

Karl Heinz Hausner, Christian Hohendanner*

Der Flexibilitätsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung

Befristete Arbeitsverträge stehen im Spannungsfeld zwischen den Flexibilitätsbedürfnissen der Arbeitgeber und den Sicherheitsbedürfnissen der Arbeitnehmer. Um die Befristung von Arbeitsverträgen einzudämmen, ließen sich flexible Arbeitgeberbeiträge in der Arbeitslosenversicherung einführen. Der Beitragssatz für befristet Beschäftigte würde steigen und im Gegenzug für die Unbefristeten leicht fallen. Vier Varianten werden berechnet: beitragsaufkommensneutral, generelle Beitragssenkung und zwei Varianten ausschließlich für sachgrundlos befristet Beschäftigte. Ein solches Vorgehen berücksichtigt das höhere Risiko zukünftiger Arbeitslosigkeit bei befristet Beschäftigten besser als bisher und schafft monetäre Anreize für die Arbeitgeber, Arbeitnehmer vermehrt unbefristet einzustellen.

Etwa 2,8 Mio. Beschäftigte in Deutschland hatten laut IAB-Betriebspanel 2015 einen befristeten Arbeitsvertrag. Das entspricht einem Anteil an den Beschäftigten von etwa 8%. Zwar zeigt sich seit 2011 ein leichter Rückgang des Anteils befristeter Beschäftigung an den Beschäftigten insgesamt, von einem signifikanten Rückgang lässt sich jedoch nicht sprechen, zumal die Zahl befristeter Verträge leicht zugenommen hat. Deutlich wird die fortbestehende Relevanz befristeter Arbeitsverträge insbesondere bei Betrachtung der Neueinstellungen: Im ersten Halbjahr 2015 erfolgten 42% aller Einstellungen auf Basis eines befristeten Arbeitsvertrags (vgl. Abbildung 1).

In der Literatur findet sich keine eindeutige Bewertung befristeter Arbeitsverträge. Befristungen erleichtern Einstellungen, wenn der Bedarf an Arbeit zeitlich begrenzt oder aus wirtschaftlichen bzw. finanziellen Gründen unsicher ist. Befristungen fungieren als verlängerte Probezeit, wenn die Eignung der neu eingestellten Arbeitskräfte unklar ist. Den Beschäftigten wird dadurch einerseits der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert, andererseits besteht jedoch das Risiko, nach Ablauf der Vertragsdauer erneut arbeitslos zu werden.¹ Die damit einhergehende Planungsunsicherheit kann sich zudem negativ auf Familiengründung² und Gesundheit³ auswirken. Befristet Be-

schäftigte nehmen auch seltener an Weiterbildungen teil als unbefristet Beschäftigte.⁴ Kritisiert werden darüber hinaus mögliche „Mitnahmeeffekte“. Manche Arbeitgeber – so die Vermutung – nutzten das Instrument der Befristung als Normaleinstellungsverhältnis, weil sie aufgrund der Bewerberlage dazu in der Lage seien. Damit könnten sie den allgemeinen Kündigungsschutz vermeiden und verfügten zusätzlich über ein Druckmittel, um die Leistungsbereitschaft ihrer befristet Beschäftigten hoch zu halten.

Die gute Beschäftigungslage und Klagen über Fachkräftemangel haben den Ruf nach einer Eindämmung befristeter Arbeitsverträge lauter werden lassen. Politische Vor-

4 L. Bellmann, P. Grunau, U. Leber, M. Noack: Weiterbildung atypisch Beschäftigter, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2013.

Prof. Dr. Karl Heinz Hausner lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule des Bundes in Mannheim und ist Sachverständiger beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Dr. Christian Hohendanner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg sowie am Lehrstuhl für Empirische Wirtschaftssoziologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

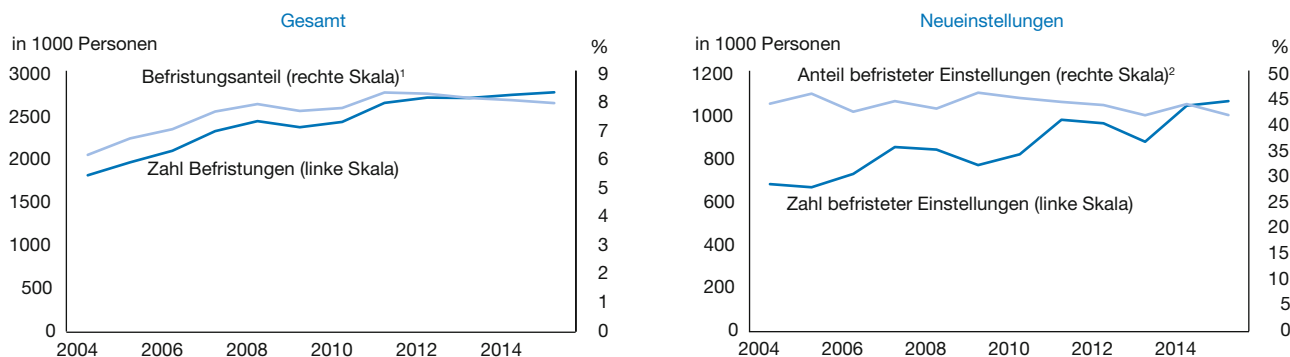
* Die Autoren vertreten in dem Beitrag ihre persönliche Meinung.

1 J. Giesecke, M. Groß: Temporary Employment: Chance or risk?, in: European Sociological Review, 19. Jg. (2003), H. 2, S. 161-177.

2 W. Auer, N. Danzer, A. Fichtl: Ökonomische Unsicherheit: Befristete Verträge erschweren Familiengründung, in: ifo Schnelldienst, 68. Jg. (2015), Nr. 15.

3 V. Gash, A. Mertens, G. Mertens, L. Romeu: Are fixed-term jobs bad for your health?: A comparison of West-Germany and Spain, in: European Societies, 9. Jg. (2008), H. 3, S. 429-458.

Abbildung 1
Entwicklung befristeter Beschäftigung 2004 bis 2015



¹ Befristungsanteil: Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse (ohne Auszubildende) an der betrieblichen Gesamtbeschäftigung ohne Auszubildende, nicht-sozialversicherungspflichtige mithelfende Familienangehörige und tätige Inhaber. ² Anteil befristeter Einstellungen an allen Einstellungen (ohne Auszubildende).

Quelle: IAB-Betriebspanel 2004-2015, hochgerechnete Werte.

schläge zur Eindämmung befristeter Arbeitsverträge konzentrieren sich überwiegend auf die Abschaffung sachgrundloser Befristungen, wahrscheinlich auch, weil eine solche Rechtsänderung relativ leicht zu bewerkstelligen und auf den ersten Blick einleuchtend ist. So haben sachgrundlose Befristungen in ihrer Bedeutung in der letzten Dekade zugenommen. Insgesamt waren 2013 knapp die Hälfte aller befristet Beschäftigten ohne Angabe eines Sachgrundes beschäftigt (vgl. Tabelle 1). Zugleich ist jedoch der Befristungsanteil insgesamt nicht in gleichem Maße angestiegen. Es ist somit eine gewisse Umschichtung von Befristungen mit Sachgrund auf solche ohne Sachgrund zu beobachten. Eine Erklärung für die zunehmende Nutzung von sachgrundlosen Befristungen dürfte in der als höher angenommenen Rechtssicherheit und dem erwarteten höheren Aufwand der Vorabprüfung von richterlich anerkannten Sachgründen liegen.⁵

Die in der öffentlichen Diskussion getroffene normative Unterscheidung in „gute“ Befristungen mit Sachgrund (akzeptabel, weil es einen „Grund“ gibt) und „schlechte“ Befristungen ohne Sachgrund („grundlos“, also unnötig) ist jedoch zu kurz gegriffen. So sind die häufig in den Medien genannten Beispiele von jahrelangen Kettenbefristungen mit den auf zwei Jahre begrenzten sachgrundlosen Befristungen nicht möglich. Vielmehr erfolgen über viele Jahre angelegte Befristungsketten entweder über aneinandergereihte Befristungen mit Sachgrund (z.B. Elternzeitvertretungen) oder über das Wissenschaftszeitvertragsgesetz. Diese Formen von Kettenbefristungen

5 C. Hohendanner, E. Ostmeier, P. Ramos Lobato: Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung, in: IAB-Forschungsbericht, Nr. 12, 2015, S. 101.

würden durch eine Abschaffung der sachgrundlosen Befristung in keiner Weise berührt.

Die Eindämmung befristeter Arbeitsverträge dürfte meist weniger eine Frage des Rechts als vielmehr der Finanzen sein. Beispielsweise spielt im öffentlichen Dienst die begrenzte Verfügbarkeit von bewilligten Dauerstellen eine zentrale Rolle bei der Verbreitung befristeter Arbeitsverträge. Die Hoffnung, dass bei konstanten Budgetrestriktionen alle sachgrundlos befristeten Verträge im Falle ihrer Abschaffung entfristet werden, ist daher anzuzweifeln.⁶ Arbeitgeber könnten auf Befristungen mit Sachgrund ausweichen, Werkvertragsunternehmen, freie Mitarbeiter oder Leiharbeiter einsetzen oder gänzlich auf Einstellungen verzichten.

Der Flexibilitätsbeitrag: Anpassung der Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung

Wie lässt es sich dennoch bewerkstelligen, Befristungen einzudämmen, ohne zugleich Einstellungen in großem Stil zu behindern und den Flexibilitätsspielraum der Unternehmen einzuschränken? Anstelle einer Reform des Befristungsrechts schlagen wir vor, das erhöhte Arbeitslosigkeitsrisiko befristet Beschäftigter an die Beitragszahlungen in der Arbeitslosenversicherung zu koppeln.⁷ Der Grundgedanke einer solchen Verknüpfung ist bereits im Beamtenrecht angelegt. Da Beamte grundsätzlich un-

6 C. Hohendanner: Befristete Beschäftigung. Mögliche Auswirkungen der Abschaffung sachgrundloser Befristungen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 17.3.2014, in: IAB-Stellungnahme, Nr. 01/2014.

7 Vgl. hierzu auch A. Tangian: Flexicurity, Flexinsurance and the European Commission's Green Paper: Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century, in: International Employment Relations Review, 13. Jg. (2007), H. 1, S. 1-14.

Tabelle 1
Anteil sachgrundloser Befristungen an allen Befristungen

Jahr	Privatwirtschaft ¹	Öffentlicher Sektor ¹	Gemeinnütziger Sektor ¹	Gesamt
2004	52,5	17,5	19,4	39,9
2012	54,1	31,1	32,5	43,7
2013	59,5	35,7	35,3	47,9

¹ Ohne Wissenschaft, in übrigen Jahren liegen keine Informationen vor.

Quellen: C. Hohendanner, E. Ostmeier, P. Ramos Lobato: Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung, in: IAB-Forschungsbericht, Nr. 12, 2015, S. 100; IAB-Betriebspanel, hochgerechnete Werte.

kündbar sind, entfällt für sie die Zahlung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. In ähnlicher Weise müsste der Beitrag unbefristet Beschäftigter aufgrund ihres ex ante bestehenden niedrigeren Arbeitslosigkeitsrisikos in Relation zu befristet Beschäftigten niedriger ausfallen. Wir schlagen vor, lediglich den Beitragssatz der Arbeitgeber anzupassen, da der Einsatz befristeter Verträge überwiegend im Entscheidungsbereich der Arbeitgeber liegt. Laut Mikrozensus sind weniger als 5% der befristeten Verträge auf den expliziten Wunsch der betroffenen Arbeitnehmer zurückzuführen.⁸ Modelle, die Versicherungsbeiträge an das Verhalten von Arbeitgebern koppeln, sind zudem nicht neu. So ist in den USA die Höhe der Beiträge der Arbeitgeber in die Arbeitslosenversicherung abhängig von der Häufigkeit von Kündigungen in ihrem Unternehmen (experience rating). Das US-amerikanische Modell ist letztlich darauf ausgerichtet, Anreize zu setzen, die betriebliche Fluktuation zu begrenzen.⁹ Dies würde – wie bereits in der Kranken- und Pflegeversicherung praktiziert – eine Abkehr vom Grundsatz der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherungen bedeuten.

Eine stärkere Berücksichtigung von Befristungen als Versicherungsrisiko in der Arbeitslosenversicherung hätte den Vorteil, dass befristete Arbeitsverhältnisse für Arbeitgeber relativ teurer werden und die oben angeführten potenziellen Mitnahmeeffekte vermieden werden könnten. Zugleich können Unternehmen gegen einen vertretbaren Flexibilitätsbeitrag weiterhin die Flexibilitätsvorteile befristeter Arbeitsverträge nutzen. Die Einführung eines Flexibilitätsbeitrags hätte zudem den entscheidenden Vorteil, dass die Beitragssätze in einem dynamischen

8 L. Günther, T. Körner, K. Marder-Puch: Qualität der Arbeit. Geld verdienen und was sonst noch zählt, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015.

9 W. Eichhorst: Reformüberlegungen und Marktasymmetrie: Die Potenziale einer Abfindungslösung, in: IZA Standpunkte, Nr. 62, S. 1-14.

Arbeitsmarkt und Wirtschaftsumfeld rascher angepasst werden könnten als dies bei zeitaufwändigen Rechtsänderungen der Fall wäre.

Der vorliegende Vorschlag berücksichtigt nicht, welche Bürokratiekosten für die Sozialversicherungsträger und Unternehmen entstehen. Schon jetzt geben Arbeitgeber in ihrer Meldung zur Sozialversicherung an, ob der jeweilige Arbeitnehmer befristet beschäftigt ist. Allerdings ist dieses Merkmal nicht zahlungsrelevant, eine fehlerhafte Meldung bleibt ohne Konsequenz. Zum Teil sind Steuerberater bzw. Steuerberatungsgesellschaften mit den Meldungen zur Sozialversicherungspflicht beauftragt, wobei der Befristungsstatus für die Steuer- und Sozialversicherungsmerkmale bislang nicht relevant ist. Es ist zudem anzuzweifeln, dass Übernahmen in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse sofort an die Sozialversicherung gemeldet werden. Eine Verknüpfung des Vertragsstatus mit Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung hätte somit den begrüßenswerten Nebeneffekt einer exakten Erfassung befristeter Arbeitsverträge in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Um eine solche Beitragsänderung durchzusetzen, schlagen wir eine Veränderung der Arbeitgeberanteile in der Arbeitslosenversicherung mit vier Varianten vor.

1. *Beitragsaufkommensneutral*: Arbeitgeber zahlen für alle befristet Beschäftigten einen höheren Beitrag in die Arbeitslosenversicherung. Im Gegenzug wird der Beitragssatz für unbefristet Beschäftigte leicht gesenkt.
2. *Generelle Beitragssatzsenkung*: Die Einführung des Flexibilitätsbeitrags wird – angesichts der guten konjunkturellen Lage – über eine generelle Absenkung der Beiträge in der Arbeitslosenversicherung erzielt. Lediglich für befristet Beschäftigte bleibt die aktuelle Beitragshöhe der Arbeitgeberbeiträge bestehen.
3. und 4. *Sachgrundlose Befristungen*: Varianten 1 und 2 werden nur auf sachgrundlos befristet Beschäftigte angewendet, da hier keine rechtlich anerkannten Befristungsgründe vorliegen. Hier sollen Betriebe, die z.B. Elternzeitvertretungen organisieren müssen, nicht noch durch erhöhte Beiträge belastet werden.

Dabei gehen wir vereinfacht von folgenden Annahmen aus:

- Die beitragspflichtigen Bruttoeinkommen der befristet und unbefristet Beschäftigten sind gleich hoch. In der Praxis liegen die Einkommen der unbefristet Beschäftigten höher als diejenigen der Befristeten, da die meisten Befristungen bei Berufseinsteigern vorgenom-

men werden und deren Gehälter niedriger sind.¹⁰ Für die Aussagekraft der folgenden Varianten spielt dies jedoch eine untergeordnete Rolle.

- 8% aller Arbeitnehmer sind befristet und 92% unbefristet beschäftigt. Der Befristungsanteil ist relativ stabil und geht seit 2011 leicht zurück (vgl. Abbildung 1).
- Der Anteil der sachgrundlosen Befristungen an allen Befristungen beträgt 50%. Die letzten hierfür verfügbaren Daten stammen aus dem Jahr 2013 (47,9%, vgl. Tabelle 1). Aufgrund der starken Dynamik kann man aber für das Jahr 2016 von 50% ausgehen. Demnach sind 4% aller Arbeitnehmer sachgrundlos befristet und 96% mit Sachgrund befristet bzw. unbefristet beschäftigt.
- Dynamische Verhaltensänderungen, die sich aufgrund der Variation der Arbeitgeberanteile zur Arbeitslosenversicherung ergeben können wie etwa einen Rückgang des Anteils der Befristungen, werden im Folgenden nicht berücksichtigt.
- Bei den beitragsaufkommensneutralen Varianten (Nr. 1 und 3) kann die Beitragssumme leicht vom Statusquo-Wert (100%) abweichen, da die Beitragssatzänderungen in 0,05%-Schritten erfolgen.

Vier Varianten der Beitragssatzgestaltung

1. Beitragsaufkommensneutrale Variante

Bei der beitragsaufkommensneutralen Variante zahlen die Arbeitgeber für alle befristet Beschäftigten einen höheren Beitrag in die Arbeitslosenversicherung ein. Dieses erhöhte Beitragsaufkommen wird genutzt, um den Beitragssatz für unbefristet Beschäftigte zu senken. Da nur etwa 8% der gesamten Beschäftigten befristet beschäftigt sind, wird die Beitragssenkung für die große Zahl der unbefristet Beschäftigten entsprechend geringer ausfallen. Je nach Variation des Arbeitgeberanteils für die befristet Beschäftigten an der Arbeitslosenversicherung ließe sich der Arbeitgeberanteil für die 92% der unbefristet Beschäftigten um knapp 7% (bei 1,4% Arbeitgeberanteil) bis 20% (bei 1,2% Arbeitgeberanteil) senken (vgl. Tabel-

¹⁰ Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Susanna Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Drucksache 18/11761 – Aktuelle Daten zu befristeter Beschäftigung, Berlin 2017.

Tabelle 2

Aufkommensneutrale Variation der Beitragssätze

Teilvariante	Status quo	1	2	3	4	5
Arbeitgeberanteil						
Befristeter	1,50	2,50	3,00	4,00	4,50	5,00
Beitragssatz						
Befristeter	3,00	4,00	4,50	5,50	6,00	6,50
Arbeitgeberanteil						
Unbefristeter	1,50	1,40	1,35	1,30	1,25	1,20
Beitragssatz						
Unbefristeter	3,00	2,90	2,85	2,80	2,75	2,70
Beitrags-						
summe (%) ¹	100,00	99,60	99,40	100,53	100,33	100,13

Anmerkung: Der Arbeitnehmeranteil bleibt in allen Teilvarianten bei 1,5%. Teilvariante 2 wird als Kompromiss genannt.

¹ In % der bisherigen Beitragssumme der Arbeitslosenversicherung bei einem allgemeinen Beitragssatz von 3,0%.

Quelle: eigene Berechnungen.

le 2). Die Beitragssumme bleibt bei allen Teilvarianten annähernd stabil.¹¹

2. Generelle Beitragssatzsenkung

Die Einführung des Flexibilitätsbeitrags wird – angesichts der guten konjunkturellen Lage – über eine generelle Absenkung der Beiträge in der Arbeitslosenversicherung erzielt. Lediglich für die etwa 8% der befristet Beschäftigten bleibt die aktuelle Beitragshöhe der Arbeitgeberbeiträge in Höhe von 1,5% bestehen. Für die unbefristet Beschäftigten sinkt der Arbeitgeberanteil in den Teilvarianten auf 1,4% bis 1,2% (vgl. Tabelle 3).

Da hier nicht wie bei Variante 1 der Beitragssatz für die befristet Beschäftigten steigt, hätte eine generelle Beitragssenkung für die unbefristet Beschäftigten erhebliche Auswirkungen auf die Beitragssumme, die je nach Teilvariante um etwa 3% bis 9% sinkt. Die Bundesagentur für Arbeit erzielte im Haushaltsjahr 2016 Beitragseinnahmen von etwa 31 Mrd. Euro, was einen Rückgang der Einnahmen von bis zu 2,9 Mrd. Euro bedeuten würde. Angesichts der aktuell guten konjunkturellen Situation und vor dem Hintergrund eines Überschusses der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von über 5 Mrd. Euro im Jahr 2016 erscheint dieser Ausfall zwar momentan verkraftbar. Al-

¹¹ Beispiel für die Beitragssumme: In Teilvariante 1 beträgt der Arbeitgeberanteil für die 8% der befristet Beschäftigten 2,5%, während sich dieser für die 92% der Unbefristeten auf 1,4% beläuft. Zusammen mit dem unveränderten Arbeitnehmeranteil von 1,5% ergeben sich rechnerische Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 99,6% der Beitragssumme, die sich bei dem aktuellen allgemeinen Beitragssatz von 3,0% ergeben.

Tabelle 3
Generelle Beitragssatzsenkung

Teilvariante	Status quo	1	2	3	4	5
Arbeitgeberanteil						
Befristeter	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Beitragssatz						
Befristeter	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Arbeitgeberanteil						
Unbefristeter	1,50	1,40	1,35	1,30	1,25	1,20
Beitragssatz						
Unbefristeter	3,00	2,90	2,85	2,80	2,75	2,70
Beitrags-						
summe (%) ¹	100,00	96,93	95,40	93,87	92,33	90,80

Anmerkung: Der Arbeitnehmeranteil bleibt in allen Teilvarianten bei 1,5%.

¹ In % der bisherigen Beitragssumme der Arbeitslosenversicherung bei einem allgemeinen Beitragssatz von 3,0%

Quelle: eigene Berechnungen.

lerdings braucht die Arbeitslosenversicherung eine ausreichende Rücklage, um ihre Funktion als automatischer Konjunkturstabilisator gerecht werden zu können.

Staatliche Ausgaben zur Arbeitslosenunterstützung zählen zu den klassischen automatischen Stabilisatoren, da deren Volumen eine starke antizyklische Konjunkturreaktivität aufweist. So verringerten sich die Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit von 42,8 Mrd. Euro (2007) um ein Fünftel auf 34,3 Mrd. Euro (2009).¹² Die gesamten Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit nahmen von 2007 bis 2009 dagegen kräftig zu. Sie betragen im Jahr 2007 36,2 Mrd. Euro und stiegen bis 2009 krisenbedingt um ein Drittel auf 48,1 Mrd. Euro an, den höchsten Wert seit der Einführung des Arbeitslosengeldes II im Jahr 2005, um schließlich nach der unerwartet kräftigen Erholung der deutschen Wirtschaft 2011 mit 37,5 Mrd. Euro fast wieder auf das Ausgangsniveau von 2007 zu sinken.¹³

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung empfiehlt aus diesem Grund eine Rücklage von 0,65% des BIP (aktuell etwa 20 Mrd. Euro) und spricht sich gegen Beitragssenkungen aus, bis dieser Wert erreicht ist.¹⁴ Bis Ende 2016 hat die Bundesagentur für Arbeit eine Rücklage von 11,5 Mrd. Euro aufgebaut. Die sehr positive Arbeits-

¹² Allerdings ist der Beitragssatz in diesem Zeitraum von 4,2% (2007) über 3,3% (2008) auf 2,8% (2009) gesunken.

¹³ K. H. Hausner, S. Simon, E. Spitznagel: Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit im Spannungsfeld von konjunkturellen Risiken und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen, in: Zeitschrift für Sozialen Fortschritt – German Review of Social Policy, 64. Jg. (2015), H. 3, S. 54-63.

¹⁴ K. H. Hausner, E. Weber: BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur, IAB-Kurzbericht, Nr. 3, 2017.

Tabelle 4
Aufkommensneutrale Variation der Beitragssätze (nur sachgrundlose Befristungen)

Teilvariante	Status quo	1	2	3	4	5
Arbeitgeberanteil						
Befristeter	1,50	4,00	5,00	6,50	7,50	8,50
Beitragssatz						
Befristeter	3,00	5,50	6,50	8,00	9,00	10,00
Arbeitgeberanteil						
Unbefristeter	1,50	1,40	1,35	1,30	1,25	1,20
Beitragssatz						
Unbefristeter	3,00	2,90	2,85	2,80	2,75	2,70
Beitrags-						
summe (%) ¹	100,00	100,13	99,87	100,27	100,00	99,73

Anmerkung: Der Arbeitnehmeranteil bleibt in allen Teilvarianten bei 1,5%.

¹ In % der bisherigen Beitragssumme der Arbeitslosenversicherung bei einem allgemeinen Beitragssatz von 3,0%

Quelle: eigene Berechnungen.

marktentwicklung der vergangenen Jahre kann aber nicht als Normalfall gelten. So hielt beispielsweise die Deutsche Bundesbank im Jahr 2010 den aktuellen Beitragssatz von 3% für zu gering, um die Eigenfinanzierung der Bundesagentur für Arbeit über den Konjunkturzyklus hinweg sicherzustellen.¹⁵ Dabei war selbst die Rekordrücklage des Jahres 2007 in Höhe von knapp 18 Mrd. Euro um über 5 Mrd. Euro zu niedrig, um die schwere Wirtschaftskrise der Jahre 2009/2010 abzufedern, obwohl die Reaktion der Arbeitslosigkeit auf den extremen Wirtschaftseinbruch damals sehr gedämpft ausfiel.¹⁶

3. Beitragsaufkommensneutrale Variante (nur sachgrundlose Befristungen)

Werden die Arbeitgeberbeiträge ausschließlich für die sachgrundlos Befristungen bei unveränderten Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung erhöht, müssen diese deutlich mehr als bei Variante 1 steigen, weil die Erhöhung nur noch für 4% statt für 8% der Beitragszahler wirksam ist. Soll beispielsweise der Beitragssatz der unbefristet Beschäftigten und der Arbeitnehmer, bei denen ein Sachgrund für die Befristung vorliegt, auf 2,8% gesenkt werden, muss im Gegenzug dazu der Beitragssatz für die sachgrundlos Befristeten auf 8,0% angehoben werden, davon 6,5% Arbeitgeberanteil (vgl. Tabelle 4).

¹⁵ Deutsche Bundesbank: Öffentliche Finanzen, Monatsbericht Mai 2010, S. 76-86.

¹⁶ E. Weber: The labour market in Germany: reforms, recession and robustness, in: De Economist, 163. Jg. (2015), H. 4, S. 461-472.

Tabelle 5
Generelle Beitragssatzsenkung (nur sachgrundlose Befristungen)

Teilvariante	Status quo	1	2	3	4	5
Arbeitgeberanteil Befristeter	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Beitragssatz Befristeter	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Arbeitgeberanteil Unbefristeter	1,50	1,40	1,35	1,30	1,25	1,20
Beitragssatz Unbefristeter	3,00	2,90	2,85	2,80	2,75	2,70
Beitrags-summe (%) ¹	100,00	96,80	95,20	93,60	92,00	90,40

Anmerkung: Der Arbeitnehmeranteil bleibt in allen Teilvarianten bei 1,5%.

¹ In % der bisherigen Beitragssumme der Arbeitslosenversicherung bei einem allgemeinen Beitragssatz von 3,0%

Quelle: eigene Berechnungen.

4. Generelle Beitragssatzsenkung (nur sachgrundlose Befristungen)

Bei gleichbleibendem Beitragssatz für die sachgrundlos Befristeten sinkt analog zur Variante 2 das Beitragsaufkommen zur Arbeitslosenversicherung, nur hier noch etwas stärker, je nach Teilvariante um etwa 3% bis knapp 10% (vgl. Tabelle 5). Für das Haushaltsjahr 2016 würde dies zu einem Beitragsausfall bei der Bundesagentur für Arbeit von bis zu 3,0 Mrd. Euro führen. Die finanzwissenschaftlichen Gründe gegen eine Verringerung des Beitragsvolumens der Arbeitslosenversicherung wurden bereits dargelegt.

Fazit

Befristete Arbeitsverträge stehen im Spannungsfeld zwischen den jeweils berechtigten Flexibilitätsbedürfnissen der Arbeitgeber und den Sicherheitsbedürfnissen der

Arbeitnehmer. Um möglichst beiden Seiten gerecht zu werden, schlagen wir die Einführung monetärer Anreize für Arbeitgeber vor, um den Einsatz unbefristeter Arbeitsverträge zu fördern, ohne zugleich die Flexibilisierungsmöglichkeiten deutlich einzuschränken.

Dazu stellen wir die Einführung von flexiblen Arbeitgeberbeiträgen in der Arbeitslosenversicherung für befristet und unbefristet Beschäftigte zur Diskussion: Der Beitragssatz der Arbeitgeber für befristet Beschäftigte sollte relativ höher ausfallen als für die unbefristet Beschäftigten. Eine solche Änderung der Beitragssätze kann in der Summe aufkommensneutral oder über eine generelle Beitragssenkung für die unbefristet Beschäftigten erfolgen.

Eine generelle Beitragssenkung (Varianten 2 und 4) ist allerdings abzulehnen, da ansonsten die Arbeitslosenversicherung ihre Funktion als makroökonomischer Stabilisator nicht mehr in vollem Umfang wahrnehmen kann. Bei den Varianten 3 und 4 steigt der Beitragssatz für die sachgrundlos Befristungen stark an, weil nur noch etwa 4% der Arbeitnehmer davon betroffen sind. So müsste sich der Beitragssatz für die ohne Sachgrund befristet Beschäftigten auf 5,0% mehr als verdreifachen, um eine aufkommensneutrale Absenkung des Beitragssatzes der übrigen Beschäftigten um 10% zu erreichen (vgl. Tabelle 4, Teilvariante 2). Würden alle befristet Beschäftigten einbezogen, wäre die Teilvariante 2 in Tabelle 2 ein guter Kompromiss. Hier verdoppelt sich für die Arbeitgeber der Beitragssatz für die befristet Beschäftigten auf 3,0%, während er für die Unbefristeten immerhin um 10% auf 1,35% fällt. Die Auswirkungen auf die Einnahmenseite des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit wären dabei mit etwa 186 Mio. Euro (0,6% der gesamten Beitragseinnahmen von etwa 31 Mrd. Euro) zu verkraften.

Die Einführung eines flexiblen Arbeitgeberbeitrags in der Arbeitslosenversicherung wäre ein innovativer Weg, um die unterschiedlichen Interessen im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Flexibilität besser zu vereinbaren.

Title: A Proposal for the Reform of Fixed Contracts: Flexible Contributions in Unemployment Insurance

Abstract: The controversy around fixed-term contracts centres around the conflict between the employer's need for flexibility and the employee's need for security. The authors propose flexible contributions for employers to the public unemployment insurance system to balance both interests. The employers' contributions for their temporary staff would increase while the contributions for their permanent staff would in turn decrease slightly. The authors calculate four versions. With regards to the total sum of contributions, the first version holds the contributions received constant while the second version leads to a reduction. They then repeat these two calculations for fixed-term contracts without substantive grounds. The flexibility premium takes into account the higher unemployment risk of employees with fixed-term contracts and establishes monetary incentives for employers to hire employees with permanent contracts.

JEL Classification: J65, J32, H55