

Juristische und volkswirtschaftliche Arbeitsmarktforschung (JuVA)

Forschungsprojekt: Zukunft der Arbeitslosenversicherung

Ausgangssituation

Gegenstand der politischen Diskussion und der Reformen im Bereich der Arbeitsverwaltung der vergangenen Jahren war vor allem die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die gemeinhin „Hartz IV“ genannt wurde und seit 2023 Bürgergeld heißt.

Fragen der Arbeitslosenversicherung spielen insgesamt eine geringere Rolle in der öffentlichen Wahrnehmung. Das kann verschiedene Gründe haben. Insgesamt scheint die Arbeitslosenversicherung gut aufgestellt. Der verhältnismäßig geringe Beitrag von 2,6% reicht zur Finanzierung der Leistungen aus, Steuerzuschüsse oder Finanzierungslücken, wie aus der Renten- oder Krankenversicherung bekannt, kennt die Arbeitslosenversicherung nicht – jedenfalls, wenn man außerordentliche Ereignisse wie die Corona-Pandemie ausblendet. Mehr noch: Die Arbeitslosenversicherung verfügt mit dem Kurzarbeitergeld zudem über ein Werkzeug, das wegen seines erfolgreichen Einsatzes in Krisenzeiten über eine große Anerkennung verfügt.

Forschungsbedarf

Warum ist es trotzdem notwendig und sinnvoll, sich gerade mit der Zukunft der Arbeitslosenversicherung interdisziplinär zu befassen? Die Antwort auf diese Frage verlangt zunächst nach der Klärung des Forschungsgegenstandes.

Forschungsgegenstand: Beitragsfinanzierte Arbeitsverwaltung

Mit dem Schlagwort „Arbeitslosenversicherung“ soll einerseits keine Verengung des Forschungsgegenstandes z.B. allein auf die Fragen des Arbeitslosengeldes einher gehen. Andererseits sollen die durch die Jobcenter bereitgestellten Leistungen zur Grundsicherung nicht zentraler Gegenstand der Analysen sein, sondern vor allem vergleichsweise herangezogen werden.

Diesen Vorgaben entspricht ein Forschungsgegenstand, der sich mit „beitragsfinanzierter Arbeitsverwaltung“ überschreiben lässt.

Mit diesem Begriff werden dann insbesondere nicht nur die Entgeltersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung erfasst, sondern darüber hinaus zwei zentrale Bereiche. Zunächst umfasst dieser Begriff sämtliche Leistungen der Arbeitsförderung, d.h. die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (§ 3 Abs. 3 SGB III) ebenso wie die Entgeltersatzleistungen (§ 3 Abs. 4 SGB III). Durch die Fokussierung auf die „beitragsfinanzierte Arbeitsverwaltung“ wird darüber hinaus – quasi unter Betonung des Begriffsteils „Verwaltung“ – ein Blick auf die Arbeitsverwaltung an sich und die notwendigen Veränderungen in der Organisation der Leistungsverwaltung ermöglicht.

Herausforderungen

Die Herausforderungen, denen sich die Arbeitsverwaltung stellen muss, unterscheiden sich nicht von denen, die auch in anderen Bereichen des Arbeitslebens bestehen.¹

1) *Demografischer Wandel*

Anders als bei der Rentenversicherung bedroht der demografische Wandel nicht den Generationenvertrag, da dieser im Rahmen der Arbeitslosenversicherung nicht in gleichem Maße besteht. Es wird aber zukünftig an Arbeitnehmern fehlen, die die Aufgaben im Rahmen der Arbeitsverwaltung übernehmen. Auf diesen Verlust wird zu reagieren sein – etwa durch eine stärkere Digitalisierung der Arbeitsverwaltung.

Weiterhin steht man in der aktiven Arbeitsförderung vor der Herausforderung, den Implikationen des demografischen Wandels zu begegnen. Diese manifestieren sich insbesondere in der Fachkräfte- und Arbeitskräftesicherung. Hierdurch rücken Themen wie Aus- und Weiterbildung, Fachkräftegewinnung aus dem Ausland und Erwerbsbeteiligung der Frauen in den Vordergrund. Es besteht die Notwendigkeit, durch eine wissenschaftliche, interdisziplinäre Begleitung die aktive Arbeitsmarktförderung zukunftssicher aufzustellen.

¹ Vgl. IAB (2025), Zentrale Befunde zu aktuellen Arbeitsmarkt-Themen 2025, URL: www.iab.de/zentrale_befunde_2025.

2) Digitalisierung

Der Begriff der Digitalisierung beschreibt nicht nur eine Lösung, sondern gleichzeitig auch eine immense Herausforderung; nicht nur beim Blick nach innen, sondern vor allem beim Blick nach außen auf das Arbeitsleben. Die Arbeitswirklichkeit in den Betrieben ändert sich und wird sich weiter ändern. Wie kann/sollte/muss die Arbeitsverwaltung Arbeitnehmer dabei unterstützen, diesen Wandel erfolgreich zu gestalten?

Digitalisierung hat zudem viele Facetten, von Automatisierungen bis hin zur künstlichen Intelligenz. Die Arbeitswelt wird sich transformieren und die öffentliche Arbeitsverwaltung ebenfalls.

3) Ökologische Transformation

Neben der angesprochenen Digitalisierung führt auch die ökologische Transformation zum Strukturwandel. Dies hat Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, z.B. die erhöhte Nachfrage nach sog. „green skills“ und die damit verbundene reduzierte Nachfrage nach sog. „brown skills“. Auch die Energiewende fällt in diesen Bereich des strukturellen Wandels. Damit ergeben sich auch aus dieser Perspektive erhebliche Herausforderungen für die Arbeitsverwaltung, welche es wissenschaftlich und interdisziplinär zu analysieren gilt.

Wissenschaftlicher Vorgehensweise: Interdisziplinarität und praktische Verwertbarkeit

Die wissenschaftliche Vorgehensweise in diesem Projekt ist gekennzeichnet sowohl durch den Weg als auch durch das Ziel.

1) Interdisziplinarität

Ein Markenkern dieses Forschungsprojektes ist der interdisziplinäre Ansatz, der allen Teilprojekten zugrunde liegt. Dabei ist die Zusammenarbeit zwischen Volkswirtschaft und Rechtswissenschaft schon angelegt. In den einzelnen Teilprojekten sollen Antworten aber in den Disziplinen gesucht werden, die welche geben können. Es ist gewollt, Forscher aus anderen Disziplinen, z.B. aus der Politikwissenschaft oder der Soziologie, einzubinden. Das gilt auch, wenn dabei eine andere Disziplin weniger Berücksichtigung findet.

2) Praktische Verwertbarkeit

Nicht nur Wissenschaftler sollen zu Wort kommen, sondern auch Praktiker eingebunden werden. Ziel der Arbeiten im Rahmen der Forschungsprojekte ist stets, auf Basis profunder wissenschaftlicher Analyse einen Vorschlag zu unterbreiten, der praktisch umsetzbar ist. Deswegen braucht es die stetige Rückkopplung mit der Praxis. Darüber sollen auch Anregungen aus der Praxis auf ihre Verwertbarkeit hin untersucht werden.

Forschungsvorhaben

Unterprojekt 1: Versicherungsfremde Leistungen

Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Sozialversicherung (wie Renten- oder Krankenversicherung) sind Leistungen, die nicht direkt durch Beiträge der Versicherten finanziert werden, sondern Kosten für gesamtgesellschaftliche Aufgaben oder familienpolitische Ziele darstellen, die eigentlich aus Steuermitteln des Staates bezahlt werden sollten. Diese existieren auch in der Arbeitslosenversicherung. In den Fokus gerückt wurde die Thematik durch die allein durch finanzpolitische Erwägungen vorgenommene Verschiebung der Zuständigkeit für insbesondere der Leistungen zur Förderung der beruflichen Bildung. In der Folge sind nun die beitragsfinanzierten Agenturen für Leistungen zuständig, die eigentlich bei den steuerfinanzierten Jobcentern zu verorten wären. Diesen Umstand haben wir bereits aus interdisziplinärer Perspektive kritisiert.²

Das Unterprojekt ist damit jedoch nicht abgeschlossen. Zukünftig werden insbesondere die neuen gesetzgeberischen Instrumente, die der Gesetzgeber darauf hin kontrolliert, ob sie zutreffend in- oder außerhalb der Sozialversicherung verortet wurden.

Unterprojekt 2: Zukunft der Arbeitsverwaltung

Das Unterprojekt nimmt sich der Zukunft der Arbeitsverwaltung mit dem Blick auf die verwaltungstechnische Seite an. Der Verwaltungsapparat, der in Form von Arbeitsagenturen und Jobcentern hinter der Arbeitsförderung und der Grundsicherung steht, ist Gegenstand häufiger Kritik: zu teuer, zu langsam, zu wenig effektiv. Dieses Unterprojekt dient dazu, aus einer interdisziplinären Perspektive zu untersuchen, wie eine unbürokratische, effiziente, ressourcenschonende Abwicklung aussehen kann. Dabei werden neuen Maßnahmen entwickelt und solche des Gesetzgebers beurteilt, zum Beispiel im Fall der Verwaltungsvereinfachung durch das Bürgergeldgesetz. Handelt es sich dabei um eine wirksame Maßnahme zur Steigerung der Effizienz oder um falsche Großzügigkeit gegenüber den Empfängern von Bürgergeld? Wie sieht eine unbürokratische, effiziente, ressourcenschonende Abwicklung aus? Bremst die Selbstverwaltung oder ist sie ein Treiber der notwendigen Reformen? Wie lassen sich die technischen Errungenschaften zugunsten aller Betroffenen einsetzen? Ein erster Ansatz könnte hier in der Schaffung eines Beitragskontos liegen.³

Unterprojekt 3: Zukunft der aktiven Arbeitsförderung

Das Unterprojekt 3 nimmt die besonderen Zukunftsfragen der aktiven Arbeitsförderung in den Blick. Es soll eruiert werden, welche Maßnahmen sich ebenso nachhaltig finanzieren lassen als auch den Herausforderungen, die der Strukturwandel an die Arbeitswelt stellt, sinnvoll

² Vgl. Husemann, Tim und de Pinto, Marco (2024), Gesetzgebung in der Sozialversicherung: Von der heißen Nadel – und der fehlenden Wissenschaft, [Zeitschrift für Rechtspolitik, 7: 194-198](#).

³ Vgl. Husemann Tim und Weber, Jochen (2025) Moderne Verwaltung in der Arbeitslosenversicherung: Plädoyer für die Einführung eines Beitragskontos als Berechnungsgrundlage des Arbeitslosengeldanspruchs, im Entstehen.

begegnen. Das setzt voraus, zunächst überhaupt zu ermitteln, was unter dem Begriff „strukturwandelbedingt“ zu verstehen ist. Darauf aufbauend lässt sich dann klären, ob Instrumente wie das Qualifizierungszeitgeld oder das Bildungszeitgeld geeignet sind bzw. wären, um auf den Strukturwandel zu reagieren.

Im Fokus der Arbeitsverwaltung steht nach wie vor die Vermittlung von Arbeitssuchenden in abhängige Beschäftigung. Wie die Vermittlung der Zukunft aussieht, und ob sich durch rein organisatorische Maßnahmen die Zeit der Arbeitslosigkeit verkürzen lässt, ist ebenfalls Untersuchungsgegenstand.

Unterprojekt 4: Systemwechsel in der Arbeitslosenversicherung

Das Grundgesetz schützt die gesetzliche Arbeitslosenversicherung nicht in ihrem Bestand. Die Verfassung verlangt einen Sozialstaat. Diese soziale Absicherung der Bürger muss aber erstens nicht durch eine Versicherung geschehen und zweitens muss diese nicht staatlich organisiert sein. Aus diesem Grund lässt sich aus wissenschaftlicher Perspektive stets die Rechtfertigung der Wahl für das aktuelle System überprüfen. Daraus können sich nicht nur Forderungen nach einem ganzen Wechsel des Systems, sondern auch Optimierungsvorschläge für das Bestehende ableiten.

Unterprojekt 5: Analyse aktueller politischer Entscheidungen aus interdisziplinärer Sicht

Die Politik beschließt regelmäßig Gesetzesänderungen, welche im Weiteren oder im engeren Sinne die Arbeitsverwaltung beeinflussen. Beispielsweise wird aktuell – im Sommer 2025 – über eine abermalige Anpassung der Grundsicherung diskutiert, mit entsprechenden Konsequenzen für das Tagesgeschäft der Agenturen und Jobcentern. Sind aber solche und verwandte Gesetzesnovellen aus wissenschaftlicher Perspektive sinnvoll? Diese Frage wird nach den Gesetzesanpassungen interdisziplinär, d.h. hier ökonomisch und juristisch, zu bearbeiten sein, und zwar zeitnah, als Schlaglicht und weniger tiefgehend wie die Analysen innerhalb der zuvor genannten Unterprojekten.⁴

⁴ Ein Beispiel hierfür, welches sich nicht mit dem Arbeitsmarkt, sondern mit der Finanzpolitik beschäftigt, ist ein jüngst im Wirtschaftsdienst veröffentlichter Artikel zur Reform der Schuldenbremse. Diese juristisch-ökonomische Analyse ist eine Reaktion auf die Veränderung der Schuldenbremse und zeigt, dass die Intention gut gemeint ist, jedoch weiterhin Fallstricke existieren, welche durch die Gesetzgebung alleine nicht behoben werden können (vgl. Husemann, Tim und Marco de Pinto (2025), Chancen und Risiken der neuen Schuldenbremse – eine juristisch-ökonomische Analyse, [Wirtschaftsdienst, 105\(7\): 499-504](#)).

Kommunikation

„Schlage die Trommel und fürchte Dich nicht“ – Wissenschaftliche Ergebnisse müssen, sobald sie vorliegen, zur Diskussion gestellt werden. Dabei kommen verschiedene Wege in Betracht. Die Auswahl richtet sich nach dem konkreten Thema und dem jeweiligen Ergebnis. Es sind zunächst die Publikationen in ökonomischen und juristischen Fachzeitschriften zu nennen. Als schnelle wissenschaftliche Reaktion auf politische Ideen sind aber auch (ggf.) kurze Beiträge in tagesaktuellen Medien vorgesehen. Vorträge auf wissenschaftlichen Tagungen runden die möglichen Wege der Kommunikation ab.