

# **Der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik: Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung<sup>1</sup>**

Günther Schmid<sup>2</sup>

## **1. Einleitung**

Die Forderung, dass Politik einen Mehrwert – einen „*value added*“ – schaffen soll, ist heute in aller Munde. Politik legitimiert sich schließlich auch über ihre Ergebnisse (Scharpf 1989). Was dieser „Mehrwert“ bedeutet und wie er gemessen werden könnte, ist jedoch umstritten. Darüber hinaus ist der Begriff zumindest im deutschen Sprachgebrauch nicht frei von ideologischen Reminiszenzen. Wer noch das *Kapital* von Karl Marx gelesen hat, wird sich an die berühmte Formel erinnern:

$$(1) \quad M = C_2 - (C_1 + V)$$

Der Mehrwert (M) ist die Differenz zwischen dem durch Arbeit geschaffenen erweiterten Kapital ( $C_2$ ) und der Summe des durch den Kapitalisten vorgeschossenen konstanten Kapitals ( $C_1$ ), also Maschinen, Bauten, Material, und den Kosten für das variable Kapital (V), also dem Lohn für die Arbeiter. So betrachtet könnte der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik ein negatives Vorzeichen bekommen: Je weniger die Arbeitsmarktpolitik die Arbeiter zum Verkauf ihrer Arbeitskraft zwingt, desto höhere Löhne können sie fordern. Neoklassische Ökonomen sehen das übrigens genauso, nur mit einer anderen Brille: Nicht die Arbeitslosigkeit, sondern die Arbeitsmarktpolitik ist das Problem, weil sie den Reservationslohn und damit die Arbeitslosigkeit erhöht.

Neben der Feststellung der ideologischen Position führt diese Sicht nicht weiter. Dennoch ist das Marxsche Formelgerüst als Ausgangspunkt hilfreich. Demnach kann der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik ( $M_{AP}$ ) als die Differenz zwischen dem Nutzen der Arbeitsmarktpolitik ( $N_{AP}$ ) und

---

<sup>1</sup> Erschienen in: Hartmut Seifert und Olaf Struck (Hrsg.) (2009), *Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 29-52.

<sup>2</sup> Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin von 1989 bis März 2008 und Universitätsprofessor Emeritus für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin. Ich danke Jutta Höhne und Simone Modrack für ihre Unterstützung bei der Text- und Grafikerstellung, sowie Hartmut Seifert für hilfreiche Hinweise zur Verbesserung.

ihren Kosten ( $K_{AP}$ ) plus Effizienzverlusten (EV) bei ihrer Umsetzung definiert werden.

$$(2) \quad M_{AP} = N_{AP} - (K_{AP} + EV)$$

So schlicht die Formel, so kompliziert wird es, wenn in die Details und an die praktische Umsetzung gegangen wird. Sowohl Nutzen als auch Kosten haben eine objektive und subjektive Dimension. Der monetäre Nutzen – beispielsweise der Arbeitsvermittlung – könnte an der Reduzierung der Dauer der Arbeitslosigkeit und an der Höhe der Einkommen nach erfolgreicher Wiedereingliederung gemessen werden. Trotz des fortgeschrittenen Standes der Evaluationsforschung sind selbst solche einfachen Quantifizierungen heute noch kaum möglich.

Noch schwieriger wird es bei den subjektiven Komponenten des möglichen Nutzens: Etwa die Minderung der Unsicherheit, die Steigerung der Arbeitsfreude, die Erweiterung von Handlungsoptionen durch eine vertrauenswürdige Arbeitslosenversicherung und durch effiziente Arbeitsmarktdienstleistungen. Das sind gewichtige Voraussetzungen für Risiko- und Verantwortungsbereitschaft. Deshalb darf der subjektive Nutzen der Arbeitsmarktpolitik, auch wenn er schwer zu messen ist, nicht vernachlässigt werden. Analog zum Nutzen könnten die Kosten der Arbeitsmarktpolitik differenziert werden. Mögliche Effizienzverluste durch Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte müssen hier als bekannt vorausgesetzt werden (Schmid et al. 1996, S. 12-13, 156-8).

Der folgende Essay argumentiert, dass sich die derzeitige Debatte fast ausschließlich auf die möglichen negativen Anreize der Arbeitsmarktpolitik, also auf das *moralische Verhaltensrisiko* fixiert. Die positiven Anreize einer Sicherheit gewährleistenden Arbeitsmarktpolitik, also das *innovative Verhaltensrisiko*, werden derzeit kaum berücksichtigt. Dieses Argument wird in vier Schritten ausgeführt. Zunächst werden die Alternativkosten der Arbeitslosigkeit zu bestimmen versucht. Danach wendet sich die Aufmerksamkeit den objektiven und anschließend den subjektiven Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktpolitik zu. Die Zusammenführung beider Dimensionen führt schließlich zum Ergebnis, dass der Mehrwert moderner Arbeitsmarktpolitik vor allem in der Institutionalisierung von Gelegenheitsstrukturen liegen könnte. Damit sind institutionelle Arrangements gemeint, die Menschen beim Navigieren durch die Risiken kritischer Übergänge im Erwerbsverlauf unterstützen. Dazu müsste jedoch die Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung weiter entwickelt werden, die nicht nur das

Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit, sondern auch andere erwerbsbezogene Einkommensrisiken im Lebenslauf absichert.

## **2. Die Alternativkosten der Arbeitslosigkeit**

Folgt man Clausewitz, wonach der Angriff die beste Verteidigung ist, könnte der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik zunächst mit dem Hinweis auf die abschreckenden Alternativkosten der Arbeitslosigkeit begründet werden. Demnach stellt sich die Frage: Sind die Kosten der Arbeitslosigkeit als schlagkräftiges Argument für den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik zu gebrauchen?

Die *volkswirtschaftlichen Kosten* der Arbeitslosigkeit sind in der Tat horrende. Nach Berechnungen des IAB betragen sie im Jahr 2004 250 Mrd. Euro (Bach und Spitznagel 2006). 250 Milliarden Euro sind gut 11 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. 6,4 Mio. unterbeschäftigte Personen hätten diesen Wert erwirtschaften können. In anderen Worten: Umgerechnet pro Kopf wären die Deutschen bei Vollbeschäftigung durchschnittlich um etwa 3.000 Euro pro Jahr reicher gewesen. Das sind zwar „Peanuts“ für einige in den Medien präsente Supermanager, für den Durchschnittsverdiener jedoch mehr als ein Monatsgehalt.

Auch für den Staat ist Arbeitslosigkeit teuer. Die *gesamtfiskalischen Kosten* der Arbeitslosigkeit betragen im selben Jahr 85,7 Mrd. Euro. Sie setzen sich aus Mehrausgaben und Mindereinnahmen durch Arbeitslosigkeit zusammen. Zwei Strukturmerkmale dieser Kosten sind für die Bestimmung des Mehrwerts der Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung.

Erstens sind für den Staat mittlerweile die Mindereinnahmen durch entgangene Sozialbeiträge und Steuern mit 46 Prozent fast genauso hoch wie die Mehrausgaben. Darüber hinaus sind von den 54 Prozent Mehrausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe nur gut zwei Drittel als direkte Kosten (Transferleistungen) zu verbuchen. Ob sich dieses Verhältnis mit der Ersetzung der Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II geändert hat, ist offen. Neuere Berechnungen des IAB sind erst im Laufe des Jahres 2008 zu erwarten. Geht man von keinen wesentlichen Änderungen aus, kann aus dem vergleichsweise geringen Anteil der direkten Kosten der Schluss gezogen werden, dass Kürzungen bei den Transfereinkommen, z.B. über geringere Leistungssätze oder kürzere Bezugsdauer, unter gesamtfiskalischen Gesichtspunkten nur begrenzt zur Entlastung öffentlicher Haushalte beitragen. Dagegen setzt diese Struktur der Alternativkosten die institutionellen Akteure unter den

Druck, um so mehr an den Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik anzusetzen, wenn sie Schulden abbauen müssen.

Das zweite Strukturmerkmal mit unangenehmen Folgen für die aktive Arbeitsmarktpolitik ist die Fragmentierung der gesamtfiskalischen Kosten. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) trägt 36 Prozent der Gesamtkosten, der Bund 29 Prozent, zusammen also knapp zwei Drittel. Die Bundesländer sind mit 8 Prozent und die Kommunen mit 7 Prozent der Gesamtkosten belastet. Die restlichen 20 Prozent gehen auf Kosten der Renten- und Krankenversicherung. Hans-Uwe Bach und Eugen Spitznagel, die diese Berechnungen angestellt haben, ziehen daraus den folgenden Schluss:

*„Eine gesamtfiskalische, alle tangierten Haushalte umfassende Betrachtung und Behandlung des Problems der Unterbeschäftigung unterbleibt daher in aller Regel. Die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit, ihre Verteilung und ihre Ursachen sollten in der Diskussion um Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit stärker beachtet werden. Oft werden nur die „hohen Kosten“ der Arbeitsmarktpolitik kritisiert. Dabei wird übersehen, dass sich die Ausgaben für effektive Maßnahmen bereits kurzfristig über eingesparte Kosten bei der Arbeitslosigkeit teilweise selbst finanzieren. Netto und auf längere Sicht sieht diese Rechnung sogar noch freundlicher aus.“*  
(Bach und Spitznagel 2006, S. 52)

Wenn die Arbeitslosigkeit so teuer ist, warum wird dann nicht Arbeit anstelle von Arbeitslosigkeit finanziert? Einen Teil der Antwort liefert die schon erwähnte Aufteilung der fiskalischen Kosten. Weder die Bundesländer noch die Kommunen, die zwei Drittel der öffentlichen Investitionen tätigen, haben ausreichende fiskalische Anreize, um beschäftigungspolitische Verantwortung zu übernehmen. Die BA und die anderen Sozialversicherungsträger sind schon von Amts wegen dafür nicht zuständig. Der Bund hat zwar wegen seines vergleichsweise hohen Anteils an den gesamtfiskalischen Kosten einen starken Anreiz zum Handeln; bisher konzentrierte er sich aber auf das moralische Risiko der Arbeitsmarktpolitik, d.h. auf die Stärkung der Arbeitsanreize für Arbeitslose durch Kürzung der Dauer des Leistungsbezugs und Verschärfung der Sanktionen. Damit folgte er der vorherrschenden neoklassischen Angebotstheorie, wonach die Vermeidung des Arbeitsleids das bestimmende Motiv des Arbeitsangebots ist. Warum sollten Arbeitslose dieses Leid auf sich nehmen, wenn sie bei einer 38

oder 40 Stundenwoche kein höheres Einkommen erzielen als mit Lohnersatz?

Eine weitere theoretische Erklärung für das arbeitsmarktpolitische Verhalten des Bundes wie der Länder und Kommunen liefert das *Theorem der fiskalischen Kongruenz*: Dort wo Kosten und Nutzen einer Politik institutionell auseinander laufen, besteht kein Anreiz, die Verantwortung zu übernehmen. Pointiert formuliert: Die derzeitige Verteilung der volkswirtschaftlichen und fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit begünstigt Verschiebebahnhöfe und organisierte Verantwortungslosigkeit oder Leistungskürzungen. Die Antwort auf die Ausgangsfrage ist daher enttäuschend. Die Alternativkosten der Arbeitslosigkeit sind als „Abschreckungswaffe“ in der Argumentation für den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik leider nur bedingt tauglich.

### **3. Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik**

Wendet man sich deshalb direkt den Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik zu, dann ist zunächst auf einen noch schlagenderen Grund hinzuweisen, warum die hehre Vorstellung, man müsse Arbeit und nicht Arbeitslosigkeit finanzieren, eine Luftnummer sein könnte. Das Argument lautet: Aktive Arbeitsmarktpolitik schafft weder Arbeitsplätze noch mindert sie die Arbeitslosigkeit. Im Gegenteil. Jeder Euro, der dafür ausgegeben wird, verpufft nutzlos in den Kaminen der Arbeitsagenturen. So sehen es zumindest prominente und in maßgeblichen Gremien sitzende Ökonomen:

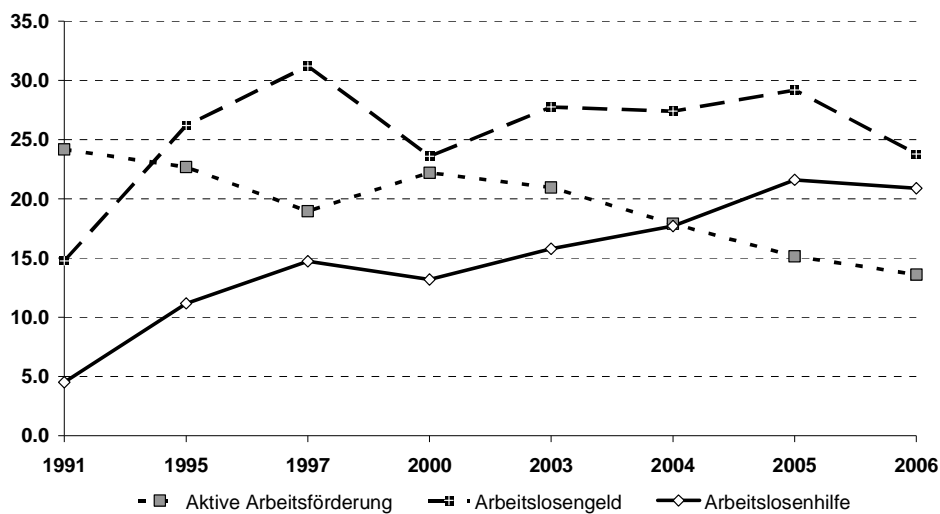
*“Grundsätzliche Überlegungen und empirische Evidenz legen nahe, die aktive Arbeitsmarktpolitik einzustellen, weil sie eine riesige volkswirtschaftliche Verschwendung darstellt, die den Zwangsversicherten im Saldo nicht nutzt, sondern schadet.“*  
(Breyer et al. 2004, S. 45)

Wer nach dieser Einschätzung den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik erhöhen will, schaffe also zuerst die aktive Arbeitsmarktpolitik ab. Dieselben „grundsätzlichen Überlegungen“ führen auch zum Schluss, die so genannte passive Arbeitsmarktpolitik zu privatisieren oder wenigstens die Beitragssätze streng nach Risiko – also nach Branchen, Alter und Qualifikation – zu differenzieren. Für Ältere wäre demnach nicht – wie im November 2007 von der Großen Koalition beschlossen – die *Verlängerung* des Arbeitslosengeldbezuges, sondern eine altersgestufte

*Erhöhung* der Beitragssätze das probate Mittel zur Lösung ihres Arbeitslosigkeitsrisikos.

Dass diese Auffassung in den vergangenen Jahren Wirkung gezeigt hat, lässt sich unschwer an der Entwicklung der direkten Kosten, also der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik nachvollziehen. Sieht man einmal von der Sondersituation der 90er Jahre ab, sind die in Preisen von 2000 gemessenen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von 22,2 Mrd. Euro im Jahre 2000 auf 13,6 Mrd. Euro im Jahre 2006 gesunken. Die Versicherungsleistungen für Arbeitslosengeld sind – nach einem rezessionsbedingten Anstieg (2003-2005) – nahezu konstant geblieben. Dagegen stiegen die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld II von 13,2 auf 20,9 Mrd. Euro (Abb. 1).

*Abb. 1: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe / Arbeitslosengeld II und aktive Arbeitsförderung, 1991-2006 (in Mrd. Euro und Preisen zu 2000)*

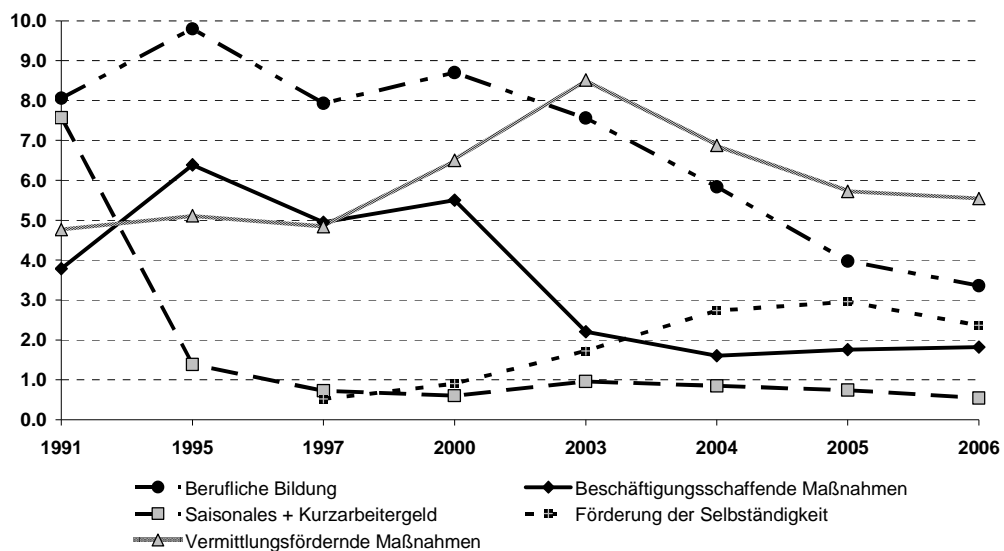


Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

Betrachtet man die Struktur der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik genauer, dann fällt vor allem der Absturz der Maßnahmen für berufliche Bildung auf, die seit dem Jahr 2000 von 8,7 auf 3,4 Mrd. Euro gesunken sind. Auch die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen fielen drastisch von 5,5 auf 1,8 Mrd. Euro. Die saisonalen und konjunkturellen Maßnahmen spielen kaum noch eine Rolle. Nur die Förderung der Selbständigkeit ist gestiegen, wird aber trotz Erfolgsbescheinigung durch die Evaluierung wieder heruntergefahren. Schließlich hat die Fülle

vermittlungsfördernder Maßnahmen zwar das Niveau von fünf bis sechs Mrd. Euro noch einigermaßen gehalten. Wenn man aber die interne Struktur dieses Maßnahmebündels genauer betrachtet, zielt dieses zunehmend auf die Eindämmung des moralischen Risikos anstatt auf die Ermutigung zu riskanten Mobilitäts- und Investitionsentscheidungen (Abb. 2).

Abb. 2: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik: Berufliche Bildung, saisonale und konjunkturelle Maßnahmen, vermittlungsfördernde Maßnahmen, Beschäftigung schaffende Maßnahmen, Förderung der Selbständigkeit, 1991-2006 (in Mrd. Euro und Preisen zu 2000)



Vermittlungsfördernde Maßnahmen umfassen Zuschüsse zur Eingliederung von behinderten Arbeitnehmern, Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen; Mobilitätshilfen (u.a. Übergangs-, Fahr- und Umzugskostenbeihilfe zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung), die Vergütung mit Vermittlungsleistungen beauftragter Dritter (ab 2004, z.B. Gutscheilverfahren) und vieles mehr.

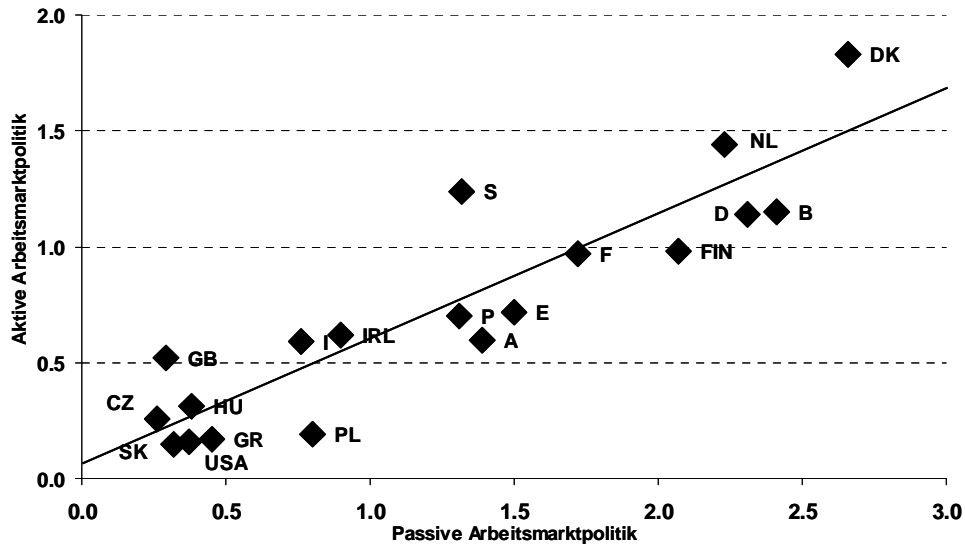
Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

Gibt es Aussichten auf eine Umkehr dieses Trends? Die jüngsten Forschungsergebnisse geben dafür drei Anhaltspunkte. Erstens variieren, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, die Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik der entwickelten westlichen Industrieländer stark. Das ist bekannt. Weniger bekannt ist die starke Korrelation beider Größen. Sie kann als *institutionelle Komplementarität* interpretiert werden. Das heißt, mit gebotener Vorsicht: Wer A (gute Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit) sagt, muss auch B (umfassende Arbeitsförderung) sagen. Jedenfalls zeigt der internationale

Vergleich, dass erfolgreiche Länder wie Dänemark, Niederlande und Schweden nach wie vor stark auf aktive wie passive Arbeitsmarktpolitik setzen (Abb. 3). Bezieht man die Ausgaben auf die Arbeitslosen, weist Großbritannien überraschenderweise höhere Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik auf als Deutschland (Abb. 4).

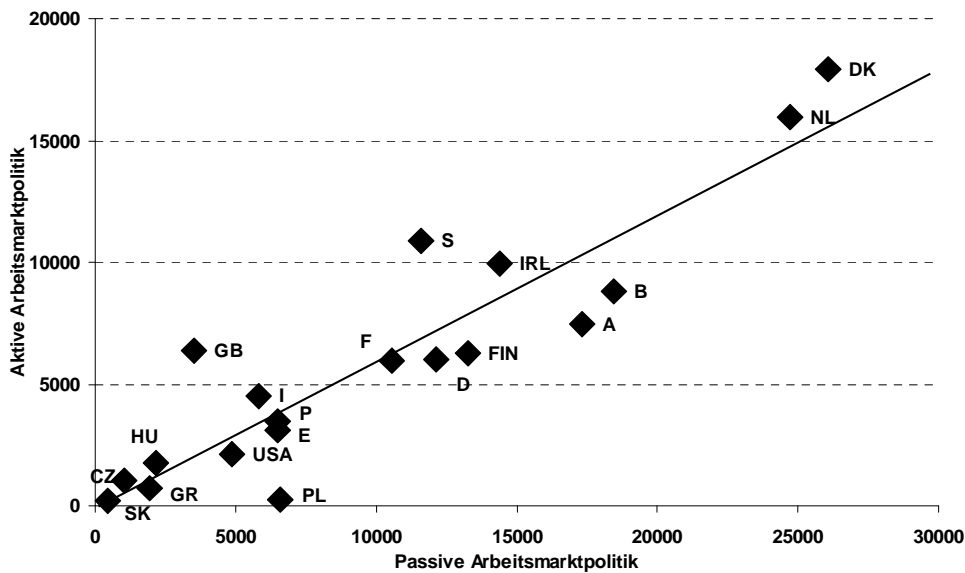


Abb. 3: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP 2004



Quelle: OECD

Abb. 4: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in US \$ je Arbeitslose 2004



Quelle: OECD, eigene Berechnungen

Warum sind diese Länder nicht schon längst Bankrott gegangen? Diese Frage führt zum zweiten „Hoffungsstrahl“. Die neuesten Evaluationsstudien zur Wirksamkeit und Effizienz aktiver

Arbeitsmarktpolitik sind nicht nur optimistischer als es die oben zitierten ökonomischen Lehrmeister nahe legen. Sie geben auch konkrete Anhaltspunkte für mögliche Effizienzsteigerungen.

Ohne auf Details einzugehen<sup>3</sup>, lässt sich festhalten: Die Reform der deutschen Arbeitsvermittlung ist auf gutem Wege. Vor allem die rationalisierenden Eingangszonen der Kundenzentren, terminierte Beratungsgespräche und stärkere Arbeitgeberorientierung sind vielversprechend. Die berufliche Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse und Existenzgründungen erhöhen signifikant die Integrationschancen von Teilnehmern in Maßnahmen gegenüber Nichtteilnehmern. Nach wie vor gäbe es freilich auch große Defizite der Arbeitsmarktpolitik zu vermelden, vor allem im Zusammenhang mit der verunglückten Konstruktion der Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), die im Dezember 2007 nun auch vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt wurden.

Der entscheidende Grund, das Glas halb voll und nicht halb leer zu sehen, ist jedoch die Lernfähigkeit der Politik. Der Vergleich von Evaluationsstudien vor und nach den Reformen seit 2002 macht deutlich, dass mit dem Reformprozess die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen gesteigert werden konnte, insbesondere für die Weiterbildung. Ebenso erfreulich ist, dass mit steigender Seriosität der Evaluationsforschung eine klare Trennung zwischen wirksamen und schädlichen Instrumenten vorgenommen werden kann. Dass Politik auf dieser Basis auch zu lernen bereit ist, zeigt die veränderte Stoßrichtung der Ausgaben. Nach Berechnungen des IZA können nun etwa 28 Prozent der Ausgaben als wirksam eingeschätzt werden, während der Anteil negativ evaluierter Maßnahmen auf 1,5 Prozent zurückging (Eichhorst und Zimmermann 2007).

Schließlich geben mehrere Metaevaluationen, die auf alle derzeit verfügbaren Wirkungsanalysen zurückgreifen, der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein gutes Zeugnis.<sup>4</sup> Stellvertretend sei auf die Zusammenfassung einer OECD-Studie verwiesen (2006, p. 211): Danach ist es vor allem der Steuer- und Abgabenkeil, der die Arbeitslosigkeit signifikant nach oben treibt. Danach kommen Produktmarktregulierung

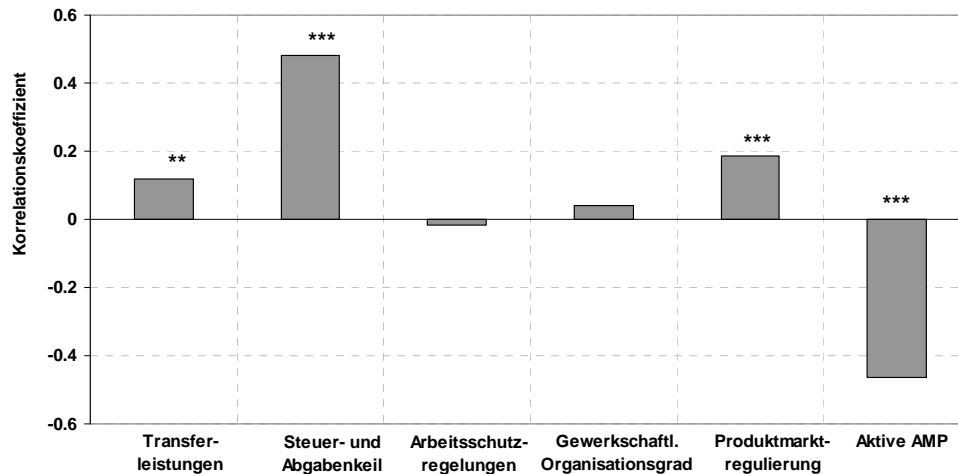
---

<sup>3</sup> Zu solchen Details vgl. insbesondere Bundesministerium (2006) und die Beiträge im Schwerpunktheft 3 der vom DIW herausgegebenen Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung (2006).

<sup>4</sup> Vgl. u.a. de Koning (2007) und Rovelli and Bruno (2007).

und Transferleistungen. Aktive Arbeitsmarktpolitik dagegen senkt Arbeitslosigkeit stark und hoch signifikant (Abb. 5).

Abb. 5: Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote, ausgewählten Institutionen und Politikmaßnahmen in OECD-Ländern



\*\* statistisch signifikant auf 5 %-Niveau \*\*\* statistisch signifikant auf 1 %-Niveau

Quelle: OECD 2006

Bevor der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik mit weiteren Überlegungen erhärtet werden soll, empfiehlt es sich, die Aufmerksamkeit auf ein weiteres Element der Mehrwertformel zu richten: Wie verhält es sich mit den subjektiven Alternativkosten der Arbeitsmarktpolitik? In diesen Alternativkosten könnte der dritte „Hoffnungsschimmer“ gesehen werden, denn ihre Kehrseite stellt den potentiellen Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik dar.

#### 4. Subjektive Alternativkosten der Arbeitsmarktpolitik

Die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf Glück und Zufriedenheit genießen derzeit besonders hohen Aufmerksamkeitswert. In einer mittlerweile klassischen Studie fanden Liliana und Rainer Winkelmann (1998) heraus, dass – gemessen auf einer Skala von 1 (wenig glücklich) bis 10 (sehr glücklich) – die Beschäftigten um 1,78 Punkte und die Nicht-Beschäftigten um 1,54 Punkte „glücklicher“ waren als die Arbeitslosen. Drei Viertel der geringeren Zufriedenheit gingen auf soziale Aspekte des Arbeitsplatzverlustes zurück, also auf den Verlust des sozialen Status oder des Selbstwertgefühls. Nur ein Viertel des geringeren Glücks war dem unmittelbaren Einkommensverlust zuzuschreiben. Bei Männern wog

diese soziale Komponente noch schwerer als bei Frauen. Frauen pflegten ihre sozialen Netzwerke nach wie vor stärker außerhalb, die Männer eher innerhalb der Erwerbssphäre. In Ostdeutschland war dieser Unterschied allerdings geringer als in Westdeutschland. Die Annahme liegt auf der Hand, dass in diesem Punkt die westdeutschen Frauen in Zukunft wohl eher den ostdeutschen Frauen folgen als umgekehrt.

Darüber hinaus zeigen aktuellere Studien zur Lebenszufriedenheit, dass Arbeitslosigkeit auch die Stimmung derer drückt, die noch in Lohn und Brot stehen, und das ist die gewaltige Mehrheit.<sup>5</sup> Arbeitslosigkeit mindert auch bei nicht unmittelbar Betroffenen Kreativität und Risikofreude. Das wirkt sich offensichtlich negativ auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit aus und steigert potentiell den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik.

Dazu kommt die normative Kraft der Arbeitslosigkeit. Je höher die Arbeitslosenquote in der subjektiv erfahrbaren Umgebung, desto weniger wird sie individuell zugeschrieben. Das hat positive wie negative Wirkungen. Zum einen entlastet es die Arbeitslosen psychologisch, wenn auch die Kumpel oder Freundinnen in der Umgebung arbeitslos sind; zum anderen dämpft hohe Kontextarbeitslosigkeit energische Suchanstrengungen und kann fatalistische Neigungen unterstützen. Die Tatsache, dass der Einschaltungsgrad der Arbeitsagenturen mit der Höhe der regionalen Arbeitslosigkeit steigt, kann daher als Indiz für einen Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik gesehen werden.

Eine vierte indirekte Wirkung der Arbeitslosigkeit ist zu nennen: Sie senkt generell die Neigung, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Die Partizipationsforschung hat eindrucksvolle Belege gesammelt, dass gesellschaftliche Beteiligung ein wesentlicher Faktor für Glück und Lebenszufriedenheit ist. Nach Bruno Frey und Alois Stutzer (2002) sind die Menschen in denjenigen Schweizer Kantonen am glücklichsten, wo das größte Mitbestimmungsrecht besteht. Wenn die Kantone mit der größten und mit der geringsten Bürgerbeteiligung verglichen werden, dann entspricht der Zugewinn an Glück in etwa dem Glücksgewinn einer Einkommensverdopplung.

Gegen die Auffassung, dass Arbeitslosigkeit nicht das Problem sondern die Lösung ist, sprechen auch die Forschungsergebnisse zu den nicht-monetären Kosten der Arbeitslosigkeit. Die Belege, dass Arbeitslosigkeit krank macht – und nicht umgekehrt, dass Kranke überdurchschnittlich

---

<sup>5</sup> Vgl. u.a. Böhnke (2006) und Layard (2005).

häufig arbeitslos werden – sind mittlerweile vielfältig und erhärtet. Das betrifft körperliche Erkrankungen, vor allem jedoch psychische Leiden. Krankheitsanfälligkeit und Sterblichkeit sind bei Arbeitslosen wesentlich höher als bei Nichtarbeitslosen. Depressionen, Suchtkrankheiten, Erschöpfungssymptome, Bluthochdruck und Herzinfarkt treten bei Arbeitslosen viel häufiger auf.

Um nur ein Beispiel zu nennen: 10,5 Prozent der männlichen deutschen Erwerbstätigen leiden unter Depressionen; bei männlichen Arbeitslosen unter zwölf Monaten sind es schon 20 Prozent, und bei männlichen Langzeitarbeitslosen 25,3 Prozent. Die um das Alter bereinigte Wahrscheinlichkeit, eine Depression zu erleiden, steigt bei langzeitarbeitslosen Männern um den Faktor 3,4, bei langzeitarbeitslosen Frauen um den Faktor 2,7 (Lampert et al. 2005, S. 78).

Arbeitslosigkeit macht also krank, und Krankheit verlängert nicht nur die Arbeitslosigkeit, sondern mindert auch die Chancen einer stabilen Wiedereingliederung in das Erwerbsleben. Der Umkehrschluss für den potentiellen Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik ist in der Regel berechtigt: Eine gelungene Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verbessert in den meisten Fällen die Gesundheit signifikant, insbesondere das psychische Wohlbefinden.

Vor voreiligen Schlüssen muss jedoch gewarnt werden. In Wirklichkeit sind die Zusammenhänge verwickelter als die reinen Fakten suggerieren. Sie hängen von vielen intervenierenden Variablen oder so genannten Moderatoreffekten ab. Nicht jede Arbeit macht gesund. Die neuere Forschung weist darauf hin, dass auch Arbeitslosigkeit unter Umständen gesund machen und Arbeit unter Umständen krank machen kann (Paul u.a. 2006). So gesehen wirkt Arbeitslosigkeit in nicht wenigen Fällen sogar befreiend und öffnet die Chance zum Neuanfang. Im Umkehrschluss steigt der Nutzen der Arbeitsmarktpolitik, wenn sie diese Chance durch Gelegenheitsstrukturen unterstützt und nicht auf beliebige, sondern auf nachhaltige Eingliederung und gute Arbeitsbedingungen achtet. Von aktiver Arbeitsmarktpolitik im Sinne *vorsorgender* oder *nachsorgender* Arbeitsplatzpolitik oder Arbeitsorganisationspolitik ist leider noch wenig die Rede.

Die arbeitsbezogene Gesundheitsforschung liefert auch ein zentrales Argument dafür, dass die Arbeitslosenversicherung nicht nur das Problem des moralischen Risikos aufwirft, sondern auch positive Effekte im Sinne des *innovativen Verhaltensrisikos* hat. Eunice Rodriguez (2001) verglich auf der Basis von Paneldaten die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf

das Krankheitsrisiko in den USA, Großbritannien und Deutschland. Als intervenierende Variable untersuchte sie, ob Arbeitslose Versicherungsleistungen oder bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen beziehen. Sie fand heraus, dass Versicherungsleistungen als legitime Ansprüche betrachtet und im Gegensatz zu Fürsorgeleistungen nicht als stigmatisierend empfunden werden. Entsprechend unterschiedlich sind die Auswirkungen auf Gesundheit. Das Krankheitsrisiko bei Empfängern von Fürsorgeleistungen verdoppelt sich gegenüber Empfängern von Versicherungsleistungen sowohl in Deutschland als auch in den USA, etwas weniger in Großbritannien. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass auch so genannte passive Arbeitsmarktpolitik Mehrwert schaffen kann, insoweit sie durch ein zuverlässiges Versicherungsprinzip Gesundheit und Selbstvertrauen von Menschen stärkt.

Mehr noch. An dieser Stelle kann von der Abwehr durchaus zur Attacke gegen die Apologeten des moralischen Risikos geblasen werden. „Grundsätzliche Überlegungen“ wie „empirische Evidenz“ zeigen, dass generöse Lohnersatzleistungen die Effizienz der Sucharbeitslosigkeit unter Umständen erheblich erhöhen können. Neben einigen neueren Arbeiten belegt sogar die OECD in ihrem jüngsten Beschäftigungsbericht mit seriösen ökonomischen Analysen, dass Länder mit mittelfristigen generösen Lohnersatzleistungen *und* hoher aktiver Arbeitsmarktpolitik eine höhere Produktivität aufweisen als Länder mit geringen und bedarfsgeprüften Pauschalleistungen. Die OECD liefert dafür die möglichen Erklärungsgründe gleich mit: Erstens verbessern generöse Lohnersatzleistungen die Ausgleichsprozesse auf Arbeitsmärkten vor allem durch effizientere Suche, und zweitens fördern sie höhere Risikoinvestitionen sowohl Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite (OECD 2007).

Abschließend sei noch einen Blick auf die Bedrohung der Arbeitslosigkeit für die innere Sicherheit geworfen, in anderen Worten, auf die Kosten der Arbeitslosigkeit durch erhöhte Kriminalität. Schutz von Leib und Leben sowie Sicherheit von Eigentum vor Diebstahl und Raub sind hohe Güter. Deshalb ist in der Laientheorie der Verdacht weit verbreitet, Arbeitslosigkeit verursache Kriminalität. Die Zusammenhänge sind jedoch sehr verwickelt, so dass sie hier nur mit einigen stilisierten Fakten und mit gebotener Vorsicht angedeutet werden können.

Für die ökonomische Theorie der Politik ist Kriminalität schlicht eine alternative Einkommensquelle. Dementsprechend verweisen die meisten Studien auf einen starken Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Eigentumsdelikten. Dieser Zusammenhang wird insbesondere bei

Jugendlichen beobachtet. Im Widerspruch zur ökonomischen Theorie steht allerdings die Tatsache, dass es vor allem jugendliche Männer sind, die zu Eigentumsdelikten neigen. Darüber hinaus ist die Arbeitslosigkeit Jugendlicher sozial wesentlich selektiver als die der Erwachsenen. Die entscheidenden intervenierenden Variablen sind das durch Arbeitslosigkeit gestörte männliche Selbstbewusstsein und die Diskriminierung auf Grund ethnischer oder anderer sozialer Gründe. Im Jahre 1996 waren z.B. 1,6 Mio. Menschen in amerikanischen Gefängnissen inhaftiert, und es saßen mehr Männer – vor allem schwarze Jugendliche – in Haft als berechtigt waren, Arbeitslosenunterstützung in Anspruch zu nehmen.

Richard Freeman (1996) schätzte die Kosten der Kriminalität in den USA 1993 auf vier Prozent des Bruttosozialprodukts. Zwei Prozentpunkte dieser Kosten gehen auf Schäden durch die Kriminalität selbst zurück, die anderen beiden Prozentpunkte auf Versuche, die Kriminalität zu kontrollieren. Für Arbeitsmarktpolitik wendeten die USA 1995 hingegen nur 0,6 Prozent ihres Bruttosozialprodukts auf gegenüber 3,5 Prozent in Deutschland.

Die realen Einstiegsgehälter für jugendliche Berufsanfänger ohne abgeschlossene Berufsausbildung sanken in den USA in den 80er und 90er Jahren um 20 bis 30 Prozent. Die Verdienste in der Kleinkriminalität blieben hingegen gleich oder stiegen leicht an. 1980 gaben 31 Prozent der Jugendlichen in Boston an, dass sie „auf der Straße“ mehr verdienen könnten als mit regulärer Arbeit; 1989 waren es bereits 63 Prozent. Allerdings ziehen nur wenige Ökonomen wie Richard Freeman (1996) daraus den richtigen Schluss, dass nur Existenz sichernde Mindestgehälter oder Mindesteinkommen einer solchen Entwicklung Einhalt geben können. Das gilt nicht nur für die USA, sondern auch für Europa und für Deutschland insbesondere.

Wie verhält es sich mit der Kehrseite der Kausalität? Verursacht Kriminalität Arbeitslosigkeit? Die Ergebnisse hierzu erscheinen zumindest für die USA eindeutig: 1992 waren die jungen Männer, die 1979 in den USA im Gefängnis waren, in den Folgejahren 25 Prozent weniger beschäftigt als Nicht-Kriminelle (Freeman 1999, S. 3555); entsprechende Studien in Europa liegen leider nicht vor.

Besonders heranwachsende Männer sind also für kriminelle Handlungen gefährdet. Der Grund dafür liegt aber weniger darin, dass ihre ökonomischen Aussichten gering erscheinen, sondern weil ihnen mit Arbeitslosigkeit oder unsicheren Beschäftigungsaussichten die Wege

versperrt werden, soziale Anerkennung zu finden. Auch als ungerecht empfundene Ungleichverteilung der Erwerbseinkommen und offene Diskriminierung verstärken die Neigung zur Kriminalität. Umgekehrt gefährdet eine kriminelle Vergangenheit die produktive Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Das stilisierte Fazit ist ein Teufelskreis: Arbeitslosigkeit verursacht Kriminalität, und Kriminalität verursacht Arbeitslosigkeit. Das gilt vor allem für jugendliche Männer. Diese Wechselwirkung legt den Schluss nahe, neben der Langzeitarbeitslosigkeit den sozialen und ökonomischen Kosten der Jugendarbeitslosigkeit besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die Erfahrungen in den USA lehren, dass trotz steigendem Aufwand für die Verbrechensbekämpfung keine sinkenden Kriminalitätsraten zu beobachten sind, eher im Gegenteil.

Könnte der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik darin bestehen, dass sie Kriminalität wirksamer bekämpft als rigide Strafverfolgung? Im Prinzip ja. Aber hier ist auch ein großes Fragezeichen zu setzen. Evaluationsstudien bescheinigen den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gerade im Jugendbereich übereinstimmend wenig Erfolg. Nachsorgende Arbeitsmarktpolitik kann Mängel in der Bildungspolitik kaum noch zurechtrücken. Nur eine Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik kann den Übergang von der Schule in den Beruf erfolgreich unterstützen.

## **5. Plädoyer für eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik**

Was folgt aus den bisherigen Betrachtungen für den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik? Dass dieser Wert nicht auf „Heller und Pfennig“ zu berechnen ist, dürfte angesichts der großen Bedeutung der subjektiven Komponenten von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung deutlich geworden sein. Letztlich konnten nur Indizien herangezogen werden, aber deren Gesamtbild stimmt positiv.

Dieser Eindruck kann mit einem Plädoyer für eine *lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik* noch verstärkt werden. Die Betrachtung der subjektiven Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktpolitik legt nahe, neben der berechtigten Zählung des moralischen Risikos die Möglichkeiten stärker auszuschöpfen, die allen Versicherungen zugrunde liegende produktive Seite, nämlich das innovative Verhaltensrisiko zu stärken. Die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung könnte die Richtung weisen.



Die Grundidee einer Beschäftigungsversicherung ist, nicht nur das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit, sondern auch die Einkommensrisiken bei kritischen Übergängen im Lebenslauf abzusichern. Im Grunde genommen nimmt die tradierte aktive Arbeitsmarktpolitik da und dort diese Funktion ja schon wahr, etwa durch die Förderung der Weiterbildung für Geringqualifizierte, die Umschulung von Langzeitarbeitslosen oder neuerdings die Förderung der Selbständigkeit von Arbeitslosen. Eine systematische Differenzierung nach Lebenslauftrisiken steht jedoch noch aus, und von einer konsequenten Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf diese Risiken kann nicht die Rede sein.

Für einen Essay ist der Raum zu knapp, um den Ansatz mit ausholender Gebärde vorzustellen.<sup>6</sup> Zwei Beispiele müssen genügen, um die Grundidee zu erläutern. Das erste Beispiel plädiert für einen Vorrang der Beschäftigung in der Arbeitsvermittlung und deren Ergänzung durch nachsorgende Arbeitsförderung. Das zweite Beispiel knüpft an eine gerade heiß geführte Debatte an und stellt der Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs die Alternative eines persönlichen Entwicklungskontos gegenüber.

Zum ersten Beispiel: Der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik darf zwar nicht ausschließlich mit dem Erfolg der Integration in den Arbeitsmarkt gleichgesetzt werden, aber viele der gesammelten Indizien deuten darauf hin, dass die Teilhabe am Erwerbsleben in der Tat zunächst einmal wichtiger erscheint als das erzielte Einkommen. Pointiert formuliert: Die Verschärfung der Zumutbarkeit im Vermittlungsgeschäft wird erst dann zu einer Zumutung, wenn sie nicht durch nachsorgende Arbeitsförderung begleitet wird. Um die Nachhaltigkeit des Vermittlungserfolges zu unterstützen, bedarf es also nachfolgender Angebote oder der Institutionalisierung von Gelegenheitsstrukturen. Dazu gehören z.B. die Kombinationsmöglichkeit von Arbeit und Weiterbildung, um den neuen Arbeitsplatz zu festigen und Aufstiegsmöglichkeiten zu schaffen, oder die Ergänzung durch Transfereinkommen, wenn die Erwerbsfähigkeit wegen Behinderung oder sozialen Verpflichtungen gegenüber Kindern und Pflegebedürftigen begrenzt ist.

Der Vorrang für eine Beschäftigungsorientierung wird auch durch eine Studie von Petri Böckerman (2004) auf der Basis einer Erhebung der Dublin-Stiftung zu den Determinanten subjektiver

---

<sup>6</sup> Ausführlicher hierzu vgl. Schmid (2008a, 2008b).

Beschäftigungssicherheit bestätigt. Danach steigt das Gefühl der Unsicherheit mit zunehmendem Alter. Die Wahrnehmung von Unsicherheit wird dabei aber eher durch die Erwartung möglicherweise drastisch fallender Löhne oder Einkommen, als durch die Erwartung des Arbeitsplatzverlustes verursacht. Das subjektive Sicherheitsgefühl kann trotz steigender objektiver Unsicherheit durch eine Erweiterung des Erwartungshorizonts gestärkt werden. Dazu gehören eine vergleichsweise großzügige Einkommenssicherung bei Übergangsarbeitslosigkeit, ein hoher Arbeitskräfteumschlag getragen durch eine starke Wirtschaftsdynamik, und rechtlich abgesicherte Gelegenheitsstrukturen wie das Recht auf Weiterbildung, auf Arbeitszeitreduzierung oder die zweite Chance, einen Bildungsabschluss im Erwachsenenalter nachholen zu können.

Diese institutionalisierte Erweiterung des Erwartungshorizonts ist einer der Gründe, warum die Dänen – bei objektiv hoher Arbeitsplatzunsicherheit – in Europa mit Abstand das geringste Unsicherheitsgefühl aufweisen. Neben den generösen Lohnersatzleistungen gewährleisten hohe Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik für Weiterbildung und entsprechend hohe Teilnahmequoten aller Alterskategorien das Vertrauen in die Gelegenheitsstrukturen. Auch die Schweden haben 1997 bis 2002 in diesem Sinne vorgesorgt: Ein riesiges Arbeitsmarktprogramm der „Wissensanhebung“ für Arbeitslose und für *alle* gering qualifizierten Beschäftigten hat die Teilnehmerzahlen zeitweise auf einen Umfang anschwellen lassen, der in Deutschland knapp einer Million zusätzlicher Weiterbildungsplätze entsprechen würde.

Zum zweiten Beispiel: Die Diskussion um die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs hat wieder einmal drastisch vor Augen geführt, dass die Vorstellungen einer fairen Teilung des Risikos der Arbeitslosigkeit zwischen Beschäftigten, Betrieben und Staat weit auseinander gehen. Von politischer Seite wurde parteiübergreifend das Gerechtigkeitsproblem in den Vordergrund gestellt. Es dürfe nicht sein, dass lange Beitragszahler mit kurzen Beitragszahlern gleichgestellt werden; ältere Arbeitslose sollten daher mit einer längeren Stattsicherung rechnen dürfen. Die entsprechenden Beschlüsse der Großen Koalition vom November 2007 sind bekannt.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Mit der Reform erhalten Arbeitslose ab 50 Jahre 15 statt bisher 12 Monate lang Arbeitslosengeld I, bevor sie in das Arbeitslosengeld II abrutschen; über 55-Jährige bis zu 18 und über 58-Jährige bis zu 24 Monate.

Von ökonomischer Seite wird vor allem das moralische Risiko in den Vordergrund gestellt. Danach wird mit jeder verlängerten Bezugszeit das Risiko größer, das Arbeitslosengeld durch mangelnde Suchanstrengungen oder gar durch Frühverrentung auszunutzen. Entweder sollte daher eine solche Verlängerung unterbleiben, oder die Arbeitslosenversicherung sollte ganz auf individuelle Beschäftigungskonten umgestellt werden (Boss u.a. 2007).

Beide Lösungen sind unbefriedigend. Mit den individuellen Beschäftigungskonten würde das Solidarprinzip der Arbeitslosenversicherung aufgegeben, denn die Glücklichen im Lebenslauf, denen keine Arbeitslosigkeit beschieden wird, können ihre Konten in den Ruhestand retten. Die beschlossene Verlängerung des Leistungsbezugs mag zwar die „empfundene Gerechtigkeitslücke“ ein wenig schließen, trägt aber nichts zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen bei.

Eine Alternative wäre, das Solidarsystem im Kern aufrechtzuerhalten und durch ein persönliches Entwicklungskonto zu ergänzen. Der Vorschlag geht von der Annahme aus, dass das Anreizproblem der Arbeitsmarktpolitik derzeit weniger in der mangelnden Zählung des „*moralischen Risikos*“ als in der mangelnden Ermutigung zum „*innovativen Risiko*“ besteht.<sup>8</sup>

Auch wenn Ansätze durchaus zu erkennen und anzuerkennen sind, fehlt es nach wie vor an Absicherungen neuer Risiken, die es den Menschen erlauben, während ihres Lebenslaufs kritische Übergänge zu wagen: etwa den zeitweiligen Übergang von der Vollzeit- in die Teilzeitbeschäftigung, den Übergang in einen zweiten oder gar dritten Bildungsweg, die Kombination von Arbeit und Bildung, den Übergang von der abhängigen Beschäftigung in die Selbständigkeit, den Übergang von einer sehr gut bezahlten zu einer weniger gut bezahlten Stellung, oder schließlich den graduellen anstatt des abrupten Übergangs in die Rente.

Die theoretische Begründung für das „*innovative Verhaltensrisiko*“ von Sozialversicherungen ist im Kern einfach: Versicherungen haben nicht

---

<sup>8</sup> Das „moralische Risiko“ (in der Fachsprache ‚moral hazard‘) resultiert vor allem aus der Informationsasymmetrie zwischen Versicherer und Versicherten. Versicherte können ihren Informationsvorsprung in verschiedener Weise auf Kosten der Versichertengemeinschaft ausnutzen, vor allem durch die willentliche Herbeiführung des Risikos, durch Untätigkeit zur Vermeidung des Risikos und durch die Vortäuschung von Aktivitäten oder durch die unbegründete Ablehnung eines Angebots (hier eines Arbeitsplatzes oder einer Ausbildung) zur Beendigung des Zustandes.

nur negative, sondern immer auch positive Anreizfunktionen. Sie fördern neben der moralischen Versuchung auch die Bereitschaft, riskante Entscheidungen zu treffen, die wegen Risikoaversion sonst nicht getroffen würden. Die soziologische Risikotheorie, etwa von Ulrich Beck, betont zu Unrecht immer nur den Gefahrenaspekt von Risiko. Die Kehrseite des Risikos ist jedoch die Chance: ‚Wer wagt, gewinnt.‘

Das belegen Theorien aus verschiedenen Disziplinen. Die historische Forschung – vor allem das bewundernswerte Buch ‚*Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*‘ von Peter Bernstein (1996) – verweist auf die zentrale Rolle der Versicherungen bei der Entstehung des Kapitalismus: Es waren nicht nur technische, sondern auch soziale Innovationen, vor allem mit der Wahrscheinlichkeitsrechnung die Erfindung und Etablierung der Institution ‚Versicherung‘, die den Unternehmensgeist seit Ende des 17. Jahrhunderts beförderten.

Die moderne Verhaltenstheorie, insbesondere die Erwartungstheorie von Daniel Kahneman (2003), verweist auf unsere begrenzte Rationalität und asymmetrische Risikowahrnehmung: Die meisten Menschen überschätzen geringe Risiken mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit und unterschätzen hohe Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit.

Die Verantwortungsethik, insbesondere von Ronald Dworkin (2000), verweist auf die notwendige Voraussetzung *gleicher* Ressourcenverteilung für die Verbreitung von Risikofreude und Übernahme individueller Verantwortung: Unter dem Schleier des Nicht-Wissens entscheiden sich Individuen für einen Versicherungsvertrag, der gleichzeitig eine generöse Absicherung und eine effektive Kontrolle des moralischen Risikos enthält.

Sogar die Ökonomie hat eine theoretische Grundlage für das innovative Verhaltensrisiko geliefert. Der auf die Finanzwissenschaft zurückgehende Domar-Musgrave-Effekt besagt, dass gegen Verlustgefahren abgesicherte Individuen größere Bereitschaft als nicht abgesicherte Individuen zeigen, riskante Investitionen zu tätigen. Ex ante Umverteilung durch Steuern oder Abgaben zum Zwecke der Minderung solcher Risiken kann auf diesem Wege wachstumsfördernde Effekte haben (Breyer und Buchholz 2007, S. 72-80; Corneo 2006, S. 116-118).

Auch die – insbesondere von Peter Hall und David Soskice (2001) entwickelte – Theorie der institutionellen Komplementarität weist darauf hin, dass koordinierte Marktwirtschaften nur deshalb stark in spezifisches Humankapital investieren können, weil das höhere Risiko spezifischer

gegenüber generellen Humankapitalinvestitionen durch eine generöse Arbeitslosenversicherung und durch umfassende aktive Arbeitsmarktpolitik abgesichert ist.

Vor dem Hintergrund dieser Theorien stellt sich die Frage: Wie könnte das innovative Verhaltensrisiko institutionell gestärkt werden? Diese Frage steckt letztlich auch in dem derzeit zwar äußerst beliebten, aber theorielosen Konzept der „*Flexicurity*“. In anderen Worten: Welche neuen Sicherheiten könnten die Risikobereitschaft zur internen wie externen Flexibilität erhöhen?

Eine Möglichkeit, das innovative Verhaltensrisiko zu stärken könnte darin bestehen, einen Teil des bisherigen Beitrags zur Arbeitslosenversicherung als persönliches Entwicklungskonto (PEK) anzulegen. Die derzeit günstige Lage der BA-Finzen hätte als ein Gelegenheitsfenster genutzt werden können, die Reduzierung des Beitragssatzes zugunsten solcher Konten moderater ausfallen zu lassen und die Mittel zur Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs in ein solches Konto umzulenken. Diese beitragsfinanzierten Konten sollten aus allgemeinen Steuermitteln in einer Weise ergänzt werden, dass alle Beschäftigten unabhängig von ihrem Beitrag auf den gleichen Kontenstand kommen. Tarifverträge könnten die persönlichen Entwicklungskonten (PEKs) aufstocken.

Den Beschäftigten würden also Guthaben zugeschrieben, ohne dass die verabredeten Summen tatsächlich angespart wären. Der Rückgriff auf die Konten erfolgte nach politisch festgelegten Regeln. Im Gegensatz zu den individuellen Sparkonten derzeitiger Privatisierungsvorschläge sollten keine „Eigentumsrechte“ erworben werden. Würden die PEKs nicht genutzt, verfielen sie am Ende des Erwerbslebens.

Die PEK Entwicklungskonten sind als Ergänzung und nicht als Ersatz für den „aktiven“ Bestandteil bisheriger Arbeitsmarktpolitik zu verstehen. In arbeitsmarktpolitisch begründeten Fällen soll Arbeitslosen also nach wie vor mit vermittlungsfördernden Maßnahmen, finanziert aus dem rein solidarischen Beitragstopf, unter die Arme gegriffen werden. Die Entnahmen aus dem PEK sollten der individuellen Entscheidung überlassen bleiben, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Generell sollen die Konten zur Finanzierung des Erhalts oder der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dienen; insbesondere sollten sie für Weiterbildung, zum Ausgleich reduzierter Arbeitszeiten und zur Überbrückung geminderter Verdienste verwendet werden. In einem Anfangsschritt könnte das Ziehungsrecht auf die Priorität der beruflichen Weiterbildung eingeschränkt werden. Die Kontrolle der Einhaltung dieser

Bedingung könnte über eine Weiterbildungsvereinbarung mit dem entsprechenden Betrieb und der zuständigen Arbeitsagentur erfolgen.

Die Anspruchsvoraussetzungen für Ziehungsrechte aus dem PEK wären die gleichen wie beim Arbeitslosengeld, d.h. eine Mindestbeschäftigungszeit in einer Rahmenfrist. Nach dieser Mindestbeschäftigungszeit kann über das volle PEK verfügt werden. Beitragspflicht und regelgebundener Steuerzuschuss bewirken also in einem maßvollen Umfang sowohl intertemporale (zugunsten der rush hour Erwerbsphase) als auch vertikale (zugunsten höherer Risikogruppen) Umverteilung.

Der Beitragssatz von einem Prozentpunkt erbrächte derzeit ein Volumen von 7,5 Mrd. Euro für PEKs. Mit entsprechend ergänzten Steuermitteln könnte das Gesamtvolumen auf 15 Mrd. Euro aufgestockt werden. Umgerechnet auf 27 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und einer durchschnittlichen Arbeitslebensdauer von 40 Jahren, ergäbe sich ein PEK von etwa 22.000 Euro (Gegenwartswert). Wie bei der derzeitigen Arbeitslosenversicherung wäre eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen, also auch auf Beamte, Selbständige und geringfügig Beschäftigte wünschenswert. Entsprechend würden sich dann auch die hier angeführten Orientierungsdaten verändern.

Eine solche Erweiterung der Arbeitslosenversicherung – die von nun an auch besser ‚*Beschäftigungsversicherung*‘ hieße – hätte mehrere Vorteile: Sie würde weiter zur Minderung des moralischen Risikos beitragen, weil der regelgebundene Steuerbeitrag das Äquivalenzprinzip stärkt. Sie würde auch das Ungerechtigkeitsgefühl mindern, bei langen Beitragszahlungen „enteignet“ zu werden, denn über einen Teil der Beiträge könnte nun je nach Lebenslage im Rahmen eines Regelsystems frei verfügt werden. Soweit arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus den eigenen Ziehungsrechten mitfinanziert würden, kann auch eine höhere Effizienz als bisher erwartet werden, weil die Maßnahmen aus Eigeninteresse sorgfältig ausgewählt und hoch motiviert umgesetzt werden. Die Stärkung des innovativen Verhaltensrisikos birgt sicherlich auch Gefahren von Fehlinvestitionen, wenn man von mangelnder Markttransparenz und möglicherweise neuen moralischen Risiken ausgeht.<sup>9</sup> Wegen der

---

<sup>9</sup> Selbstverständlich wäre noch eine Fülle von (zum Teil technischen) Einzelfragen der Umsetzung zu klären, um möglichen Missbrauch oder unerwünschte Nebeneffekte unter Kontrolle zu halten. Das betrifft etwa die Frage der Nutzung unausgeschöpfter Konten gegen Ende des Arbeitslebens, wo „Erfindungsreichtum“ (also moralisches Risiko) der

begrenzten Information von Individuen würde die Umsetzung von PEK deshalb auch eine Stärkung der Arbeitsberatungskapazität der Arbeitsagenturen voraussetzen.

Der Hauptvorteil einer zur Beschäftigungsversicherung mutierten Arbeitslosenversicherung bestünde jedoch in einer Stärkung des innovativen Verhaltensrisikos. Die Bereitschaft von Arbeitnehmern wie Arbeitgebern würde steigen, riskante Investitionsentscheidungen zu treffen. Vor allem die Flexibilität der Arbeitszeiten im Lebenslauf, die zwischenbetriebliche Mobilität und die Weiterbildungsbereitschaft würden steigen. Eine Beschäftigungsversicherung würde damit nicht nur die ökonomische Wohlfahrt steigern, sondern auch dem sozialpolitischen Ziel einer größeren Selbstbestimmung und einer balancierten Gestaltung von Lebens- und Arbeitswelt näher kommen.

Kurz zusammenfassend lässt sich der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik zwar nicht in „Heller und Pfennig“ ausdrücken. Aber er lässt sich in einer Metapher formulieren. Je nachdem, welche Brille man aufsetzt, wird das Vorzeichen positiv oder negativ. Wird Arbeitsmarktpolitik immer nur durch die Brille des moralischen Risikos gesehen, dann sind die Aussichten düster. Wird Arbeitsmarktpolitik aber durch die Brille des innovativen Risikos betrachtet, dann könnten die hier aufgezeigten Möglichkeiten zur Institutionalisierung von Gelegenheitsstrukturen den Weg weisen. In anderen Worten: Weniger Moral, sondern mehr Mut wäre gefordert.

## **Literatur**

- Bach, Hans-Uwe und Eugen Spitznagel (2006), Unter der Oberfläche. Die wahren Kosten der Arbeitslosigkeit, in: IABForum, H. 1, S. 48-52.
- Bernstein, Peter L. (1996), Against the Gods. The Remarkable Story of Risk, New York et al., John Wileys & Sons.
- Böckerman, Petri (2004), Perception of Job Instability in Europe, in: Social Indicators Research, 67, S. 283-314.
- Böhnke, Petra (2006), Am Rande der Gesellschaft - Risiken sozialer Ausgrenzung, Opladen, Budrich.

---

arbeitsmarktpolitischen Intention des Instruments (das innovative Risiko) ein Schnippchen schlagen könnte. Zur Kontrolle dieses Problems wäre an eine lineare Diskontierung des Kontos ab dem Alter von 50 Jahren zu denken. Auch das mögliche „crowding out“ betrieblicher finanzieller Weiterbildungsinvestitionen wäre zu beachten.

- Boss, Alfred und Alessio J.G. Brown, Denis J. Snower (2007), Beschäftigungskonten für Deutschland, Kieler Arbeitspapiere 1325, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Breyer, Friedrich und Wolfgang Franz, Stefan Homburg, Reinhold Schnabel, Eberhard Wille (2004), Reform der sozialen Sicherung, Berlin u.a., Springer.
- Breyer, Friedrich und Wolfgang Buchholz (2007), Ökonomie des Sozialstaats, Springer Verlag.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006), Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin, 20. Dezember 2006.
- Corneo, Giacomo (2006), New Deal für Deutschland. Der dritte Weg zum Wachstum, Frankfurt/New York, Campus Verlag.
- Dworkin, Ronald (2000), Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality, Cambridge, MA, and London: Harvard University Press.
- Eichhorst, Werner und Klaus Zimmermann (2007), And then there were four ... How Many (and Which) Measures of Active Labour Market Policy Do We Still Need?, in: Applied Economics Quarterly, 53 (3), S. 243-272.
- Freeman, Richard B. (1996), Why So Many Young American Men Commit Crimes and What Might We Do About It, in: Journal of Economic Perspectives, 10 (1), S. 25-42.
- Freeman, Richard B. (1999), The Economics of Crime, in : Orley Ashenfelter and David Card (eds), Handbook of Labor Economics, Volume 3C, Amsterdam et al., Elsevier, S. 3529-3571.
- Frey, Bruno S. and Alois Stutzer (2002), Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-Being, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice (eds) (2001), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantages, Oxford: Oxford University Press.
- Kahnemann, Daniel (2003), Maps of Bounded Rationality: A Perspective of Intuitive Judgment and Choice, in Tore Frangsmyr (ed), Les Prix Nobel 2002, Stockholm: Imprimerie Royal, P.A. Norstedt & Söner.
- Koning, Jaap de (2007), Is the Changing Pattern in the Use of ALMPs Consistent With What Evaluations Tell Us About Their Relative Performance?, in Jaap de Koning (ed), The Evaluation of Active Labour Market Policies – Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking, Cheltenham, UK and Northampton, MA, US, Edward Elgar, S. 23-45.
- Lampert, Thomas and Anke-Christine Saß, Michael Häfelinger, Thomas Ziese (2005), Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit - Expertise des Robert Koch-Instituts zum zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin, Robert Koch-Institut.
- Layard, Richard (2005), Happiness - Lessons from a New Science, London, Allen Lane.
- OECD (2006), OECD Employment Outlook – Boosting Jobs and Incomes, Paris, OECD Publications (Chapter 7: Reassessing the Role of Policies and Institutions for Labour Market Performance: A Quantitative Analysis, S. 207-243).



- OECD (2007), OECD Employment Outlook, Paris, OECD Publications (Chapter 2: More Jobs but Less Productive?, S. 55-206).
- Paul, Karsten I. and Alice Hassel, Klaus Moser (2006), Die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die psychische Gesundheit: Befunde einer quantitativen Forschungsintegration, in: Alfons Hollederer and Helmut Brand (eds), Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Krankheit, Bern, Verlag Hans Huber, S. 35-52.
- Rodriguez, Eunice (2001), Keeping the Unemployed Healthy: The Effect of Means-Tested and Entitlement Benefits in Britain, Germany, and the United States, American Journal of Public Health, 91 (9), S. 1403-1411.
- Rovelli, Riccardo and Randolph Bruno (2007), Labor Market Policies and Outcomes: Cross Country Evidence for the EU-27, IZA DP No. 3161.
- Scharpf, Fritz W. (1989), Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift, 31 (1), 10-21.
- Schmid, Günther und Jacqueline O'Reilly und Klaus Schömann (eds.) (1996), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham Edward Elgar.
- Schmid, Günther (2008a), Full Employment in Europe – Managing Labour Market Transitions and Risks, Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar.
- Schmid, Günther (2008b), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Winkelmann, Liliana and Rainer Winkelmann (1998), Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data, *Economica*, 65 (257), S. 1-15.