalbildung kann bei der Bundesagentur für Arbeit oder bei einer frei wählbaren Institution erfolgen. Politisch attraktiv könnte es sein, dass der Fonds zunächst von der Bundesagentur für Arbeit verwaltet wird, dass aber mit zunehmendem Kapitalstock den Arbeitnehmern mehr Entscheidungsfreiheit in der Wahl einer Institution, die die Konten verwaltet, eingeräumt wird (Bundesagentur oder Banken und Versicherungen).⁹

Ein Übergang zu kapitalgedeckten Beschäftigungskonten könnte ohne zusätzlichen finanziellen Aufwand erzielt werden, wenn das zusätzlich entstehende Sozialprodukt ausreicht, um alte Ansprüche zu befriedigen, während die kapitalgedeckten Konten aufgebaut werden.¹⁰ Dies impliziert, dass die Anreizeffekte der Beschäftigungskonten noch stärker sind als für einen Übergang im Umlageverfahren notwendig. Nach der Studie von Brown, Orszag und Snower (2006) könnten die Anreizeffekte genügend hoch sein.

Auch ist es möglich, eine „start-up“-Phase (von z.B. fünf Jahren) einzuführen, in der Leistungen (benefits) nach dem alten System (steuerfinanziert) gezahlt werden und Kapital angesammelt wird. Mit der gewählten Variante sind unterschiedliche Verteilungseffekte verbunden.

Schließlich sei eine weitere Variante skizziert. Der an die Bundesagentur für Arbeit zu zahlende Beitrag, 2,8 Prozent des Bruttolohns, wird in zwei Teile zerlegt. Ein Teil, z.B. 25 Prozent, ist private Ersparnis; der andere Teil bleibt Beitrag bzw. Versicherungsprämie. Im Laufe der Jahre wird der Sparanteil erhöht. Beispielsweise könnte der Sparanteil über 50 und 75 auf 100 Prozent erhöht werden. Es laufen für einige Jahre ein System des zwangsweisen Vorsorgesparens und ein Versicherungssystem nebeneinander her. Das Arbeitslosengeld wäre

⁹ Diese Regelung würde zwar erfordern, dass die Zahl der Beschäftigten der Bundesagentur u. U. abnimmt, und Opposition gegen den Übergang zum neuen System provozieren, sie wäre aber unter Effizienzaspekten wohl von Vorteil.

¹⁰ Ebenfalls können auch hier die eingesparten Ausgaben des Staates für die bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe für Alte zur Befriedigung der alten Ansprüche genutzt werden.

der Teil des bisherigen Arbeitslosengeldes, der dem reduzierten Beitragssatz entspricht (75, 50 bzw. 25 Prozent des bisherigen Arbeitslosengeldes), zuzüglich der potentiellen Entnahme vom Konto.¹¹ Das neue Arbeitslosengeld wäre bei fehlenden oder geringen individuellen Rücklagen geringer als im herrschenden System. Im Zeitablauf würden die Ersparnisse mehr und mehr ausreichen, um eine „Lücke“ aufzufüllen.

IV. Schlussbemerkung

Diese Studie hat detailliert dargestellt, wie Beschäftigungskonten in Deutschland eingeführt werden können. Um die Einführung der Beschäftigungskonten so transparent und politisch einfach wie möglich zu gestalten, werden alle Voraussetzungen zum Erhalt der Arbeitslosenunterstützung, zur Höhe und der Dauer des Anspruchs sowie zur interpersonellen Umverteilung beibehalten.

Das Wesentliche an diesem Vorschlag ist, dass neue Arbeitsanreize entstehen, weil Einzahlungen auf die neuen Beschäftigungskonten als Vermögen angesehen werden. Im Gegensatz dazu werden im jetzigen System die Steuern bzw. Beiträge, die das Arbeitslosengeld finanzieren, nicht als Vermögen betrachtet, sondern als eine Art der Enteignung. Eine Person, die während ihres werkstätigen Lebens überwiegend beschäftigt war, hat mehr arbeitslosenunterstützung-finanzierende Steuern gezahlt als sie Arbeitslosengeld bekommen hat. Dennoch wird dieser Person kein Teil der Differenz gut geschrieben. Sie wird statt dessen enteignet. Angesichts dieser Enteignung senken die Steuer- bzw. Beitragszahlungen die Arbeitsanreize. Die Auszahlungen von Arbeitslosengeld senken die Arbeitsanreize weiter, weil diese Auszahlungen das Vermögen der arbeitslosen Person nicht verringern.

¹¹ Für die Entnahmen würden die Regeln für den Bezug von Arbeitslosengeld gelten.

Im Kontensystem jedoch wird das Vermögen der Konteninhaber durch die Einzahlungen erhöht und durch die Auszahlungen verringert. Am Ende seines werkstätigen Lebens hat der Kontoinhaber Zugang auf den Kontensaldo. Somit werden Beschäftigungskonten als Vermögen angesehen. Da die Konteninhaber zudem einen selbstverständlichen Ansporn haben, ihr Vermögen zu maximieren, bekommen sie somit einen zusätzlichen Anreiz, beschäftigt zu sein. Die erhöhte Beschäftigung erweitert die Steuerbasis und senkt die Ausgaben für das Arbeitslosengeld. Dadurch fallen die Einzahlungen pro Person, die benötigt werden, um die Konten der Geringverdienern zu ergänzen. Dies hebt die Arbeitsanreize weiter an.

Kurz gefasst: die Beschäftigungskonten schaffen Vermögen und dieses Vermögen schafft Arbeitsanreize. Die Studie von Brown, Orszag und Snower (2006) zeigt, dass diese Anreize genügend groß sind, um den Vermögensanspruch des Kontensystems (der nicht im jetzigen Arbeitslosenunterstützungssystem vorhanden ist) zu finanzieren.

Von einem anderen Blickpunkt betrachtet, entsteht durch die erhöhte Beschäftigung mehr Nationalprodukt und somit mehr Einkommen. Die Kontoeinzahlungen aus diesem erhöhten Einkommen genügen, so dass am Ende ihres werkstätigen Lebens die Kontosalde den Kontoinhaber zur Verfügung stehen können.

Literaturverzeichnis

- Acevedo, G., P. Eskenazi und C. Pages (i.E.), The Chilean Unemployment Insurance: A New Model of Income Support for the Unemployed?, in: R. Holzmann und M. Vodopivec (Hrsg.), *Improving Severance Pay: An International Perspective*. The U.S. World Bank, Washington, D.C.
- Brown, A., J.M. Orzsag und D.J. Snower (2006), Unemployment Accounts and Employment Incentives, Institut für Weltwirtschaft, Kiel Working Paper No. 1274.
- Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.), *Einnahmen und Ausgaben der BA*, Nürnberg. Via Internet: <http://www1.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/i.html>.
- Conerly, W.B. (2002), Chile Leads the Way with Individual Unemployment Accounts, National Center for Policy Analysis, Brief Analysis No. 424.
- DATEV (2007), *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*, Nürnberg.
- Feldstein, M., und D. Altman (1998). Unemployment Insurance Savings Accounts. NBER Working Paper 6860. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- ILO (2001), Protection to the Unemployed: Unemployment Insurance in Latin America, in: *Labour Review — Latin America and the Caribbean*, Lima, 48–52.
- Sehnbruch, K. (2006), Unemployment Insurance or Individual Savings Accounts: Can Chile's New Scheme Serve as a Model for other Developing Countries?, *International Social Security View* 59 (1), 27–48.