

Holger Schäfer

Privatisierung der Arbeitslosenversicherung?

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Holger Schäfer

Privatisierung der Arbeitslosenversicherung?

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-24117-3

978-3-602-24117-0

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2006 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung	5
2.1	Zahlung von Lohnersatzleistungen	7
2.1.1	Übersicht über die Leistungen	7
2.1.2	Reformvorschläge	8
2.2	Arbeitsvermittlung	13
2.3	Aktive Arbeitsmarktpolitik	17
2.4	Experience Rating	20
2.5	Fazit	23
3	Systemwechsel in der Arbeitslosenversicherung	24
3.1	Privatisierung	25
3.1.1	Privatisierung des Arbeitslosigkeitsrisikos	25
3.1.2	Privatisierung der Arbeitslosenversicherung	29
3.2	Kontenmodelle	34
3.3	Abfindungsmodell	36
4	Ein Reformpfad	38
5	Zusammenfassung	42
	Literatur	45
	Kurzdarstellung / Abstract	49
	Der Autor	50

1

Einleitung

Obwohl die Hartz-Reformen zu den am weitesten gehenden Veränderungen zählen, die in den letzten Jahrzehnten am Arbeitsmarkt vorgenommen worden sind, kann der Reformprozess kaum als abgeschlossen gelten. Dies wird allein vor dem Hintergrund der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit erkennbar. Zwar ist der ungewöhnlich starke Anstieg der Arbeitslosigkeit zum Jahresbeginn 2005 vorwiegend darauf zurückzuführen, dass die statistische Erfassung von Arbeitslosen erweitert wurde. Dennoch bleibt die Feststellung, dass die Arbeitslosigkeit nahe an den Rekordwerten der Jahre 1997 und 1998 verharret. Nach wie vor bestehen erhebliche Arbeitsmarktprobleme bei Geringqualifizierten und Älteren; die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland ist eine der höchsten im internationalen Vergleich. Der Problemdruck ist unverändert hoch und es ist kaum zu erwarten, dass die bislang eingeleiteten Reformen ausreichen, um in absehbarer Zeit eine grundlegende Verbesserung der Lage herbeizuführen.

Mehr oder weniger sinnvolle Reformen hat es in vielen beschäftigungspolitisch relevanten Bereichen gegeben. Die Arbeitsmarktpolitik hat zumindest in den letzten Jahren durchaus eine Vorreiterrolle gespielt. Die überwiegende Anzahl der Reformen betraf indes die Umgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit den Existenzgründungszuschüssen, der Personal-Service-Agentur oder der Entgelt-sicherung wurden einige neue Instrumente geschaffen. Darüber hinaus kann eine Neuorientierung beim Einsatz der herkömmlichen Instrumente beobachtet werden. Maßnahmen mit geringer Effektivität (zum Beispiel öffentlich geförderte Beschäftigung) werden tendenziell weniger gefördert. Bereits seit dem Jahr 2003 konnte damit eine Steigerung der Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik erreicht werden. Auch der Vermittlung wurde eine höhere Priorität eingeräumt.

Ungeachtet der Effizienzverbesserungen kann eine grundlegende Lösung der Arbeitsmarktprobleme von aktiven Maßnahmen allein nicht erwartet werden. Dafür bedarf es Reformen, die geeignet sind, die Anreize zu verbessern, Arbeit anzubieten und/oder nachzufragen. Mit der Hartz-IV-Reform ist die Neugestaltung der sozialen Grundsicherung bereits in Angriff genommen worden. Trotz Schwächen im Detail bietet sie eine Grundlage für die Weiterentwicklung zu einem konsistenten Konzept für die Belegung des Niedriglohnsektors, das Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen Chancen auf dem Arbeitsmarkt eröffnet. Während die Hartz-IV-Reform somit Anreize im unteren Segment des Arbeitsmarkts tangiert, bleibt die Frage der Anreizkompatibilität in der Arbeits-

losenversicherung. Die bislang einzig nennenswerte Reform in diesem Bereich bestand in der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds von maximal 32 auf maximal 18 Monate für ältere Arbeitslose. Diese Maßnahme ist durchaus geeignet, den Anreiz zu erhöhen, Arbeit anzubieten.

Angesichts der Bedeutung der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsverwaltung für die Funktionsfähigkeit von Ausgleichsprozessen, aber auch für das Anbieter- und Nachfragerverhalten stellen sich die Fragen, ob und welche grundlegenden weiteren Veränderungen zu einer Effizienzverbesserung beitragen könnten. Für eine solche Positionsbestimmung ist es erforderlich, die Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung zu definieren. Dazu müssen nicht nur die bestehenden Aufgaben hinterfragt, sondern auch ein erweitertes Aufgabenportfolio in Betracht gezogen werden. Auf der Grundlage einer unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten konsistenten Aufgabenbestimmung soll erörtert werden, welche institutionelle Ausgestaltung einen effizienten Rahmen bilden könnte. Dazu werden verschiedene in jüngster Zeit vorgelegte Reformvorschläge geprüft. Diese reichen von marginalen Änderungen der Organisation bis hin zu einer ersatzlosen Abschaffung der staatlichen Arbeitslosenversicherung. Bei einer Reform kann es vorwiegend, aber nicht ausschließlich um das ökonomisch überlegene Modell gehen. Vielmehr sind politökonomische Überlegungen einzubeziehen, sodass im Ergebnis ein konkreter, eigener Reformpfad aufgezeigt werden kann.

2

Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung

Das Portfolio der gegenwärtig von der Bundesagentur für Arbeit wahrgenommenen Aufgaben entspringt nicht einer institutionenökonomischen Analyse oder ordnungspolitischen Erwägungen. Es ist vielmehr historisch gewachsen. Bereits zu Beginn der fünfziger Jahre wurden mit Beschäftigung schaffenden Maßnahmen erste versicherungsfremde Elemente aufgenommen. Die Grundlage für die Expansion sozialpolitischer Motive in der Arbeitslosenversicherung schuf das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Zu dem schon bestehenden Schlechtwettergeld, den Lohnkostenzuschüssen und der Förderung der beruflichen Bildung gesellten sich zahlreiche neue Instrumente: Winterbauförderung, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Förderung Behinderter usw. (Glismann/Schrader, 2002). Das in einer Phase niedriger Arbeitslosigkeit geschaffene Aufgabenbündel wurde

nie grundsätzlich hinterfragt. Im Zuge der sich entfaltenden Arbeitsmarktkrise der achtziger und neunziger Jahre wurden die Aufgaben eher noch erweitert – sowohl hinsichtlich der Breite des Spektrums der Aktivitäten als auch hinsichtlich des adressierten Personenkreises. Diese Linie ist auch mit der Überführung des AFG ins Sozialgesetzbuch III (SGB III) nicht verlassen worden. Noch mit dem Job-Aktiv-Gesetz von 2001 wurde – etwa durch Einführung der so genannten „Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen“ – die Arbeitslosenversicherung als Finanzierungsquelle anderer Politikbereiche herangezogen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es überfällig, die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu zu bestimmen. Mit der Hartz-IV-Reform ist Anfang 2005 eine teilweise Entflechtung der Finanzierung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Aufgaben erfolgt. Vor der Reform war die Bundesagentur für Arbeit für die Vermittlung und für aktive Arbeitsmarktprogramme zuständig, die Arbeitslosenhilfeempfängern zugute kamen. Auch die Finanzierung dieser Aktivitäten einschließlich der anteiligen Verwaltungskosten musste aus Beitragsmitteln geleistet werden. Lediglich die Transferleistung selbst wurde als durchlaufender Posten vom Bund finanziert. Welche Finanzierungslasten die Administration der Arbeitslosenhilfe mit sich brachte, wurde durch den Haushaltsansatz der Bundesagentur 2005 deutlich. Darin sind 2,8 Milliarden Euro eingestellt, die allein auf den Verwaltungskosten beruhen, die mit dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) zusammenhängen (Bundesagentur für Arbeit 2005b, 30). Schätzungen zufolge waren die Ausgaben für aktive Maßnahmen für Arbeitslosenhilfeempfänger auf mindestens vier Milliarden Euro zu veranschlagen (Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, 2003, 35). Insgesamt wurden für Aufgaben der sozialen Grundsicherung also rund sieben Milliarden Euro aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung aufgewendet.

Die Entflechtung versicherungsfremder Finanzierungsströme kann jedoch nur der erste Schritt sein. Erforderlich ist es in erster Linie, die Arbeitslosenversicherung konsequent so auszugestalten, dass sie die ihr zugeordnete Aufgabe effizient erfüllen kann. Diese Hauptaufgabe besteht darin, versicherten Arbeitnehmern im Schadensfall Arbeitslosigkeit ein vorher definiertes Einkommensniveau zu sichern (Eekhoff/Milleker, 2000, 23). Alle anderen Aufgaben sind diesem Ziel unterzuordnen.¹ Eine effiziente Aufgabenerfüllung gelingt vor allem dann, wenn der Schaden, also die Kosten der Arbeitslosigkeit, so niedrig wie möglich gehalten werden. Voraussetzung dafür ist eine kurze Dauer der Arbeitslosigkeit und eine geringe Wahrscheinlichkeit des (erneuten) Eintritts von Arbeitslosigkeit. Vor

¹ Vgl. § 1 SGB III.

diesem Hintergrund sind bestehende Aufgaben der Arbeitslosenversicherung zu hinterfragen. Zudem ist zu prüfen, ob zusätzliche Aufgaben hinzutreten müssen.

2.1 Zahlung von Lohnersatzleistungen

Der Lohnersatz ist als Schadenskompensation das Wesen der Arbeitslosenversicherung und somit als Kernkomponente anzusehen. Der Schaden im Falle der Arbeitslosigkeit besteht im Wesentlichen in entgangenem Einkommen. Eine Versicherung muss zumindest einen Teil dieses Schadens ersetzen, andernfalls würde es sich nicht um eine Versicherung handeln. Die Bundesagentur für Arbeit zahlt gemäß § 116 SGB III verschiedene Arten von Lohnersatzleistungen. Darüber hinaus gibt es weitere Leistungen, die von der Bundesagentur für Arbeit als Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik tituliert werden, ihrem Wesen nach aber Lohnersatzleistungen darstellen.

2.1.1 Übersicht über die Leistungen

Arbeitslosengeld

Das Arbeitslosengeld ist die quantitativ wichtigste Leistung der Arbeitslosenversicherung. Für sie wurden 2005 mit 27 Milliarden Euro über 57 Prozent der Beitragseinnahmen aufgewendet. Anspruchsberechtigt sind Arbeitslose, die mindestens zwölf Monate Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben. Für einen Leistungsmonat sind zwei Beitragsmonate erforderlich – bis zu einer Grenze von zwölf Leistungsmonaten. Nur Arbeitslose ab 55 Jahren haben Anspruch auf bis zu 18 Monate Leistungsdauer. Mit 1,56 Millionen Leistungsempfängern erhält nur jeder dritte Arbeitslose Arbeitslosengeld. Dieses beträgt 60 Prozent des letzten Nettoeinkommens, für Arbeitslose mit Kindern 67 Prozent.

Übergangsgeld

Behinderte Arbeitslose, die an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung oder einer besonderen Maßnahme teilnehmen, können Übergangsgeld erhalten. Im Haushaltsplan 2005 sind für knapp 18.000 Empfänger 242 Millionen Euro eingeplant.

Kurzarbeitergeld

Arbeitnehmer, die aufgrund eines erheblichen Arbeitsausfalls Entgeltausfälle zu beklagen haben, können Kurzarbeitergeld erhalten. An das Vorliegen eines erheblichen Arbeitsausfalls sind umfangreiche betriebliche und persönliche Voraussetzungen geknüpft. Die Höhe des Kurzarbeitergelds beträgt 60 Prozent

des Verdienstaufschlags (Nettoentgeltdifferenz), für Kurzarbeiter mit Kindern 67 Prozent. Im Jahr 2004 wendete die Bundesagentur 637 Millionen Euro für das Kurzarbeitergeld von jahresdurchschnittlich 151.000 Empfängern auf.

Insolvenzgeld

Arbeitnehmer, die aufgrund der Insolvenz des Arbeitgebers noch ausstehende Ansprüche auf Arbeitsentgelt haben, können Insolvenzgeld beziehen. Die Mittel für das Insolvenzgeld werden allerdings nicht aus Beitragsmitteln erbracht, sondern aus einer Umlage, die von den Unternehmen gespeist wird. Insofern fungiert die Arbeitslosenversicherung beim Insolvenzgeld eher als Administrator und weniger als Träger der Leistung, wobei die Übergänge hier fließend sind. Den Ausgaben von 1,4 Milliarden Euro standen 2004 Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage von 1,5 Milliarden Euro gegenüber.

Winterausfallgeld

Arbeitnehmer in der Bauwirtschaft erhalten bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall in den Wintermonaten Winterausfallgeld. Die Bedingungen gleichen denen für das Kurzarbeitergeld. Flankiert wird diese Leistung von Winterausfallgeld-Vorausleistungen und dem Zuschuss-Wintergeld. Die Finanzierung erfolgt ganz überwiegend über eine gesonderte Winterbau-Umlage. Im Jahr 2004 wurden für die gesamte Winterbauförderung 217 Millionen Euro ausgegeben, von denen rund drei Viertel umlagefinanziert waren.

Transferkurzarbeitergeld

Arbeitnehmer, die im Zuge einer Betriebsänderung einen nicht nur vorübergehenden Arbeitsausfall haben, können analog zum Kurzarbeitergeld Transferkurzarbeitergeld erhalten. Diese Lohnersatzleistung dient der Absicherung von Beschäftigten in Transfergesellschaften. De facto handelt es sich um Arbeitslose. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass die Administration und Vermittlung von Dritten übernommen wird. Im Jahr 2004 wurden dafür 37 Millionen Euro aufgewendet.

2.1.2 Reformvorschläge

Insgesamt gibt die Arbeitslosenversicherung gut 31 Milliarden Euro für Lohnersatzleistungen aus. Allerdings ist nur das Arbeitslosengeld zweifelsfrei eine Versicherungsleistung. Andere Formen von Lohnersatzleistungen privilegieren bestimmte Gruppen (zum Beispiel in der Bauwirtschaft Beschäftigte), ohne dass die Besserstellung versicherungstheoretisch begründet werden könnte. Im

Gegenteil profitieren meist Personengruppen, deren Arbeitslosigkeitsrisiko höher ist als das im Durchschnitt und die folglich bei risikoäquivalenter Prämiengestaltung eigentlich höhere Beiträge zahlen müssten. Diese Leistungen sind ebenso abzuschaffen wie der höhere Arbeitslosengeldsatz für Arbeitslose mit Kindern, der ausschließlich sozialpolitisch motiviert ist (SVR, 2005, 183 f.; SVR, 2003, 396) und darüber hinaus nicht zielgenau wirkt. So bleibt die Anzahl der Kinder vollkommen unberücksichtigt. Die umlagefinanzierten Leistungen können beibehalten werden, sofern die Administration durch die Arbeitsverwaltung von allen Beteiligten gewünscht und marktgerecht honoriert wird.

Degressiver Lohnersatz

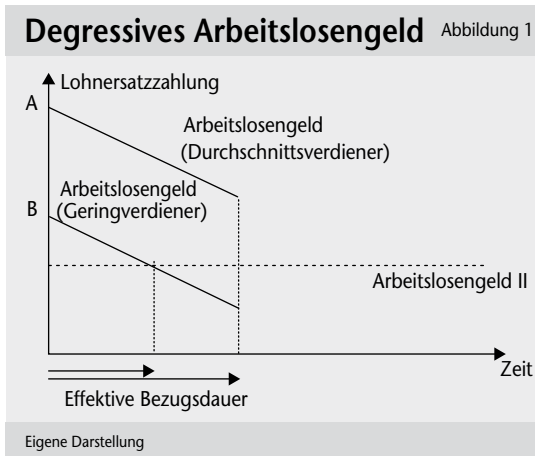
Eine grundlegende Abkehr vom geltenden System der Zahlung von Arbeitslosengeld wäre eine degressive Ausgestaltung von Lohnersatzleistungen. So schlägt der Sachverständigenrat vor, die Lohnersatzrate in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit höher, in den folgenden Monaten aber sukzessive niedriger zu bemessen (SVR, 2003, 397; SVR, 2005, 183). Dadurch würde der Anreiz steigen, möglichst schnell eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Zudem würde damit der Effekt nachgebildet, dass mit fortdauernder Arbeitslosigkeit die Qualifikation des Arbeitslosen an Wert verliert (Sell, 2003, 243). Das Arbeitslosengeld könnte so gestaltet sein, dass es nach zwölf Monaten Bezugsdauer die Höhe des nachfolgenden Arbeitslosengelds II erreicht.

Die nahtlose Verknüpfung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II erscheint zwar elegant, ist aber weder sinnvoll noch erforderlich. Es scheint vielmehr nützlich zu sein, dass der Übergang von der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld in die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II abrupt erfolgt. Nur so kann der Arbeitsuchende seine ökonomische Lage korrekt einordnen und seine Konzessionsbereitschaft bei der Arbeitssuche erhöhen.² Ein gleitender Übergang sorgt dagegen für eine Gewöhnung, die der notwendigen Anpassung des Anspruchslohns entgegenwirkt. Grundsätzlich erscheint die Überlegung jedoch plausibel, dass der Anspruchslohn mit dem Verlauf der Arbeitslosigkeit sinken muss. Da die Höhe der Lohnersatzleistung eine nicht unwesentliche Determinante des Anspruchslohns ist, kann eine degressive Ausgestaltung die notwendige Absenkung des Anspruchslohns unterstützen.

Die Attraktivität der Arbeitslosenversicherung würde indes bei einer degressiven Gestaltung der Lohnersatzleistungen sinken. Vor allem für Geringverdiener

² So zeigen Berechnungen der Hazard-Rate, dass die Übergangsraten von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit kurz vor dem Ende der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds stark ansteigen („Spike“). Vgl. zum Beispiel Genosko/Weber, 2001, 88 ff.

lohnt sich die Versicherung bei längerer Arbeitslosigkeitsdauer weniger. Denn sie können mit einer größeren Wahrscheinlichkeit unter die Grenze fallen, ab der das Arbeitslosengeld durch Arbeitslosengeld II ergänzt werden muss. Dies wird aber in jedem Fall gewährt – völlig unabhängig von der Erwerbsbiografie, von Beitragszahlungen und eventuellen Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung. Effektiv entspricht die degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengelds einer verkürzten Bezugsdauer für Geringverdiener (siehe Abbildung 1). Ausgangspunkt der Bemessung des Arbeitslosengelds ist die Lohnersatzrate multipliziert mit dem Nettolohn (Punkt A und B). Im Falle des Geringverdieners kann das Arbeitslosengeld schneller unter die Höhe des Arbeitslosengelds II (ALG II) fallen als bei einem Durchschnittsverdiener. Da mit Erreichen der Höhe des ALG II die effektive Bezugsdauer endet, ist sie beim Geringverdiener deutlich verkürzt – wenn auch nicht notwendig kürzer als unter der gegenwärtigen Regelung.



Die verkürzte effektive Bezugsdauer führt nicht zu erhöhten Anreizen, eine Beschäftigung aufzunehmen, da das mit dem Arbeitslosengeld II erreichte Niveau nicht unterschritten wird. Zwar wird auch nach Ablauf der effektiven Bezugsdauer weiterhin Arbeitslosengeld gezahlt, doch ist dies aus Sicht des Arbeitslosen irrelevant, da ohnehin, also auch ohne

den Anspruch auf Arbeitslosengeld, Anspruch auf Arbeitslosengeld II besteht. Da die Arbeitslosenversicherung für den Geringverdiener geringere Leistungen zahlt, wird sich für diese Personengruppe die Tendenz verstärken, Beschäftigungsformen außerhalb der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu suchen.

Karenzzeiten

Keine grundlegende Reform, sondern eher eine isolierte Leistungskürzung wäre die Einführung einer Karenzzeit. Die Idee besteht darin, dass das Arbeitslosengeld erst nach Ablauf einer Wartezeit gezahlt wird. Die Wartezeit wird überwiegend mit einem Monat bemessen (zum Beispiel Schneider et al., 2004, 69 f.; Fehn, 2002, 55). Das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA, 2002, 5) schlägt

sogar zwei Monate vor, was deutlich über den existierenden Karennzeiten in europäischen Ländern liegt (Werner/Winkler, 2003, 12). Neben dem Effekt, dass Karennzeiten die Ausgaben für Arbeitslosengeld senken können, werden auch andere Begründungen angeführt. So werde der Anreiz gestärkt, schnell eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Zudem könne freiwillige Arbeitslosigkeit zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen eingeschränkt werden (Raddatz, 2005, 11).

Ökonomisch wirkt eine Karennzeit wie eine Selbstbeteiligung.³ Es entsteht ein Anreiz, den Eintritt eines Schadensfalls zu vermeiden – was im Falle der Arbeitslosigkeit in der Regel aber ohnehin gegeben sein dürfte, da die Arbeitslosenversicherung nicht die volle Schadenshöhe kompensiert. Darüber hinaus entsteht ein Anreiz, kleinere Schäden nicht durch die Versicherung erstatten zu lassen oder sogar ganz zu vermeiden. Insofern bietet die Karennzeit ein probates Mittel, durch die Arbeitslosenversicherung finanzierte Übergangsphasen zwischen zwei Beschäftigungen so weit wie möglich zu vermeiden. Untersuchungen der Bundesagentur deuten darauf hin, dass eine solche Überbrückungsorientierung für rund 20 Prozent der Arbeitslosen das vorwiegende Motiv der Arbeitslosmeldung ist (Cramer et al., 2002, 20 ff.).

Ein Anreiz, den Schaden – wenn er erst einmal eingetreten ist – zu minimieren, bietet die Karennzeit hingegen nicht. Insofern ist auch nicht erkennbar, inwiefern der Anreiz, schnell eine neue Beschäftigung aufzunehmen, gestärkt würde. Im Gegenteil, wenn die Versicherten die Karennzeit als unfair empfinden, werden sie versuchen, die Versicherungsleistung durch Verlängerung der Arbeitslosigkeitsperiode so weit wie möglich auszuschöpfen. Dazu kommt das Problem, dass bei ungenügenden Ersparnissen in Abwesenheit von Erwerbseinkommen oder Arbeitslosengeld Anspruch auf Arbeitslosengeld II bestehen kann. Es entstünde ein hoher Aufwand für die Arbeitsverwaltung, die eine Bedürftigkeitsprüfung vornehmen muss, um einen Transfer kurzfristig und für einen kurzen Zeitraum zu zahlen. Angesichts der gegenwärtig zu beobachtenden Bearbeitungszeiten für Arbeitslosengeld-II-Anträge ist zu erwarten, dass der Transfer regelmäßig zu spät käme, nämlich wenn die Notlage dank Ablauf der Karennzeit bereits vorüber ist.

Wahltarife

Gegenwärtig werden die Höhe und die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen durch den Gesetzgeber festgelegt. Dies ist jedoch – selbst bei einer staatlichen Zwangsversicherung – keine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Arbeits-

³ Auch eine Lohnersatzrate unter eins kann als Selbstbeteiligung angesehen werden. Sie führt wie die Karennzeit zur partiellen Versicherungsdeckung (Eisen, 1997, 58).

losenversicherung ihre Aufgaben erfüllen kann. Vielmehr kann eine einheitliche Lohnersatzrate die Heterogenität der Versicherten und ihre unterschiedlichen Arbeitsmarktchancen und Präferenzen nur ungenügend berücksichtigen (Schneider et al., 2004). Deshalb liegt der Gedanke nahe, Wahltarife anzubieten.

Im Vorschlag von Berthold/von Berchem (2004, 19 ff.; 2005, 151 ff.) und von Berchem (2005) ist die Einführung eines verpflichtenden Grundpakets vorgesehen, das im Wesentlichen die Zahlung einer Lohnersatzleistung in Höhe des Sozialhilfeanspruchs des Haushalts beinhaltet.⁴ Dies soll verhindern, dass Arbeitslose Leistungen der sozialen Grundsicherung in Anspruch nehmen, statt sich ausreichend zu versichern. Zusätzlich erhalten Arbeitslose einen Anspruch auf Beratung und Vermittlung in Form von Gutscheinen. Darüber hinaus ist eine Absicherung mit (nicht näher spezifizierten) Wahlpaketen möglich, die individuell zugeschnitten werden. Darin können sich auch Elemente wie Karenzzeiten und besondere Mobilitätsanforderungen wiederfinden und bei der Beitragsbemessung berücksichtigt werden. Schneider et al. (2004) schlagen dagegen drei verschiedene Tarife mit Lohnersatzraten von 40 bis 65 Prozent vor. Die Tarife unterscheiden sich in der Höhe der Lohnersatzrate, Bezugsdauer und Karenzzeit.

Die Einführung mehrerer, individuell differenzierbarer Sicherungsniveaus im Rahmen der Arbeitslosenversicherung schafft mehr Konsumentensouveränität, was zu einer Wohlfahrtssteigerung führen dürfte. Weniger risikoaverse Arbeitnehmer müssen die stärker risikoaversen nicht länger subventionieren. Bei starker Risikoaversion kann – gegen entsprechend höhere Beiträge – ein höheres Sicherungsniveau gewählt werden. Es wäre möglich, den Grad der Absicherung den persönlichen Lebensumständen anzupassen. Zudem werden starke zusätzliche Anreize gesetzt, das Risiko des Eintritts in Arbeitslosigkeit zum Beispiel durch den Erwerb von Humankapital zu begrenzen. Denn eine Reduktion des Schadensrisikos kann unmittelbar mit der Wahl eines niedrigeren Absicherungsniveaus in verfügbares Einkommen umgesetzt werden.

Zumindest beim Vorschlag von Berthold/von Berchem bleibt indes unklar, wie und warum die Arbeitslosenversicherung mit der sozialen Grundsicherung verknüpft sein soll. Die Arbeitslosenversicherung versichert grundsätzlich ein Einkommensrisiko. Dementsprechend orientiert sich die Versicherungsleistung am Lohn. Das lohnorientierte Arbeitslosengeld mit dem bedarfsorientierten Konzept der sozialen Mindestsicherung zu vermischen, erscheint unangebracht. Armutsvermeidung ist nicht die Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, sondern als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuern zu finanzieren. Arbeitnehmer

⁴ Ähnlich auch Eekhoff/Milleker, 2000, 38 ff.

mit geringem Einkommen brauchen auch nur ein geringes Einkommensrisiko zu versichern. Sie zu zwingen, sich in Höhe ihres Sozialhilfebedarfs zu versichern, kann prohibitiv teuer und ineffizient sein. Unklar ist zum Beispiel, warum ein Zweitverdiener seinen anteiligen Bedarf am Haushalt versichern soll, wenn das Einkommen des Hauptverdieners den gesamten Bedarf des Haushalts abdeckt. Unklar ist auch, ob sich die Teilzeit- oder geringfügig Beschäftigten im vollen Umfang ihres Bedarfs versichern müssen. In diesem Fall müssten entweder die Prämien im Verhältnis zum Lohn sehr hoch sein oder durch andere Versicherte subventioniert werden. Letztlich dürfte eine Zwangsversicherung mit Leistungen auf Sozialhilfeniveau als unfair betrachtet werden. Die Attraktivität der sozialversicherungsspflichtigen Beschäftigung würde leiden, da sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ihre Grundsicherung mit einer Versicherungsprämie bezahlen müssten, Erwerbstätige in anderen Beschäftigungsformen (zum Beispiel Selbstständige) und Nichterwerbstätige beziehungsweise in der Schattenwirtschaft Erwerbstätige aber nicht.

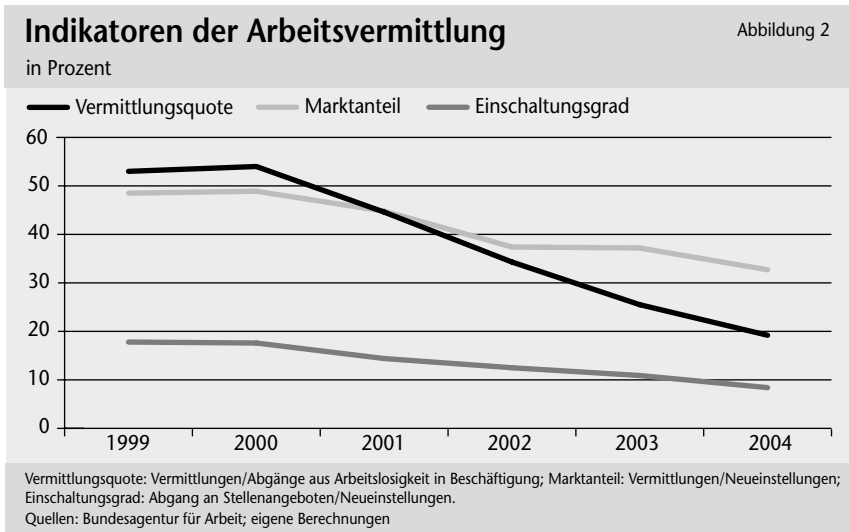
Im Vorschlag von Schneider et al. wird das Problem der absichtlichen Unterversicherung von Geringverdienern auf andere Weise gelöst. Die Autoren schlagen vor, Geringverdienern den Zugang zu günstigen, mit niedrigen Prämien, aber auch niedrigen Leistungen versehenen Tarifen zu sperren (Schneider et al., 2004, 75). Auch ohne die Versicherungsleistung damit explizit an das Sozialhilfeniveau zu knüpfen, soll so erreicht werden, dass das Arbeitslosengeld den Bedarf des Arbeitslosen möglichst weitgehend abdeckt. Dafür ist in der Konzeption nicht erkennbar, warum der Gesetzgeber oder ein Organ der Exekutive die geeignete Instanz für die Ausgestaltung der Tarife ist. Im Kern ist dies aber ein Aspekt, der grundsätzlich die Frage der Notwendigkeit einer staatlichen Versicherung betrifft (siehe Kapitel 3).

2.2 Arbeitsvermittlung

Die Arbeitsvermittlung wird nicht nur von der Bundesagentur für Arbeit selbst als Kernaufgabe betrachtet (Bundesagentur für Arbeit, 2005a, 13), sondern sie wird auch selten generell in Frage gestellt. So ging auch die Hartz-Kommission ungeachtet ihres umfassenden Reformansatzes für die Geschäftspolitik der damaligen Bundesanstalt für Arbeit davon aus, dass die Arbeitsvermittlung auch künftig ein wesentlicher, sogar noch stärker zu akzentuierender Aufgabenbereich sein werde (Hartz et al., 2002, 55 ff.).⁵ Folgerichtig wendet die Bundesagentur erhebliche Ressourcen für die Vermittlung auf. Den höchsten Aufwand dürfte

⁵ Ähnlich auch Sell, 2002, 8.

die klassische Vermittlung „nach Auswahl und Vorschlag“ verursachen, wobei der Arbeitsvermittler den Arbeitsuchenden möglichst passende Arbeitsangebote unterbreitet. Technischer Fortschritt und die damit verbundene Senkung von Transaktions- und Informationskosten haben aber dazu beigetragen, dass die Effektivität dieser Vermittlungsart sinkt. Abbildung 2 zeigt, dass die Erfolgsindikatoren der Vermittlungstätigkeit der Bundesagentur seit Jahren sinken – unabhängig von dem statistischen Bruch, der durch die Umstellung der Vermittlungsstatistik 2003 verursacht wurde. Die Bundesagentur weist selbst darauf hin, dass der Beitrag der Arbeitsagenturen zu den Ausgleichsprozessen von Arbeitsangebot und -nachfrage durch die Vermittlungsstatistik nicht reflektiert wird, da zum Beispiel der Effekt des elektronischen Stelleninformationssystems nicht berücksichtigt werden kann (Bundesagentur für Arbeit, 2005c, 83). Dies bietet einen deutlichen Hinweis darauf, dass Arbeitsvermittlung immer weniger als Dienstleistung an sich aufzufassen ist als vielmehr als Bereitstellung von Informationen.



Eine Begründung dafür, dass die Arbeitslosenversicherung Vermittlungsdienstleistungen anbieten muss oder sollte, findet sich selten. Konle-Seidl (2005, 5) weist darauf hin, dass erfolgreiche Arbeitsmarktreformen im Ausland die Zusammenführung von Leistungsgewährung und Vermittlung als gemeinsames Merkmal aufwiesen. Aber eine ökonomisch fundierte Begründung dürfte darin kaum auszumachen sein. Offenkundig ist Arbeitsvermittlung kein öffentliches Gut. Der Ausschluss von der Leistung ist möglich und wird auch vollzogen. Zugang zu den Vermittlungsdienstleistungen der Bundesagentur hat nur, wer

arbeitslos, zumindest aber arbeitssuchend gemeldet ist. Zudem ist seit 1994 die private Arbeitsvermittlung gestattet. Somit ist die Vermittlung eine marktfähige Dienstleistung.

Bei einem nicht-öffentlichen Gut kann das Angebot durch einen staatlichen Anbieter allenfalls dann gerechtfertigt werden, wenn Marktversagen vorliegt. Konle-Seidl/Walwei (2002, 172 f.) verweisen auf die Asymmetrie von Informationen. Der Anbieter (Vermittler) verfüge über bessere Informationen als der Nachfrager (Kunde), der die Qualität der Dienstleistung erst dann beurteilen könne, wenn das Beschäftigungsverhältnis bereits eingegangen sei. Daher könne es zu einem „Markt für Zitronen“ kommen, der zum Rückgang der Nachfrage nach Vermittlungsdienstleistungen führe. Dem könne durch Regulierung oder durch die Existenz eines staatlichen Anbieters mit „überragend positivem Image“ (Konle-Seidl/Walwei 2002, 173) begegnet werden.

Die Autoren räumen allerdings ein, dass durch die Reputation der Anbieter eine Sanktionierung schlechter Vermittlungsdienstleistungen langfristig durchaus möglich ist. Darüber hinaus verkennt die Argumentation die Natur der Vermittlungsdienstleistung, die sich durch den technischen Fortschritt immer mehr zu einer Bereitstellung von Informationen wandelt.⁶ In diesem Sinne sind Unternehmen und Arbeitsuchender für das Erreichen eines effizienten Matches selbst verantwortlich. Die Vermittlung sorgt lediglich dafür, dass eine oder beide Seiten über die Existenz einer Vakanz informiert werden. Vor diesem Hintergrund ist es keineswegs unmöglich, die Qualität eines Angebots zu beurteilen. Ein Hinweis auf eine Marktstörung, die staatliches Eingreifen rechtfertigen könnte, ergibt sich nicht.

Sofern keine stichhaltige Begründung dafür vorliegt, dass Arbeitsvermittlung eine staatliche Aufgabe sein muss, kann eine Privatisierung als Reformoption ins Auge gefasst werden. Die augenscheinlich unzulängliche Effektivität der Arbeitsvermittlung in Deutschland kann, muss aber kein Argument für private ergänzende oder substituierende Lösungen sein. So zeigen Konle-Seidl/Winkler (2002), dass der Arbeitsmarktservice Österreich mit der Einführung marktnaher Instrumente als öffentliche Arbeitsverwaltung ein effektives Angebot machen kann. Grundsätzlich sollte aber eine Privatisierung – ein funktionierender Markt vorausgesetzt – zu größerer Effizienz führen. Im Falle der Privatisierung durch Vergabe an einen Dienstleister (Contracting-out) ergibt sich durch erfolgsabhängige Vergütungssysteme ein direkter pekuniärer Anreiz, das Angebot zu optimieren. Den dabei auftretenden Creaming-Effekten, also der Benachteiligung besonders

⁶ Dieser Wandel wird durch die strategische Neuausrichtung der Vermittlung der Bundesagentur noch akzentuiert (vgl. Schütz/Ochs, 2005, 14).

förderungsbedürftiger Personengruppen zugunsten Hochqualifizierter, könnte dadurch begegnet werden, dass die Vergütung an homogenen Gruppen orientiert ist (Bruttel, 2005a, 10 f.). Wenn die Arbeitslosenversicherung die zu erbringende Vermittlungsleistung klar definieren kann und zudem in der Lage ist, die Entlohnung daran zu koppeln, dann sorgt der Wettbewerb privater Anbieter dafür, dass die Vermittlungsleistung mit geringstmöglichem Ressourceneinsatz, also effizient erbracht wird. Demgegenüber wird eine staatliche Verwaltung dazu tendieren, den notwendigen Ressourceneinsatz größer als notwendig erscheinen zu lassen. Denn Bedeutung, Macht und Entlohnung in einer staatlichen Organisationsstruktur bemessen sich nach Größe und Schwere ihrer Aufgabe.

Ein Ansatz des Contracting-outs mithilfe von Vouchers ist der Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III. Das Instrument schafft die Möglichkeit, dass Arbeitsagenturen die Vermittlung durch einen privaten Anbieter zu festen Sätzen vergüten können. Der private Arbeitsvermittler kann vom Arbeitsuchenden selbst ausgewählt werden. Die Vergütung erfolgt, wenn ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufgenommen und fortgeführt wurde, je zur Hälfte nach sechs Wochen und nach sechs Monaten. Die Vergütung beträgt gegenwärtig 2.000 Euro. Die vorläufigen Auswertungen über die Wirksamkeit des Vermittlungsgutscheins (Autorengemeinschaft, 2005) ermöglichen es, einige stilisierte Fakten zu benennen: Erstens ist der Anteil der ausgezahlten an den ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen mit 7 Prozent recht gering. Bei den ausgezahlten Gutscheinen gibt es Missbrauch in erheblichem, aber nicht exakt zu bezifferndem Ausmaß. So werden Gutscheine eingelöst, obwohl der Arbeitsuchende den Arbeitsplatz selbst gesucht hat; Arbeitgeber weisen Bewerber darauf hin, dass sie sich vor einer Einstellung an einen privaten Vermittler wenden sollen; es werden zum Schein Einstellungen vorgenommen, um über verbundene Personen die Gutscheine einlösen zu können usw. Ein Teil dieses Missbrauchs sollte durch die 2005 geänderten Auszahlungsmodalitäten eingedämmt worden sein. Von den eingelösten Gutscheinen ist der größte Teil als Mitnahmeeffekt einzustufen, die Geförderten hätten also auch ohne Förderung eine neue Arbeit gefunden. Es verbleibt jedoch ein Nettoeffekt, der unter bestimmten Annahmen auch in einem Kosten-Nutzen-Verhältnis von unter eins resultieren kann.

Die bisherigen Betrachtungen zeigen, dass die Arbeitsvermittlung keine Aufgabe ist, die zwingend durch die Arbeitslosenversicherung selbst erbracht werden muss. Es ist durchaus möglich, dass die Aufgabe durch Ausgabe von Gutscheinen von externen Anbietern im Wettbewerb wahrgenommen wird. Daraus können Effizienzgewinne entstehen. Wenn die Arbeitsvermittlung aber weiterhin von der Arbeitslosenversicherung finanziert wird und lediglich die Auftragsvergabe an

externe Dienstleister erfolgt, kann ein Principal-Agent-Problem (zum Beispiel Creaming) entstehen. Diesem muss durch entsprechende Vergütungsstrukturen und Kontrolle begegnet werden.

Vorstellbar wäre aber auch, die Arbeitsvermittlung generell aus dem Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung herauszunehmen. Dass es einen funktionsfähigen Markt für private Arbeitsvermittlung auch jenseits der Finanzierung von Leistungen durch die Bundesagentur für Arbeit geben kann, zeigen zahlreiche existierende Vermittler und Bereitsteller von Marktinformationen. Eine weitere Entfaltung dieses Marktes wäre möglich, wenn bestehende Regulierungen abgebaut würden. Bruttel (2005b, 12) dagegen argumentiert, dass zumindest die Vermittlung der „marktnahen“ Arbeitsuchenden am besten durch eine „einheitliche Organisation“ zu gewährleisten sei. Warum dies gilt, erschließt sich jedoch nicht ganz, da die marktnahen Arbeitsuchenden nicht in größerem Maße von den Informationsangeboten der Bundesagentur für Arbeit Gebrauch machen können: Je besser die Qualifikation ist, desto geringer ist die Meldequote der offenen Stellen (Mavgas/Spitznagel, 2002, 4).

Die Frage, ob die Arbeitsvermittlung Bestandteil der Arbeitslosenversicherung sein soll, muss nicht notwendig vom Gesetzgeber beantwortet werden. Im Grundsatz geht es um eine Entscheidung, welche die Arbeitslosenversicherung selbst treffen muss. Wenn sie zu dem Ergebnis kommt, dass die Vermittlung hilfreich ist, um die Schadenssumme zu begrenzen, kann sie Vermittlungsdienstleistungen anbieten. Diese Abwägung kann die Arbeitslosenversicherung anhand eines Kosten-Nutzen-Kalküls vornehmen. Es ist nicht ersichtlich, warum der Gesetzgeber an dieser Stelle tiefer gehende Erkenntnisse haben sollte, die ihn zu einer besseren Entscheidung befähigen. Erst wenn klar ist, ob Vermittlung angeboten wird oder nicht, stellt sich überhaupt die Frage, ob die Leistung selbst erbracht oder zugekauft werden soll. Auch die Antwort auf diese Frage sollte Ergebnis von Überlegungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis sein.

2.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Traditionell nimmt die aktive Arbeitsmarktpolitik breiten Raum im Leistungsspektrum der Arbeitslosenversicherung in Deutschland ein. Bis 2002 beliefen sich die Ausgaben für aktive Maßnahmen auf rund 40 Prozent der Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit. Dies entsprach der Maßgabe der Politik. So sah der Beschäftigungspolitische Aktionsplan der Bundesregierung 1999 vor, die Anstrengungen zu verstetigen und aktiven Maßnahmen einen Vorrang vor passiven Lohnersatzleistungen zu geben. Diese Strategie konnte sich zumindest in Teilen auf Empfehlungen der OECD stützen (Kohl/Elmeskov, 1998, 4). Auch

im internationalen Vergleich sind die Aufwendungen in Deutschland für aktive Arbeitsmarktpolitik beachtlich. Die 2003 aufgewendeten 1,14 Prozent des BIP werden nur von wenigen Ländern (Niederlande, Schweden) deutlich übertroffen (OECD, 2005, 264 ff.).

Infrage steht, ob den hohen Aufwendungen auch hohe Erträge entsprechen. Skepsis gegenüber der Wirksamkeit der Maßnahmen macht sich schon deshalb breit, weil die Ausgaben zwar hoch sind, die Arbeitslosigkeit aber nicht niedriger, sondern höher geworden ist. Die Bundesanstalt für Arbeit hat die wissenschaftlich belastbare Evaluation ihrer Maßnahmen lange Zeit nicht intensiv verfolgt. Die Verausgabung der Gelder erfolgte weitgehend nach politischen sowie kameraлистischen Aspekten – also im Wesentlichen ohne Würdigung der Wirksamkeit. Erst mit den Eingliederungsbilanzen 2002 wurden erstmals Berechnungen zur Eingliederungsquote vorgelegt. Diese gibt an, wie viele der Maßnahmenteilnehmer sechs Monate nach Maßnahmenende noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Sie schwankt zwischen 11,8 Prozent für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und 65,5 Prozent für Eingliederungszuschüsse.⁷

Zwar ist die Eingliederungsquote aussagekräftiger als ehemals die Verbleibsquote, die angab, wie viele Maßnahmenteilnehmer sechs Monate nach Maßnahmenende nicht arbeitslos gemeldet waren. Dennoch ist die Eingliederungsquote wohl keine besonders geeignete Kennziffer für die Effektivität. Einerseits existieren noch andere Zielzustände als „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“, andererseits wird die Frage nicht berührt, ob die Maßnahmenteilnehmer wegen oder trotz Maßnahmenteilnahme eine Beschäftigung gefunden haben. Um dies zu beantworten, muss eine kontrafaktische Situation analysiert werden. Der Verbleib der Maßnahmenteilnehmer muss demjenigen einer möglichst ähnlich strukturierten Kontrollgruppe, bestehend aus Nichtteilnehmern, gegenübergestellt werden.

Eine solche wissenschaftlich fundierte Evaluation ist in den letzten Jahren vermehrt vorgelegt worden (zum Beispiel Hagen/Steiner, 2000; Schneider et al., 2000; Schmidt et al., 2001; Caliendo et al., 2004). Aufgrund des unzureichenden Datenmaterials konnten aber überwiegend nur Maßnahmen mit hohen Teilnehmerzahlen – Förderung der beruflichen Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – ausgewertet werden. Die Ergebnisse sind ambivalent.⁸ Positive Effekte wurden nur für Teilpopulationen nachgewiesen, im Falle der ABM konnten sogar negative Effekte für Gruppen von Teilnehmern beobachtet

⁷ Daten für 2003; ohne Maßnahmenteilnehmer in Folgeförderung (Bundesagentur für Arbeit, 2005d, 56 f.).

⁸ Vgl. die Übersichten in Fitzenberger/Hujer, 2002 oder Caliendo/Steiner, 2005.

werden. Angesichts der Milliardenausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik muss eine Schlussfolgerung aus den Studien alarmieren: Eine unbestritten positive Wirkung der Maßnahmen auf die Eingliederungschancen von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt kann für die überwiegende Anzahl der Teilnehmer nicht nachgewiesen werden. Anders ausgedrückt: Auch die wissenschaftliche Evaluation konnte den Verdacht nicht ausräumen, dass seit Jahrzehnten Milliardenbeträge für wirkungslose arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgegeben werden.⁹

Ungeachtet der Versäumnisse in der Vergangenheit ist die stärkere Beachtung der mikroökonomisch fundierten Evaluation als Fortschritt zu bewerten. Für eine Reihe neuer Instrumente, die im Zuge der Hartz-Reformen in das Sozialgesetzbuch III aufgenommen wurden, ist vom Bundeswirtschaftsministerium sogleich eine belastbare Evaluation in Auftrag gegeben worden (Kaltenborn et al., 2004). Sofern aus den Evaluationsergebnissen Konsequenzen gezogen werden, käme dies einer idealtypischen Vorgehensweise schon recht nahe: Es werden nur Maßnahmen gefördert, die ihre Wirksamkeit nachweisen konnten. Aber auch die Bundesagentur für Arbeit hat in ihrer Geschäftspolitik einen Paradigmenwechsel in der aktiven Arbeitsmarktpolitik vollzogen. Die Ausgaben für offenkundig unwirksame Instrumente wurden stark verringert. Auch die Gesamtausgaben für aktive Maßnahmen sinken seit 2003 deutlich, die Kürzungen werden also nicht durch die Ausgaben für neue Instrumente (über-)kompensiert. Lediglich die Rehabilitation konnte ihr Finanzierungsvolumen noch steigern (Tabelle 1).

Trotz Fortschritten bei der Neubewertung der Finanzierung von Maßnahmen mit nicht ausreichender Effektivität ist offensichtlich, dass aktive Arbeitsmarkt-

Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Tabelle 1

1999–2004 in Millionen Euro, sofern nichts anderes angegeben

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ABM, Strukturanpassungsmaßnahmen	4.748	4.394	3.643	3.037	2.252	1.611
Weiterbildung	6.749	6.808	6.983	6.701	5.001	3.616
Rehabilitation	2.301	2.468	2.640	2.786	2.965	2.940
Ausgaben insgesamt für aktive Maßnahmen	21.264	20.819	21.930	22.143	20.896	18.721
in Prozent der gesamten Ausgaben der Bundesagentur	41	42	42	39	37	34

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

⁹ Dieser Verdacht wird durch die vorläufigen Ergebnisse der Evaluation, die im Januar 2006 von der Bundesregierung veröffentlicht wurden, eher noch verstärkt.

politik kein zwingender Bestandteil der Arbeitslosenversicherung ist. Die eigentliche Funktion der Versicherung besteht in der Glättung des Einkommensstroms in Phasen der Arbeitslosigkeit. Die Suche eines neuen Arbeitsplatzes liegt grundsätzlich in der Verantwortung des Arbeitslosen selbst. Das ist sinnvoll, denn er kennt am besten seine Qualifikationen und andere Rahmenbedingungen, zum Beispiel seinen Anspruchslohn. Insofern ist es konsequent, wenn auch der Erwerb von Humankapital in der Verantwortung des Einzelnen liegt. Nichts anderes aber bewirkt die aktive Arbeitsmarktpolitik: Sie verbessert (im Idealfall) die Humankapitalausstattung der Arbeitsuchenden. Damit übernimmt sie eine Verantwortung, die beim Arbeitsuchenden besser aufgehoben ist. Denn der weiß im Regelfall besser, welche Qualifikation er zusätzlich braucht, um einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die Arbeitsverwaltung ist – trotz neuer Maßnahmen wie Profiling und Eingliederungsvereinbarungen – ein denkbar schlechter Ersatz für die Eigeninitiative des Arbeitsuchenden.

Wenn es ein Argument für die Verankerung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitslosenversicherung geben kann, dann betrifft es die Minimierung der Schadenssumme. Kommt die Versicherung zu dem Schluss, dass aktive Maßnahmen den Schaden verringern, kann sie die Teilnahme daran verpflichtend vorsehen. Angesichts der oben skizzierten begründeten Skepsis gegenüber der Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann wohl ausgeschlossen werden, dass dieser Aspekt für die Bundesagentur für Arbeit gegenwärtig eine Rolle spielt. Aber auch wenn nach Revision des Maßnahmenportfolios zukünftig nur nachweislich effiziente Maßnahmen eingesetzt würden, wäre die Eigeninitiative der Arbeitsuchenden einzubinden. Eine Möglichkeit, diese zu gewährleisten, besteht zum Beispiel in der Ausgabe von Bildungsgutscheinen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die Teilnahme an aktiven Maßnahmen als optionalen Teil der Arbeitslosenversicherung zu begreifen, der im Sinne einer Ausdifferenzierung von Versicherungsverträgen von den Versicherungsnehmern extra vergütet würde. So benennen Berthold/von Berchem (2005, 164) Qualifizierungsmaßnahmen als möglichen Bestandteil optionaler Wahltarife.

2.4 Experience Rating

Moral Hazard als systemimmanentes Problem existiert in der Arbeitslosenversicherung sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite. Die durch Entlassungen entstehenden Kosten werden dem verursachenden Unternehmen nicht angelastet. Dadurch werden einerseits mehr Entlassungen vorgenommen, als es bei vollständiger Internalisierung der Kosten der Fall wäre. Andererseits profitieren entlassende Unternehmen, während nicht-entlassende Unternehmen

über ihre Arbeitslosenversicherungsbeiträge die Kosten tragen müssen (Genosko et al., 1999). So wird der Strukturwandel behindert, denn schrumpfende Industrien mit hoher Entlassungswahrscheinlichkeit werden durch aufstrebende Industrien mit niedriger Entlassungswahrscheinlichkeit subventioniert. Andererseits dürften auch neu gegründete Unternehmen eine Subventionierung erfahren, was den Strukturwandel beschleunigen kann.

Ein Experience Rating ist grundsätzlich geeignet, um diese Verzerrungen zu vermeiden. Experience Rating bedeutet, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung unternehmensspezifisch nach Schadensrisiko berechnet wird. Das Schadensrisiko wird dabei anhand des Entlassungsverhaltens in der Vergangenheit bemessen. In den USA ist ein solches System implementiert. Zwar administriert jeder Staat seine eigene Arbeitslosenversicherung, aber die Rahmenbedingungen werden von Bundesgesetzen vorgegeben. Der Beitrag des Unternehmens zur Arbeitslosenversicherung variiert mit der Höhe der Arbeitslosengeldansprüche entlassener ehemaliger Beschäftigter. Die Effizienz des Systems wird indes durch Beitragsbemessungsgrenzen, Maximal- und Minimalbeiträge beeinträchtigt (Fath/Fuest, 2005). Auch in Deutschland gibt es ein Experience Rating, allerdings nur für ältere Arbeitnehmer. Nach § 147a SGB III hat der Arbeitgeber das Arbeitslosengeld zu erstatten, wenn der Entlassene älter als 57 Jahre ist.¹⁰

Sofern die Arbeitgeber an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligt sind, kann das Experience Rating die Effizienz der Versicherung erhöhen. Risikoäquivalente Beiträge sind ein starker Anreiz, das Schadensrisiko zu minimieren. Ein Weg, das Risiko von Entlassungen zu senken, ist für Unternehmen eine von vornherein vorsichtige Einstellungspolitik. Werden Entlassungen *ceteris paribus* mit höheren Kosten versehen, wird es attraktiv, Arbeitskräftebedarf, der nicht dauerhaft sicher ist, über alternative Beschäftigungsformen abzudecken. So wird Zeitarbeit gegenüber einer Situation ohne Experience Rating attraktiver, da ein vorübergehender Arbeitskräftebedarf abgedeckt werden kann, ohne hohe Entlassungskosten einkalkulieren zu müssen. Ähnliches gilt für befristete Beschäftigung oder den Einsatz von Subunternehmern. Eine andere Alternative besteht in der Vergabe von Mehrarbeit ins Ausland.

Damit wirkt das Experience Rating ähnlich wie der Kündigungsschutz oder allgemeiner die Arbeitsschutzgesetzgebung. Auf Kosten der Einstellungsbereitschaft wird die Entlassungsbereitschaft verringert.¹¹ Deshalb argumentiert etwa Berthold (2000, 89), dass ein strikter Kündigungsschutz zusätzlich zum

¹⁰ Darüber hinaus ist noch eine Reihe weiterer Voraussetzungen zu erfüllen.

¹¹ Vgl. Behaghel et al. (2005) für einen empirischen Nachweis des negativen Effekts des Experience Ratings auf die Einstellungsbereitschaft.

Experience Rating kontraproduktiv sei. Der Vorteil des Experience Ratings gegenüber der Arbeitsschutzgesetzgebung ist jedoch die Vermeidung allokativer Verzerrungen. Somit wäre es gegenüber dem Kündigungsschutz vorzuziehen (Fath/Fuest, 2005, 49).

Der Effizienzgewinn des Experience Ratings dürfte zu einem großen Teil verloren gehen, wenn nicht auch andere Beteiligte Anreize haben, das Schadensrisiko bei Arbeitslosigkeit möglichst gering zu halten. Das gilt in erster Linie für die Arbeitnehmer selbst, die zum Beispiel durch ihre Investitionen in das Humankapital, ihre Produktivitätsentwicklung oder ihre Lohnforderungen das Arbeitslosigkeitsrisiko maßgeblich mitbestimmen. Aber auch die Gewerkschaften in kollektiven Lohnverhandlungen oder der Gesetzgeber sind wichtige Einflussfaktoren für das Risiko der Arbeitslosigkeit und die Höhe des daraus resultierenden Schadens. Insofern erscheint es nicht nur konsequent, sondern auch geboten, sie ebenfalls an den Kosten der Arbeitslosigkeit zu beteiligen.

Die theoretischen Begründungen für die beschäftigungssteigernde Wirkung des Experience Ratings fußen zu einem großen Teil auf der Annahme homogener Unternehmen, das heißt, der Lohn wird nicht unternehmensspezifisch differenziert. Diese Annahme ist aber bei der Analyse von Experience Rating problematisch. Denn gerade die Heterogenität in Bezug auf das Entlassungsverhalten ist überhaupt erst die Begründung für einen differenzierten Versicherungsbeitrag. Wenn aber ein differenziertes Entlassungsverhalten unterstellt wird, muss – in Abwesenheit allgemein verbindlicher Tarifverträge – auch eine differenzierte Entlohnung berücksichtigt werden. Im Falle flexibler Löhne erweist sich Experience Rating aber als überflüssig. Würden die Löhne auf Unternehmensebene verhandelt, müssten Arbeitgeber mit hohem Entlassungsrisiko höhere Löhne zahlen, um Arbeitskräfte zu attrahieren. Dadurch fände eine Rückkoppelung des Entlassungsverhaltens statt, ohne dass die Arbeitslosenversicherung davon berührt sein muss.

Darüber hinaus ist das Experience Rating offenkundig nur sinnvoll, wenn sich die Arbeitgeber an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligen. Die meisten Faktoren, die das Arbeitslosigkeitsrisiko beeinflussen, liegen aber in der Hand der Arbeitnehmer. Insofern wäre es konsequent, wenn die Arbeitslosenversicherung von Arbeitnehmern finanziert würde. Eine Beteiligung der Arbeitgeber kann sinnvoll sein, wenn sie in den Ausgleich des Arbeitslosigkeitsrisikos mit einbezogen werden sollen. Genau dies verhindert aber das Experience Rating: Das Risiko wird in diesem Fall nicht mehr zwischen den Beteiligten, sondern vielmehr individuell verteilt. Damit entfällt aber auch die Begründung, warum sich Arbeitgeber überhaupt an der Finanzierung des Arbeitslosigkeitsrisikos beteiligen sollen.

2.5 Fazit

Die vorangegangenen Betrachtungen haben gezeigt, dass die Arbeitslosenversicherung als unverzichtbares Kernelement lediglich die Zahlung einer Lohnersatzleistung vorsehen muss. Besondere Anforderungen an die Lohnersatzrate, die Bezugsdauer oder die Auszahlungsmodalitäten ergeben sich zunächst nicht. Aktive Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung können im Einzelfall wünschenswerte Elemente sein, eine Begründung für ihre Unverzichtbarkeit findet sich jedoch nicht. Gleiches gilt für das Experience Rating.

Dass ein Merkmal kein unverzichtbarer Bestandteil der Arbeitslosenversicherung ist, bedeutet noch nicht, dass es nicht ein sinnvoller Bestandteil sein kann. Wie eine Arbeitslosenversicherung effizient ausgestaltet werden kann, soll durch die Theorie der optimalen Arbeitslosenversicherung beantwortet werden. Das optimale Design wird darin in Modellen bestimmt, die negative Auswirkungen (verlängerte Suchdauer) und positive Auswirkungen (geglätteter Einkommensstrom) unter verschiedenen Rahmenbedingungen (Existenz von Moral Hazard, Möglichkeiten der Kreditaufnahme, Grad der Risikoaversion usw.) abwägen. Die Ergebnisse dieser modelltheoretischen Erwägungen hängen stark von den getroffenen Annahmen ab und können kaum als unumstritten gelten. Einige typische Elemente der modellhaften optimalen Arbeitslosenversicherung sind (Schulze, 2004; Schneider et al., 2004):

- degressiv ausgestaltetes Arbeitslosengeld. Dies kann allerdings durch Monitoring oder eine Karenzzeit ersetzt werden.
- eine optimale Lohnersatzrate von 0,2 bis 0,7. Die Höhe der optimalen Lohnersatzrate hängt stark vom unterstellten Grad der Risikoaversion ab. Bei höherer Risikoaversion ergibt sich ein höheres Arbeitslosengeld.
- risikoäquivalente Beiträge (individuelles Experience Rating). Dieses Merkmal spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn von der Annahme homogener Arbeitnehmer abgegangen wird.
- eine endliche Bezugsdauer der Leistungen, die sich nach dem (individuellen) Verhältnis von Arbeitslosengeld und sozialer Grundsicherung richtet.
- Überwachung und Sanktionierung von Fehlverhalten. Das Niveau der Sanktionen müsse höher sein als das gegenwärtig in vielen europäischen Ländern vorzufindende (Boone et al., 2001, 21). Monitoring mit Sanktionen verhält sich indes teilweise substitutional zu einer endlichen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld.

Die vielen, teils auch interdependenten Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitslosenversicherung erschweren die Ableitung eines eindeutigen, wohlfahrtsoptimalen Modells erheblich. Die theoretischen Modelle erreichen ein hohes Maß

an Komplexität und liefern nur bei Kalibrierung Ergebnisse. Die Eindeutigkeit der Ergebnisse wird nochmals beeinträchtigt, wenn von der Annahme homogener Arbeitnehmer abgegangen wird. In diesem Fall ist es möglich, dass die optimale Arbeitslosenversicherung individuell unterschiedlich ist. Dies wiederum ist ein starkes Argument für individuelle Versicherungsverträge. Alternativ können Wahltarife einen Teil der Flexibilität individueller Verträge übernehmen.

3

Systemwechsel in der Arbeitslosenversicherung

Aus mikroökonomischer Perspektive trägt die Existenz einer Arbeitslosenversicherung in der bestehenden Form dazu bei, dass sich die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus einem Moral Hazard: Die Lohnersatzleistung stellt ein autonomes Einkommen dar, dessen Bezug die Höhe künftiger Einkommen nicht beeinflusst. Dadurch erhöht sich der Anspruchslohn, der in einem suchtheoretischen Modell eine direkte Determinante der Übergangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ist. Im Ergebnis verlängert sich die Suchdauer, da die Alternative zur Annahme eines Arbeitsangebots – nämlich die fortgesetzte Arbeitssuche – mit geringeren Kosten versehen ist. Längere individuelle Perioden der Arbeitslosigkeit führen unmittelbar zu einer höheren Arbeitslosigkeit zu einem gegebenen Zeitpunkt. Dieser Effekt ergibt sich weitgehend unabhängig davon, welches mikroökonomische theoretische Fundament zur Erklärung von Arbeitslosigkeit herangezogen wird (Schäfer, 2003). Dazu kommt, dass es mit fortdauernder Arbeitslosigkeit zum Verfall von Humankapital kommt, was von den Arbeitssuchenden offenkundig nicht in vollem Umfang antizipiert wird und sich nicht in einer entsprechenden Minderung des Anspruchslohns widerspiegelt (Christensen, 2005). Somit kann die Arbeitslosenversicherung Langzeitarbeitslosigkeit fördern. Diese ist für sich genommen bereits eine Hürde zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung, da eine lange Dauer der Arbeitslosigkeit negative Signale bezüglich der individuellen Produktivität des Arbeitssuchenden an potenzielle Arbeitgeber aussendet.

Auf der anderen Seite kann die Arbeitslosenversicherung wichtige Funktionen erfüllen. Risikoaverse Arbeitnehmer sind bemüht, einen möglichst konstanten Einkommensstrom zu generieren. Dies geht im Falle der Arbeitslosigkeit nur auf dem Wege individueller Ersparnisse oder einer Versicherung, da der Kreditmarkt

Restriktionen birgt (Schneider et al., 2004, 23 f.). Darüber hinaus wird argumentiert, dass die Arbeitslosenversicherung eine höhere gesamtwirtschaftliche Effizienz bewirken könne. Arbeitssuchende müssen nicht das erstbeste Angebot annehmen, sondern können mit längerer Suche einen besseren Job finden, bei dem sie ihr Humankapital voll einsetzen können und eine höhere Produktivität erreichen (Acemoglu/Shimer, 2000).

Ausgehend von der Annahme, dass es sinnvoll und wünschenswert ist, das Risiko Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Einkommensausfälle zu versichern, stellt sich die Frage, in welcher Form diese Absicherung effizient ausgestaltet werden kann. Die Maßgabe ist dabei, die negativen Anreizeffekte der Lohnersatzleistung so weit wie möglich zu vermeiden. Darüber hinaus stellt sich aber auch die Frage, ob für eine effiziente Absicherung des Einkommensrisikos im Falle der Arbeitslosigkeit nicht ein Systemwechsel weg von der staatlichen Zwangsversicherung vollzogen werden muss.

3.1 Privatisierung

Eine nahe liegende Lösung zur Vermeidung des so genannten Moral Hazards und der daraus resultierenden längeren Arbeitslosigkeit ist es, die Kosten der Arbeitslosigkeit zu internalisieren. Gegenwärtig wird der Schaden durch die staatliche Zwangsversicherung von allen Zwangsversicherten getragen. Wenn Arbeitslose den Schaden selbst tragen müssten, hätten sie dagegen ein starkes Eigeninteresse an der Minimierung der Schadenssumme und des Schadensrisikos. Die Internalisierung des Arbeitslosigkeitsrisikos ließe sich durch vollständige Privatisierung erreichen. Eine Teillösung des Problems bestünde in einer Überführung der Arbeitslosenversicherung in ein System mit privatwirtschaftlichen Merkmalen.

3.1.1 Privatisierung des Arbeitslosigkeitsrisikos

In ihrer konsequentesten Form könnte die Privatisierung des Arbeitslosigkeitsrisikos durch die ersatzlose Abschaffung der Arbeitslosenversicherung als staatlicher Zwangsversicherung erreicht werden. Ob der Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit dann durch private Ersparnis, private Arbeitslosenversicherungen oder andere (zum Beispiel gewerkschaftlich organisierte) Lösungen getragen wird, wäre zunächst zweitrangig. Diese extreme Sichtweise wird in der deutschen Literatur in erster Linie von Breyer et al. (2004) vertreten. Ihre Argumentation lautet wie folgt: Für einen staatlichen Eingriff gebe es kein Argument. Adverse Selektion liege nicht vor, da die Voraussetzung dafür asymmetrische Information sei. Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist jedoch durch die empirische Arbeitsmarkt-

forschung weitgehend abschätzbar. Wenn „gute Risiken“ auf die Arbeitslosenversicherung verzichteten, sei das gesamtwirtschaftlich effizient und kein Hinweis auf Marktversagen. Besonders schädlich sei eine staatliche Zwangsversicherung, da hier dem Moral Hazard unzureichend entgegengewirkt werde. Dadurch seien die Prämien so hoch, dass sie als Steuern aufgefasst würden. Aber auch nicht-staatliche Arbeitslosenversicherungen seien ineffizient. Die Kosten der negativen Anreizwirkungen seien höher als die Erträge der Verstetigung des Einkommensstroms. Dies werde allein dadurch deutlich, dass private Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit weltweit nicht angeboten werden (Breyer et al., 2004, 18 f.).

Eine Begründung für eine staatliche Zwangsversicherung wäre in der Tat zu sehen, wenn die Arbeitslosenversicherung ein öffentliches Gut ist, das nicht von Privaten angeboten wird. Die Argumentation von Breyer et al. ist insofern nicht konsistent, als sie einerseits ein Marktversagen nicht feststellen kann, andererseits aber impliziert, dass private Versicherungen auch dann nicht angeboten würden, wenn die Möglichkeit dazu bestünde. Wenn Letzteres der Fall wäre, läge Marktversagen vor – und somit eine Begründung für staatliches Eingreifen. Der entscheidende Punkt ist aber, dass die Arbeitslosenversicherung kein öffentliches Gut ist und auch die Klassifikation als meritorisches Gut diskussionswürdig ist. Es ist schwer einsehbar, inwieweit sich Arbeitslosigkeit von anderen privat versicherbaren Risiken unterscheidet. Vorstellbar wäre allenfalls, dass ohne Zwangsversicherung negative Externalitäten auftreten, welche die Kosten der Zwangsversicherung überkompensieren. Dass aber private Arbeitslosenversicherungen nicht existieren, weil diese Dienstleistung nicht nachgefragt wird, erscheint wenig glaubhaft. Plausibler erscheint vielmehr, dass es private Lösungen nicht gibt, weil der Markt von staatlichen Zwangsversicherungen dominiert wird.

Vor diesem Hintergrund machen Breyer et al. folgende Probleme bei der Arbeitslosenversicherung in ihrer gegenwärtigen Form aus:

- Die Abgrenzung des Kreises der Versicherten verletzt das Prinzip der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit. Einzelne Gruppen, wie etwa Beamte, unterliegen nicht der Versicherungspflicht. Angestellte im öffentlichen Dienst müssen sich aber versichern, obwohl sie ein ähnlich geringes Arbeitslosigkeitsrisiko haben.
- Der einheitliche Beitragssatz verzerrt die Berufswahl und subventioniert Branchen mit hohem Entlassungsrisiko.
- Asymmetrische Information verhindert die Durchsetzung von Mitwirkungspflichten arbeitsloser Leistungsbezieher. Somit kann dem Moral Hazard nicht wirksam begegnet werden.
- Hohe effektive Lohnersatzraten sowie hohe Transferentzugsraten schaffen negative Arbeitsanreize.

- Die Bevorzugung älterer Arbeitnehmer verstärkt die SenioritätSENTLOHNUNG und damit die Beschäftigungsprobleme Älterer.
- Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist ein kostenträchtiger Eingriff in Arbeits- und Produktmärkte mit zweifelhafter Wirksamkeit.

Die Konsequenz, die aus diesen Problemen zu ziehen sei, bestehe in der ersatzlosen Abschaffung der Arbeitslosenversicherung.¹² Eine Versicherung über dem Niveau der Sozialhilfe sei nicht zu rechtfertigen. Eine Versicherung auf dem Niveau der sozialen Grundsicherung hingegen sei überflüssig, da eine Absicherung durch das Steuer-Transfer-System gewährleistet wird. Gäbe es sie, würden die Beiträge vollständig als Steuern wahrgenommen und es käme zu einer „administrativ kostspieligen institutionellen Dopplung“ (Breyer et al., 2004, 43). Da der Wegfall des Arbeitslosengelds aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht unmittelbar erfolgen kann, seien folgende Übergangsregelungen sinnvoll: Zwar entfällt die Beitragspflicht sofort, das Arbeitslosengeld für Ältere wird aber in einer zehnjährigen Übergangsphase abgeschmolzen (Breyer et al., 2004, 47).

Abgesehen von den Übergangsfristen würde bei Umsetzung des Vorschlags die Absicherung des Einkommensrisikos im Falle der Arbeitslosigkeit nur durch die Sozialhilfe¹³ und darüber hinaus durch private Ersparnisse erfolgen. Breyer et al. argumentieren, dass die privaten Ersparnisse leichter zu realisieren seien als in einem System der Zwangsversicherung, da schließlich auch der Beitrag von 3,25 Prozent des Bruttolohns wegfiel. Dies setzt indes die Annahme voraus, dass die Arbeitnehmer die implizite Lohnerhöhung aus den Arbeitgeberbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung auch durchsetzen können. Selbst wenn es eine gesetzliche Regelung geben sollte, nach der die wegfallenden Arbeitgeberbeiträge den Bruttolohn erhöhen, wäre es denkbar, dass die Bruttolohnsteigerung bei künftigen Lohnverhandlungen kompensiert wird. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der zusätzliche Bruttolohn versteuert werden muss und aus ihm Beiträge an andere Zweige der Sozialversicherung zu leisten sind.

In den Berechnungen zu Tabelle 2 wird angenommen, dass die Arbeitnehmer das zusätzliche Nettoeinkommen, das ihnen aus dem Zuschlag des Arbeitslosenversicherungsbeitrags (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeitrag) zum Bruttolohn verbleibt, vollständig ansparen. Um einen Kapitalstock zu erreichen, der das derzeitige Niveau der Leistungen durch die Arbeitslosenversicherung absichert, müssten Arbeitnehmer über acht Jahre lang ansparen.¹⁴ Die Wahrscheinlichkeit,

¹² Ein Reformprogramm für die Arbeitslosenversicherung sehen die Autoren nur für den Fall vor, dass die Abschaffung nicht gelingt.

¹³ Übertragen auf gegenwärtige Verhältnisse erfüllt das Arbeitslosengeld II die Funktion der sozialen Grundsicherung für Arbeitsfähige.

¹⁴ Von einer Verzinsung des Kapitals kann abstrahiert werden, da die Realzinsen für kurzfristig verfügbare Guthaben nahe null sind.

dass in diesem Zeitraum Arbeitslosigkeit eintritt und der aufzubauende Kapitalstock in der Folge angetastet werden muss, ist mit rund 60 Prozent beträchtlich. Über die Hälfte der Arbeitnehmer würde das gegenwärtige Sicherungsniveau mit privater Ersparnis nie erreichen.

Ersparnisse als Absicherung gegen Arbeitslosigkeit

Tabelle 2

in Euro, sofern nichts anderes angegeben

	Alleinstehende			Verheiratete	
Bruttomonatseinkommen	1.500	2.000	4.000	2.000	4.000
Nettomonatseinkommen	1.056	1.310	2.212	1.545	2.597
Kapitalbedarf für ein Arbeitslosengeld von 60 Prozent des Nettoeinkommens für					
6 Monate	3.802	4.716	7.963	5.562	9.349
12 Monate	7.603	9.432	15.926	11.124	18.698
Nettolohnzuwachs bei Übertragung des gesamten Arbeitslosenversicherungsbeitrags auf den Bruttolohn (Euro/Monat)	64	98	178	109	195
Erforderliche Spardauer in Jahren für eine Absicherung von					
6 Monaten	5,0	4,0	3,7	4,3	4,0
12 Monaten	9,9	8,1	7,4	8,5	8,0
Wahrscheinlichkeit (in Prozent), dass in der Ansparphase Arbeitslosigkeit eintritt					
6 Monate Absicherung	43,8	37,4	35,1	39,1	37,1
12 Monate Absicherung	68,4	60,8	57,9	62,9	60,5

Annahmen: Sozialversicherungsbeitrag (Arbeitnehmer) 20,8 Prozent; Wahrscheinlichkeit des Zugangs in Arbeitslosigkeit 10,97 Prozent/Jahr.

Eigene Berechnungen

Arbeitnehmer mit geringem Einkommen haben keinen Anreiz zur Bildung von Ersparnissen, da das Ansparen eines deutlichen Unterschieds zur sozialen Grundsicherung prohibitiv teuer ist oder sehr lange dauert. Gerade Geringverdiener haben aber in der Regel eine höhere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden. Somit ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie entsparen (Ersparnisse angreifen) müssen, bevor ihr Kapitalstock eine Größe erreicht, die ein Absicherungsniveau jenseits des Arbeitslosengelds II erlaubt. Beim Arbeitslosengeld II gelten zudem Ersparnisse als vorrangiges Einkommen, welches den Anspruch auf Transferleistungen mindert. Somit würde es attraktiv werden, Vermögen in langlebigen Gebrauchsgütern zu konsumieren, da diese nicht als vorrangiges Einkommen angerechnet werden.

Im Ergebnis führt die ersatzlose Abschaffung der Arbeitslosenversicherung zu negativen Externalitäten. Geringverdiener sorgen nicht vor, sondern verlassen sich auf die soziale Grundsicherung. Mittlere Einkommensgruppen haben einen Anreiz vorzusorgen, bekommen dafür aber möglicherweise gar nicht die Gelegenheit. Es

besteht eine nicht zu vernachlässigende Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitslosigkeit eintritt, bevor ein dem gegenwärtigen Standard vergleichbares Sicherungsniveau erreicht wurde. Somit laufen auch diese Arbeitnehmer Gefahr, von der sozialen Grundsicherung abhängig zu werden.¹⁵ Höhere Einkommensgruppen haben die besten Aussichten, die Absicherung durch private Ersparnisse erbringen zu können. Doch diese Gruppe ist vom Moral Hazard kaum tangiert, da ihre effektiven Lohnersatzraten durch die Bemessungsgrenze sehr niedrig sind. Eine Vermeidung der negativen Externalitäten wäre möglich, wenn Arbeitslose die Möglichkeit hätten, am Kreditmarkt zukünftige Einkommen zu beleihen. Da dies – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt der Fall ist, ergibt sich ein Argument für staatliches Eingreifen (Schneider et al., 2004, 23 f.; Rürup, 2005, 377).

3.1.2 Privatisierung der Arbeitslosenversicherung

Neben der im vorangegangenen Abschnitt erörterten Problematik negativer Externalitäten im Falle einer Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos über private Ersparnisse gibt es weitere Argumente für eine Versicherung. Die durch eine Arbeitslosenversicherung induzierte verlängerte Suchdauer kann zu einem verbesserten Matching führen. Ohne eine Versicherung sinkt der Anspruchslohn ab, sodass auch hoch qualifizierte, aber risikoaverse Arbeitnehmer Arbeitsangebote mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und geringer Produktivität annehmen. Bei einer längeren Suchdauer ist dagegen die Wahrscheinlichkeit größer, dass ein qualifikationsadäquates Arbeitsangebot angenommen werden kann. Die gesamtwirtschaftliche Effizienz kann gegenüber einer Situation ohne Arbeitslosenversicherung höher sein (Acemoglu/Shimer, 2000). Für Deutschland ist dieser Zusammenhang jedoch nicht empirisch untersucht. Es muss dabei die Frage geklärt werden, ob die Effizienzgewinne durch besseres Matching die Einkommens- und Humankapitalverluste während der längeren Arbeitslosigkeit kompensieren. Zu berücksichtigen ist auch, dass eine längere Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit senkt, der formalen Qualifikation entsprechend beschäftigt zu werden.

Rürup (2005, 377) weist darauf hin, dass Arbeitnehmer ohne Arbeitslosenversicherung weniger Anreize haben, spezifisches Humankapital zu bilden. Da Arbeitnehmer für den Fall der Arbeitslosigkeit ihre Einstellungschancen maximieren, würden sie vorzugsweise allgemein verwertbares Humankapital erwerben. Dem wäre entgegenzuhalten, dass Arbeitnehmer die Einkommensverluste durch den Verzicht auf den Erwerb spezifischen Humankapitals mit den besseren

¹⁵ Feldstein (2005, 14) führt ein weiteres Argument an: Einige Individuen handeln zu kurzfristig, um für den Fall der Arbeitslosigkeit vorzusorgen.

Wiedereinstellungschancen im Falle der Arbeitslosigkeit effizient abwägen. Da außerdem die Arbeitnehmer durch eine Lohnersatzrate kleiner eins an den Kosten der Arbeitslosigkeit beteiligt sind, haben sie auch mit Arbeitslosenversicherung einen Anreiz, bevorzugt in allgemein verwertbares Humankapital zu investieren. Insofern ist die Frage des Humankapitalerwerbs eher ein schwaches Argument für eine Arbeitslosenversicherung.

Wird angenommen, dass eine Arbeitslosenversicherung entgegen der Auffassung von Breyer et al. (2004, 19) effizient sein kann, stellt sich die Frage der Ausgestaltung. Grundlegende Wahlmöglichkeiten bestehen in zwei Dimensionen in jeweils zwei Ausprägungen, sodass sich vier Optionen ergeben (Abbildung 3).

Abbildung 3

		Zwang zur Absicherung	
		ja	nein
Angebot durch	Staat	Gegenwärtige Arbeitslosenversicherung (ALV)	Opt-out-Modell
	Private	Private ALV mit Versicherungszwang (wie private Kfz-Haftpflichtversicherung)	Private freiwillige Absicherung (äquivalent zu privaten Ersparnissen)

Eigene Darstellung

Ist ein staatliches Angebot mit dem Zwang zur Absicherung kombiniert, so ergibt sich eine Arbeitslosenversicherung, welche der in Deutschland existierenden entspricht. Wird der Zwang zur Absicherung beibehalten, aber private Anbieter zugelassen, entspräche dies einem Wechsel von der Zwangsversicherung zum Versicherungszwang – ähnlich dem Modell,

nach dem die private Kfz-Haftpflichtversicherung organisiert ist. Dabei ist die Koexistenz von staatlichen und privaten Anbietern denkbar. Entfielen der Zwang zur Absicherung, so ergäbe sich bei ausschließlich staatlichen Anbietern eine Art Opt-out-Versicherung. Arbeitnehmer könnten frei entscheiden, ob sie das staatliche Angebot annehmen oder nicht. In dieser Konstellation dürfte jedoch die Existenz eines ausschließlich staatlichen Angebots schwer zu begründen sein. Zudem würde die adverse Selektion die staatliche Versicherung stark verteuern. Denkbar wäre ein solches Modell wohl nur, wenn die Arbeitslosenversicherung in erheblichem Maße privatwirtschaftliche Elemente integriert (zum Beispiel risikoäquivalente Prämien). Diese Existenz privater Anbieter ohne Versicherungszwang kennzeichnet eine freiwillige private Absicherung. Dies wäre kompatibel mit dem Vorschlag von Breyer et al. (2004), die Arbeitslosenversicherung ersatzlos abzuschaffen. Ob die Arbeitnehmer in diesem Fall durch private Ersparnisse oder

den Abschluss einer privaten Versicherung für das Risiko der Arbeitslosigkeit vorsorgen, wäre nur noch eine Frage der persönlichen Präferenzen.

Privates versus staatliches Angebot

Die Existenz eines staatlichen Angebots ist zu rechtfertigen, wenn Marktversagen vorliegt, weil das infrage stehende Risiko nicht versicherbar ist. Im Falle der Arbeitslosenversicherung wird aus folgenden Gründen Marktversagen vermutet:

- *Moral Hazard*: Wegen der Existenz der Arbeitslosenversicherung verhalten sich die Arbeitnehmer anders als ohne Versicherung. Sie nehmen höhere Risiken in Kauf und Bemühungen zur Schadensprävention werden – soweit sie nicht kostenlos sind – reduziert. Im Ergebnis steigen die Schadenshäufigkeit und die Höhe des Schadens. Ein ähnlich wirkender Mechanismus könnte bei Tarifvertragsparteien und Politik auftreten. Triebfeder von Moral Hazard ist asymmetrische Information. Glismann/Schrader (2001, 36; 2005, 60 f.) argumentieren, dass Moral Hazard von geringer Bedeutung sein dürfte, legen aber keine stichhaltige Begründung für ihre Auffassung vor und räumen ein, dass dies „eine offene Frage“ sei. Ausführlicher argumentiert von Berchem (2005, 98 ff.). Moral Hazard muss die Versicherbarkeit des Risikos Arbeitslosigkeit nicht beeinträchtigen, da er durch die Vertragsgestaltung minimiert werden kann. So bieten Selbstbeteiligungen und risikoäquivalente Prämien Anreize, den Schadenseintritt zu vermeiden beziehungsweise die Schadenshöhe zu minimieren. Wäre die Versicherungsleistung keine monatliche Lohnersatzleistung, sondern bei Schadenseintritt klar definiert und würde auf einen Schlag ausgezahlt („lump sum“), würde sich das Problem nach Eintritt des Schadens gar nicht mehr stellen.
- *Adverse Selektion*: Da die Anbieter aufgrund asymmetrischer Information nicht zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit unterscheiden können, versichern sich Arbeitnehmer mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko, während diejenigen mit geringem Risiko auf die Versicherung verzichten. Dies führt zum Zusammenbruch des Versicherungsmarkts (Rürup, 2005, 378). Voraussetzung für diesen Mechanismus ist aber, dass sich die „guten Risiken“ darüber im Klaren sind, dass sie „gute Risiken“ sind (Glismann/Schrader, 2005, 64). Dies kann für den Fall des Arbeitslosigkeitsrisikos angenommen werden. Allerdings sind auch die Versicherungsanbieter in der Lage, über statistische Verfahren das Arbeitslosigkeitsrisiko einzuschätzen.¹⁶ In einem privaten System mit risikoäquivalenten Prämien könnte durch Bildung von Risikogruppen die Quersubventionierung

¹⁶ Dies wird von Glismann/Schrader (2005) ausführlich demonstriert.

„guter“ und „schlechter Risiken“ vermieden werden. Im Ergebnis beeinträchtigt adverse Selektion nicht die private Versicherbarkeit mit individuellen Verträgen, wohl aber die staatliche Zwangsversicherung mit einheitlichen Prämien.

- *Abhängige Risiken:* Das Risiko der Arbeitslosigkeit einer Person ist abhängig vom Risiko anderer Personen. Tritt gehäuft Arbeitslosigkeit auf (zum Beispiel in einer Rezession), verschlechtern sich alle Risiken stark, was zum Zusammenbruch der Versicherung führen kann. Überwiegend handelt es sich aber nicht um kausal abhängige, sondern korrelierte Risiken. Diese lassen sich jedoch durch intertemporalen Ausgleich bewältigen (Glismann/Schrader, 2005, 67). Ist die Wirtschaftskrise so schwer, dass der intertemporale Ausgleich der privaten Versicherung überfordert ist, dann wäre der Kollaps wohl erst recht in der staatlichen Versicherung aufgetreten, denn diese ist schon in normalen Zeiten auf Zuschüsse aus Steuermitteln angewiesen (Glismann/Schrader, 2000, 10). Kausal verbundene Risiken entstehen zum Beispiel in Unternehmen oder Sektoren, die vertikal in Produktionsprozessen miteinander verbunden sind. Diese können durch entsprechende vertragliche Gestaltung berücksichtigt werden (Glismann/Schrader, 2005, 67 f.). So ist denkbar, dass ein Faktor der Risikobemessung in der Verbundenheit einer Branche mit einer anderen besteht, die ein spezifisches Entlassungsrisiko trägt.

- *Prohibitive Prämien:* Wenn die Versicherungsprämien risikoäquivalent sind, kann für einige Arbeitnehmer die Prämie so hoch sein, dass sich eine Versicherung nicht lohnt. Dies betreffe vor allem – aber nicht notwendig oder ausschließlich – Arbeitnehmer mit geringem Einkommen, da sie häufig ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen. Dass die Versicherung niedriger Einkommen damit teurer sein kann, ist ein grundlegendes Merkmal der Versicherung. Glismann/Schrader (2005, 70) wenden zu Recht ein, dass eine Verbilligung der Absicherung hoher Risiken eine Subvention darstellt, die – wenn sie gewünscht wird – aus Steuermitteln zu finanzieren ist. Der Einwand durch von Berchem (2005, 105 f.), dass sich Geringverdiener im Falle hoher Prämien auf Kosten der Allgemeinheit auf die soziale Grundsicherung verlassen, ist kaum von der Hand zu weisen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitslosenversicherung schon in ihrer bestehenden Form nur einen Teil der Arbeitnehmer versichert.

Die gegen die private Versicherbarkeit vorgebrachten Argumente erweisen sich bei näherer Betrachtung als wenig belastbar. Aus ökonomischer Sicht spricht daher wenig gegen ein System privater Arbeitslosenversicherungen.

Zwang versus freiwillige Absicherung

Die Beobachtung, dass es in keinem Land der Welt eine private Arbeitslosenversicherung gibt, kann durch drei konkurrierende Begründungen erklärt werden.

Erstens könnte es sein, dass Arbeitslosenversicherungen generell ineffizient sind (Breyer et al., 2004). Zweitens wäre möglich, dass die überall existenten staatlichen Versicherungen jedes private Angebot verdrängen (Crowding-out). Und drittens ist denkbar, dass Moral Hazard und in seinem Gefolge adverse Selektion eine freiwillige Versicherbarkeit verhindern. Für Arbeitnehmer mit hohem Risiko wäre eine Versicherung unattraktiv, da sie auf die soziale Grundsicherung zurückgreifen können.¹⁷ Im letztgenannten Fall ergäbe sich eine Begründung für einen Versicherungszwang (Schneider et al., 2004, 26). Dieser Zwang bewirkt, dass „gute Risiken“ die „schlechten“ subventionieren. Denn die „schlechten Risiken“ können zwar in die Versicherung gezwungen werden, man kann aber nicht verlangen, dass sie zusätzlich risikoäquivalente Prämien zahlen. In diesem Fall wäre es möglich, dass durch die Versicherungsprämie Bedürftigkeit hervorgerufen wird. Mit dem Versicherungszwang würde zwar ein Problem der Grundsicherung gelöst, nicht aber die Versicherbarkeit der Arbeitslosigkeit tangiert. Denn Moral Hazard wird durch Zwang erst hervorgerufen. Adverse Selektion wiederum kann allein durch einen Versicherungszwang nicht verhindert werden (Glismann/Schrader, 2005, 72 ff.). Dieses Argument wird durch die gesetzliche Krankenversicherung eindrucksvoll illustriert. In diesem System mit quasi-privaten Versicherungen, Versicherungszwang und Einheitsprämie sammeln sich „gute Risiken“ in einzelnen Versicherungen, obwohl Kontrahierungszwang besteht. In der Folge ist ein aufwendiges System des Risikostrukturausgleichs erforderlich, das jeden Anreiz wirtschaftlichen Verhaltens seitens der Versicherungsanbieter im Keim erstickt. Zudem ist das System der sozialen Grundsicherung in Deutschland so angelegt, dass es die Hilfe unabhängig vom eigenen Verschulden gewährt. Es ist nicht einsehbar, warum von diesem Prinzip im Falle der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer abgewichen werden soll.

Aus ökonomischer Sicht gibt es wenig, was für den Zwang zur Absicherung spricht. Das gilt für die staatliche Zwangsversicherung, aber auch für einen Versicherungszwang in einem System privater Anbieter. Ein solches Arrangement, wie es in der Kfz-Haftpflichtversicherung vorzufinden ist, rechtfertigt sich nur, wenn eine Schadenskompensation Dritter (ohne Beteiligung einer Versicherung) aufgrund hoher Schadenssummen nicht leistbar ist. Dies ist bei der Versicherung von Arbeitslosigkeit nicht zu erwarten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein Kontrahierungszwang die Forderung nach Kompensation bedingt – entweder für Versicherungsnehmer, die zu hohe Prämien zahlen müssen, oder für Versicherer,

¹⁷ Das Ausmaß dieses Phänomens wird maßgeblich durch die Gestaltung der sozialen Grundsicherung bestimmt.

deren Möglichkeiten zur Risikogruppierung eingeschränkt werden. Ein Zwang zur Absicherung mindestens in Höhe der sozialen Grundsicherung dagegen hätte den Charakter einer Sondersteuer auf Arbeitseinkommen.

Als effizientes System erscheint somit ein System privater Arbeitslosenversicherungen, das von Vertragsfreiheit gekennzeichnet ist. Versicherer verlangen risikoäquivalente Prämien und stehen miteinander im Wettbewerb. Im vorangegangenen Abschnitt wurde indes dargelegt, dass im Falle einer ersatzlosen Abschaffung der staatlichen Versicherung die Bildung von Sparguthaben eventuell nicht gelingt und viele Arbeitnehmer auf die soziale Grundsicherung angewiesen sein könnten. Dies ist auch relevant für die private Versicherungslösung, die sich – wenn sie ihren Prinzipien nicht schon in der Einführungsphase untreu werden will – nicht per Gesetz dekretieren lässt. Vor diesem Hintergrund ist aus politökonomischen Erwägungen eine Übergangsregelung geboten. Wie eine solche Lösung aussehen könnte, wird in Kapitel 4 skizziert.

3.2 Kontenmodelle

Ein Vorschlag, der dem bereits diskutierten Modell von Breyer et al. (2004) recht ähnlich ist, besteht in der Einführung von Arbeitslosigkeitskonten (Feldstein/Altman, 1998; Orszag/Snowder, 2002). Arbeitnehmer zahlen, während sie erwerbstätig sind, auf obligatorische individuelle Sparkonten ein. Im Falle der Arbeitslosigkeit wird aus dem Guthaben auf diesen Konten eine Lohnersatzleistung gezahlt. Über ein verbleibendes Guthaben am Ende des Erwerbslebens kann dann frei verfügt werden – zum Beispiel zur Aufstockung der privaten Altersrente. In der Wirkung ist die Einführung der Konten äquivalent zu der Absicherung von Arbeitslosigkeit durch private Ersparnisse, wobei allerdings ein Vorsorgezwang bestünde. Da im Falle der Arbeitslosigkeit kein autonomes Einkommen gezahlt, sondern entspart wird, können Kosten der Arbeitslosigkeit vollständig internalisiert werden (Schäfer, 2003, 57). Moral Hazard gäbe es nicht mehr, da sich Arbeitnehmer bei nicht-schadensminimierendem Verhalten allenfalls selbst schaden. Der Anspruchslohn und auch die Dauer der Arbeitslosigkeit könnten somit sinken.

Die Konzeption der Arbeitslosigkeitskonten erscheint zunächst unkritisch, stößt allerdings auf Probleme, wenn die Möglichkeit in Betracht gezogen wird, dass Konten im Soll stehen. Dabei muss zwischen einem vorübergehenden Soll im Laufe des Erwerbslebens und einem endgültigen Soll am Ende des Erwerbslebens unterschieden werden. Im Vorschlag von Feldstein/Altman (1998) springt bei einem vorübergehenden Soll der Staat als Kreditgeber ein. Im Vorschlag von Orszag/Snowder (2002) dagegen erhalten Arbeitslose mit erschöpftem Spar-

konto nur noch eine soziale Grundsicherung, die aus Steuermitteln finanziert ist.¹⁸ Schwieriger ist die Vorgehensweise bei negativen Guthaben am Ende des Erwerbslebens. Bei Feldstein/Altman übernimmt der Staat den negativen Saldo. Die Autoren legen dar, dass dies eine überschaubare Belastung darstellen würde. Ihre empirische Beweisführung bezieht sich indes auf die Verhältnisse in den USA. In Deutschland wäre ein anderes Ergebnis zu erwarten, da hier die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die ein besonders hohes Risiko negativer Endsalden aufweisen, ungleich höher ist.

Die Übernahme negativer Kontensalden durch den Staat macht den Effizienzgewinn des Kontenmodells wieder zunichte. Denn es wird erneut Moral Hazard geschaffen. Arbeitslose, deren Konto sich weit im Soll befindet, haben keinen Anreiz, dieses wieder zum Ausgleich zu bringen. Der Anreiz bestünde lediglich dann, wenn sich ein negatives Konto mindernd auf die Rentenansprüche auswirken würde. Doch selbst in diesem Fall kann das auch im Rentenalter zu gewährleistende Existenzminimum Moral Hazard bewirken (von Berchem, 2005, 270). Wenn jedoch Moral Hazard nicht ausgeschlossen werden kann, fehlt jegliche Begründung für ein Sparmodell. Arbeitslosigkeit ist in der Regel – anders als etwa die Altersrente – ein unvorhersehbares Ereignis. Für solche Risiken sind Versicherungen die optimale Lösung. Sie bieten Schutz ohne Anspargphase, Effizienzvorteile durch den Tausch von Risiken oder die Möglichkeit der breiten Diversifikation von Kapitalanlagen. Ein Sparmodell ist nur dann zu rechtfertigen, wenn der Moral Hazard als Nachteil die Vorteile der Versicherung überwiegt.

Schneider et al. (2004) bringen einen weiteren Einwand vor. Die finanzielle Vorsorge für den Fall der Arbeitslosigkeit würde im Modell der Arbeitslosigkeitskonten dauerhaft bereitgehalten werden müssen. Somit werde Kapital gebunden, das für den Konsum nicht mehr zur Verfügung stehe. Es komme zu einer „volkswirtschaftlich ineffizient hohen Sparquote“ (Schneider et al., 2004, 45). Dagegen wäre einzuwenden, dass die Ersparnisse nach dem Ende des Erwerbslebens mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgebraucht werden. Es kommt mithin zu keiner dauerhaften Erhöhung der Sparquote. Angesichts sinkender realer gesetzlicher Renten wäre eher davon auszugehen, dass das Vorsorgekapital im Rentenalter vollständig verzehrt wird. In diesem Fall ergibt sich langfristig keine Änderung der Sparquote.

¹⁸ Zusätzlich eröffnet das Modell noch einen Umverteilungsspielraum.

3.3 Abfindungsmodell

Das Abfindungsmodell der Handelskammer Hamburg (2002) unterscheidet sich grundlegend von den bislang diskutierten Reformen. Es leitet seine Grundidee aus einer Betrachtung des Kündigungsschutzes ab.¹⁹ Der Kündigungsschutz – so die Argumentation – führe zu unkalkulierbaren Entlassungskosten. Infolgedessen werden Einstellungen so weit wie möglich vermieden. Es kommt zu vermehrter Langzeitarbeitslosigkeit, da die Häufigkeit eines Arbeitsangebots für Arbeit-suchende abnimmt. Das Ziel müsse darin bestehen, die Arbeitsmarktflexibilität zu erhöhen, ohne das Absicherungsniveau zu senken.

Das Instrument, mit dem die Flexibilität erhöht werden soll, ist der Umbau der Arbeitslosenversicherung. Unternehmen sollen einer Pflicht zur Entgeltfort-zahlung für entlassene Arbeitnehmer unterliegen. Die Dauer richtet sich nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit. Eine genaue Bemessung der Leistungsdauer wird explizit nicht vorgeschlagen. In den Beispielrechnungen wird dann aber doch eine Staffelung vorgenommen. Demnach erhalten Arbeitnehmer mit einer Betriebszugehörigkeit

- von mehr als fünf Jahren eine Abfindung in Höhe von vier Monatsgehältern (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung),
- von mehr als zehn Jahren in Höhe von acht Monatsgehältern,
- von mehr als 15 Jahren in Höhe von zwölf Monatsgehältern.

Straubhaar (2005) justiert die Abfindungshöhe bei 0,5 Monatsgehältern je Jahr der Betriebszugehörigkeit. Diese Abfindung wird als „lump sum“ gezahlt, sodass die schnelle Aufnahme einer Arbeit nicht die Abfindungshöhe mindert. Somit entsteht ein starker Anreiz, die Dauer der Arbeitslosigkeit so kurz wie möglich zu halten. Moral Hazard auf Arbeitnehmerseite bezüglich der Schadenshöhe ent-steht mithin nicht. Auch auf Arbeitgeberseite entstünde ein zusätzlicher Anreiz, Arbeitslose einzustellen. Denn solange die Abfindungszahlung besteht, sind die Sozialversicherungsbeiträge auch der Arbeitgeber schon durch das entlassende Unternehmen abgegolten. Die Möglichkeit einer günstigeren tariflichen oder arbeitsvertraglichen Regelung bleibt bestehen. Die gesetzlichen Regelungen sollen nur einen Mindeststandard definieren.

Im Gegenzug zur Entgeltfortzahlungspflicht können Arbeitgeber ohne Angabe von Gründen, aber unter Beachtung von gesetzlichen Fristen Kündigungen aus-sprechen. Durch Abfindungen sind Entlassungen möglicherweise sogar teurer als unter den gegenwärtigen Regulierungen. Dafür ergäbe sich eine deutlich bessere Planbarkeit, da Rechtsunsicherheiten wegfallen. Die Entgeltfortzahlungspflicht

¹⁹ Ähnlich auch Straubhaar (2005).

ermöglicht es zudem, auf die finanzielle Absicherung durch Arbeitslosengeld zu verzichten. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung könnten somit auch entfallen. Der Vorschlag der Handelskammer Hamburg sieht indes vor, dass ein Beitrag von 1,5 Prozent des Bruttolohns beibehalten wird, um Arbeitsvermittlung und aktive Arbeitsmarktpolitik zu finanzieren. Flankiert wird das System durch eine Insolvenzsicherung.

Das nahe liegende Problem an diesem Vorschlag ist der Moral Hazard auf Arbeitgeberseite. Es bestünde die Gefahr, dass mehr befristete Arbeitsverträge genutzt werden, da sie keine Kündigung erfordern, wenn das Arbeitsverhältnis beendet werden soll. Die Handelskammer Hamburg (2002, 27) begegnet diesem Einwand mit dem Hinweis, dass Unternehmen ein Interesse am Aufbau einer Stammebelegschaft hätten. Zudem sei zu erwarten, dass befristete Verträge aufgrund des Einkommensrisikos im Falle der Arbeitslosigkeit höher entlohnt werden müssten. Gerade der zweite Hinweis wäre aber ein starkes Argument dafür, dass Arbeitgeber gar nicht an der Finanzierung der Arbeitslosigkeit beteiligt werden. Denn der Lohnaufschlag für Beschäftigungsverhältnisse mit hohem Einkommensrisiko beseitigt bereits den arbeitgeberseitigen Moral Hazard. Im Falle hinreichend flexibler Löhne muss das Einkommensrisiko allein vom Arbeitnehmer getragen werden. Auch das Argument des Vorteils einer Stammebelegschaft kann wenig überzeugen. Das betriebsspezifische Humankapital der Arbeitnehmer kann, muss aber nicht den Kosten entsprechen, die sich aus Entlassungskosten multipliziert mit der Entlassungswahrscheinlichkeit ergeben. Zu bedenken ist auch, dass die Produktivität mit fortschreitendem Alter trotz der kontinuierlichen Akquisition von betriebsspezifischem Humankapital sinken kann.

Moral Hazard dürfte in dem vorgeschlagenen Modell auch auf Arbeitnehmerseite eine Rolle spielen – zwar nicht in Bezug auf die Schadenshöhe, wohl aber in Bezug auf die Schadenswahrscheinlichkeit. Der hohe implizite Lohnersatz schafft insbesondere für langjährig Beschäftigte einen Anreiz, Investitionen oder allgemeine Handlungen zu unterlassen, die zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beitragen können. Generell dürfte es schwierig sein, zwischen betrieblichen und persönlich veranlassten Entlassungen zu unterscheiden. Letztlich ist kaum zu begründen, warum die Arbeitgeber das finanzielle Arbeitslosigkeitsrisiko allein tragen sollten, obwohl die Arbeitnehmer maßgeblich die Faktoren beeinflussen können, die für die Dauer einer Arbeitslosigkeit verantwortlich sind.

4

Ein Reformpfad

Die Betrachtung der Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung hat gezeigt, dass Reformen innerhalb des Systems eine Verbesserung der Effizienz herbeiführen könnten. Zwingend für die Funktionsfähigkeit der Versicherung sind diese Reformen indes nicht. Fraglich bleibt, ob nur ein Systemwechsel die der gegenwärtigen Gestaltung der Arbeitslosenversicherung immanenten negativen Anreizwirkungen beseitigen kann.

Das grundsätzliche Problem besteht in der arbeitslosigkeitsverlängernden Wirkung der Arbeitslosenversicherung. Dieses Problem ließe sich jenseits des Systemwechsels nur mit weitgehenden Reformen innerhalb des Systems in den Griff bekommen. Im Grundsatz müsste erreicht werden, dass die Versicherten risikoäquivalente Prämien zahlen, damit eine (zu) lange Suchdauer oder allgemeiner ein nicht-schadensminimierendes Verhalten sich erhöhend auf zukünftige Prämien auswirken kann. Im Rahmen einer staatlichen Zwangsversicherung ist eine solche Differenzierung der Prämien zwar denkbar, es fehlt jedoch der Anreiz für die Versicherung, eine effiziente Kohortenbildung unterschiedlicher Risiken anzustreben, da das staatliche Monopol keinem Wettbewerb ausgesetzt ist. Zudem unterliegt es politischem Einfluss, sodass „gute Risiken“ die „schlechten“ tendenziell subventionieren müssen. Der Übergang zu individuellen Verträgen mit individueller Risikobemessung erscheint demzufolge vorrangig in einem System privater Versicherungen sinnvoll, das durch Wettbewerb gekennzeichnet ist.

Die Umstellung auf ein System privater Arbeitslosenversicherungen wäre vergleichsweise problemlos möglich, da keine langfristigen Ansprüche auf zukünftige Einkommen bestehen. Die Arbeitslosenversicherung versichert nur ein laufendes Risiko. Das bedeutet, dass lediglich die zum Zeitpunkt der Umstellung bestehenden Schadensfälle geregelt werden müssen. Diese haben aber höchstens zwölf beziehungsweise 18 Monate Anspruch auf Arbeitslosengeld und begleitende Leistungen der Bundesagentur. Der Übergang könnte mit überschaubarem Risiko aus Steuermitteln finanziert werden. Alternativ wäre denkbar, die Beitragspflicht erst dann aufzuheben, wenn sämtliche Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung abgegolten sind.

Es gibt zwar Argumente dafür, dass ein System privater Arbeitslosenversicherungen funktionsfähig sein kann, eine diesbezügliche Sicherheit besteht jedoch nicht. Immerhin gibt es auch international kein Beispiel für private Arbeitslosenversicherungen. Auch wenn vermutet werden kann, dass dies vorrangig

am Monopol der staatlichen Angebote liegt, muss die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass die private Versicherungswirtschaft aus anderen Gründen keine Angebote machen wird. Zu bedenken ist dabei, dass die Effizienzgewinne nur anfallen, wenn Wettbewerb gewährleistet ist. Dafür bedarf es gegebenenfalls mehr als nur einer Hand voll Anbieter. Das Risiko der ersatzlosen Abschaffung der staatlichen Zwangsversicherung ist nicht unbedeutend. In diesem Fall wären die Arbeitnehmer auf private Ersparnisse angewiesen, was – wie in Kapitel 3.1.1 dargelegt – voraussichtlich zu einer deutlich vermehrten Inanspruchnahme der sozialen Grundsicherung führen würde. Auch die Wohlfahrtsverluste durch den Wegfall der Glättung des Einkommensstroms wären zu berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen erscheint es sinnvoll, auf die staatliche Versicherung zunächst nicht zu verzichten. Vielmehr erscheint es erforderlich, zumindest für eine Übergangszeit mehrere Optionen bereitzuhalten. Die Koexistenz einer staatlichen Versicherung und privater Angebote ist auch unter Abwesenheit eines Versicherungszwangs durchaus denkbar. Voraussetzung ist allerdings, dass auch die staatliche Versicherung zu risikoäquivalenten Prämien übergehen kann. In diesem Fall ist die Frage des Kontrahierungszwangs unerheblich. Ob die staatliche Versicherung ausschließlich „schlechte Risiken“ sammelt, ist ohne Belang, da dem hohen Risiko entsprechend bemessene Prämien gegenüberstehen. Das Problem des „Rosinenpickens“, das sich einstellen würde, wenn die staatliche Zwangsversicherung in ihrer bestehenden Form mit privaten Angeboten konkurrieren müsste (Glismann/Schrader, 2005, 57), stellt sich nicht. Die Umverteilung wird aus der Arbeitslosenversicherung herausgenommen und kann, wenn gewünscht, im Steuersystem verankert werden.

Eine Reform der Arbeitslosenversicherung wäre vor diesem Hintergrund in mehreren Stufen denkbar:

1. In einem ersten Schritt müsste die staatliche Zwangsversicherung von einer Sozialversicherung in eine echte Versicherung umgestaltet werden. Der Einstieg in ein System risikoäquivalenter Prämien könnten Wahltarife sein, Voraussetzung sind sie allerdings nicht. Denn auch eine einheitliche Leistung ist mit individuell bemessenen Beiträgen möglich. Da auf der Leistungsseite keine Änderungen erforderlich sind, gewinnt die Reform an Akzeptanz. Die Organisationsform der Bundesagentur kann zunächst beibehalten werden.

Die Risikoabschätzung kann die Bundesagentur für Arbeit mit den ihr verfügbaren Daten zu Leistungsempfang und Beschäftigungsverlauf vornehmen – gegebenenfalls auch ex post. Anhand der Erwerbsbiografie und von Merkmalen der gegenwärtigen Beschäftigung werden für jeden Versicherten eine Schadenseintrittswahrscheinlichkeit und ein Erwartungswert für die Schadenshöhe errechnet.

Daraus ergibt sich ein spezifisches Schadensrisiko. Anhand dieses Risikos wird die Versicherungsprämie bemessen. Wer ein hohes Risiko aufweist, zum Beispiel weil er in der Vergangenheit schon oft für längere Zeit arbeitslos gewesen ist, muss einen hohen Beitrag zahlen. Gegebenenfalls kann im Rahmen des Steuersystems ein Ausgleich geschaffen werden. Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, die ein niedriges Risiko aufweisen, können mit geringeren Prämien rechnen.

Der administrative Aufwand für diesen Schritt ist seitens der Arbeitsverwaltung nicht unerheblich. Andererseits liegen der Bundesagentur sämtliche relevanten Daten vor, sodass keine zusätzlichen Erhebungen erforderlich sind. Methodisch ist in der Literatur (Glismann/Schrader, 2001; 2005) bereits Vorarbeit geleistet worden, auf die zurückgegriffen werden könnte. Dennoch wäre bei der Umsetzung des ersten Schritts eine Anlaufzeit zu veranschlagen. Erst wenn ein belastbares System der Risikobemessung vorliegt, kann zu einem System risikoäquivalenter Prämien übergegangen werden. Der Aufwand für den Gesetzgeber ist hingegen äußerst überschaubar. Es müssten lediglich die in den §§ 341 ff. des SGB III festgelegten Modalitäten der Beiträge geändert werden. Weitere Änderungen sind zunächst nicht erforderlich.

2. Nach Ausarbeitung einer Risikoklassifikation werden die Beiträge der staatlichen Arbeitslosenversicherung individualisiert. Der Pflichtbeitrag zur Arbeitslosenversicherung entfällt. Die Arbeitgeberbeiträge werden den Beschäftigten mit dem Bruttolohn ausgezahlt. Dafür zahlen die Versicherten ohne obligatorische Beteiligung der Arbeitgeber ihre Versicherungsbeiträge aus dem Nettoeinkommen.

Zu diesem Zeitpunkt ist die Aufhebung der Versicherungspflicht bereits möglich. Es wird nicht zu adverser Selektion kommen, da die „guten Risiken“ auch nur geringe Prämien zahlen müssen. Es ist jedoch möglich, dass sich „schlechte Risiken“ mit hohen Prämien nicht versichern, weil sie mit der sozialen Grundversicherung bereits über eine dem Einkommen angemessene Absicherung verfügen. Aus politökonomischen Gründen mag ein Kontrahierungszwang seitens der staatlichen Versicherung beibehalten werden. Durch risikoäquivalente Beiträge stellt sich diese Frage im Grunde aber gar nicht. Jeder Arbeitnehmer kann eine Versicherung erhalten, da er in jedem Fall eine nach seinem Risiko bemessene Prämie bezahlen muss. Die Versicherung wird also durch den Kontrahierungszwang nicht veranlasst, Verträge zu ihren Lasten abzuschließen. Um die Reform durchzusetzen, kann das Signal, dass jeder, der will, einen Versicherungsschutz erhält, aber durchaus von Bedeutung sein.

Durch die Entlastung des Faktors Arbeit können sich Beschäftigungsgewinne einstellen. Weil sich die Dauer der Arbeitslosigkeit auf künftige Prämien auswirkt,

wird der Moral Hazard verringert. Die Effizienz der Arbeitslosenversicherung steigt. Wohlfahrtsgewinne entstehen, weil die Arbeitnehmer gemäß ihren Präferenzen entscheiden können, ob sie das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit durch eine Versicherung, Ersparnisse oder andere Arrangements (zum Beispiel Unterstützung durch Verwandte) absichern.

3. Sobald die staatliche Versicherung mit risikoäquivalenten Prämien arbeitet, kann der Markt für private Wettbewerber freigegeben werden. Es ist nicht erforderlich, dass ad hoc wettbewerbliche Strukturen entstehen. Die Beibehaltung des staatlichen Angebots stellt sicher, dass ein privater Anbieter keine Monopolgewinne abschöpfen kann. Das Auftreten eines oder mehrerer Wettbewerber wird zusätzlich zu den dann schon realisierten Effizienzgewinnen zur Minimierung von Verwaltungskosten und redundanten oder auch ineffektiven Strukturen beitragen. Erfolgreiche Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (einschließlich der Arbeitsvermittlung) werden sich im Wettbewerb entwickeln können.

Um Chancengleichheit zu gewährleisten, sollte Privaten zumindest übergangsweise der Zugang zu den Daten der Bundesagentur geöffnet werden. Diese sind erforderlich, um die risikoäquivalente Prämie berechnen zu können. Sobald private Anbieter einen eigenen Datenbestand aufgebaut haben, kann auf die Zugriffsmöglichkeit verzichtet werden. Im Gegenzug zur Zulassung privater Anbieter sollte die staatliche Versicherung die Möglichkeit erhalten, auf der Leistungsseite ebenfalls individuelle Angebote zu machen. Auch die Aufhebung eines eventuell noch bestehenden Kontrahierungszwangs ist ins Auge zu fassen.

4. Sobald sich ein zur Herstellung des Wettbewerbs in einem freien Markt ausreichendes privates Angebot von Versicherungen gebildet hat, kann die staatliche Versicherung abgeschafft werden. Ein funktionsfähiger Markt rechtfertigt nicht mehr das staatliche Eingreifen. Da die Investitionen und die Vorlaufzeit für den Markteintritt relativ groß sind, kann das staatliche Angebot übergangsweise auch parallel zu einem funktionsfähigen Markt bestehen. So könnte der Gefahr begegnet werden, dass der Versicherungsmarkt lediglich vorübergehend frei von monopolistischen Strukturen ist.

Auch wenn die private Versicherungswirtschaft keine Angebote machen würde, bliebe als Reformergebnis eine staatliche Arbeitslosenversicherung, die effizienter ist als in ihrer gegenwärtigen Form. Somit bietet der skizzierte Reformpfad Vorteile – völlig unabhängig von der in der Literatur umstrittenen Frage, ob das Risiko Arbeitslosigkeit privat versicherbar ist oder nicht.

5

Zusammenfassung

Als Kernaufgaben der Arbeitslosenversicherung werden – neben der Administration der Lohnersatzleistungen – üblicherweise auch die Arbeitsvermittlung und andere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgefasst. Tatsächlich erforderlich ist jedoch nur die Lohnersatzleistung selbst, die als Versicherungsleistung das Wesen der Arbeitslosenversicherung ausmacht. Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist im Grundsatz ein Einkommensrisiko. Ergänzende Aufgaben können hinzutreten, wenn erwiesen ist, dass mit ihrer Hilfe die Schadenshöhe gesenkt werden kann. Insofern ist die Diskussion weniger um die Frage zu führen, welche Aufgaben die Arbeitslosenversicherung haben muss, sondern vielmehr darum, welche Aufgaben sie selbst ausführen sollte.

Die Administration der Lohnersatzleistung leidet darunter, dass neben der eigentlichen Leistung Arbeitslosengeld noch weitere Leistungen gewährt werden, die ebenfalls einen Lohnersatzcharakter haben. Eine Straffung und Konzentration auf das Arbeitslosengeld könnte die Transparenz erhöhen. Im Falle des erhöhten Arbeitslosengeldsatzes für Arbeitslose mit Kindern etwa handelt es sich um eine sozialpolitische Leistung, die in einer Versicherung schlecht aufgehoben ist.

Eine degressive Zahlung des Arbeitslosengelds könnte die Effizienz erhöhen, da der Lohnersatz an das abnehmende Humankapital angepasst wird. Dadurch könnten die Anspruchslöhne und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit sinken. Andererseits wird durch die gleitende Anpassung ein Übergangsschock verhindert. Dieser sorgt aber nach empirischen Betrachtungen für eine kurzzeitig erhöhte Übergangsrate in Beschäftigung.

Unklar sind auch die Effekte einer Karenzzeit. Eine Selbstbeteiligung der Arbeitslosen existiert durch die unter eins liegende Lohnersatzrate ohnehin. Durch die erhöhte Selbstbeteiligung könnte die freiwillige Übergangsarbeitslosigkeit sinken. Andererseits dürfte die Akzeptanz der Versicherung leiden und die Beiträge würden verstärkt als Steuern wahrgenommen.

An ähnlichen Problemen krankt die Einführung von Wahltarifen. Angepasste Leistungen mit leistungsäquivalenten Tarifen können die Effizienz der Versicherung erhöhen, untergraben aber gleichzeitig ihre Existenzberechtigung. Denn die Absicherung des Existenzminimums wäre nur für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte kostenpflichtig, für alle anderen aber nicht. Insgesamt betrachtet gibt es wenig, was uneingeschränkt für eine isolierte Reform der Lohnersatzleistung spricht.

Die Arbeitsvermittlung ist eine Leistung der Arbeitslosenversicherung, bei der sich die Frage des „make or buy“ stellt. Teilweise und durch verschiedene Instrumente wird die Vermittlung bereits an Private ausgelagert. Darüber hinausgehend erscheint aber auch klärungsbedürftig, ob die Vermittlung überhaupt im Leistungskatalog der Arbeitslosenversicherung verzeichnet sein muss – ganz unabhängig davon, wer die Vermittlung ausführt. Da die klassische ressourcenintensive Arbeitsvermittlung nach Auswahl und Vorschlag zunehmend an Bedeutung verliert, ergeben sich auch zunehmend Berührungspunkte zwischen der Bundesagentur und privaten Anbietern. Vermittlung wird verstärkt allein über die Bereitstellung von Informationen betrieben. Diese Bereitstellung wird bereits von Privaten geleistet. Prinzipiell besteht kein Grund, warum der Staat in diesem Markt agieren müsste. Eine Begründung ergäbe sich nur, wenn Vermittlung als schadensminimierende Leistung als nützlich erachtet wird und der Markt keine adäquaten Angebote bereithält.

Auch für weitere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik gilt, dass die Versicherung solche Leistungen gewähren kann, wenn davon auszugehen ist, dass die Schadenshöhe dadurch gemindert wird. Das schließt die Gewährung von Pflichtleistungen aus, die sich aus gesetzlichen Vorgaben ableiten. Vielmehr ergibt sich zwingend, dass nur solche Maßnahmen gefördert werden können, die ihre Wirksamkeit in wissenschaftlich belastbaren Evaluationen unter Beweis gestellt haben. Der von der Bundesagentur für Arbeit in den letzten Jahren eingeschlagene Kurs der Konsolidierung bei der Gewährung von Mitteln für aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ist vor diesem Hintergrund ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Innerhalb des bestehenden Systems ergibt sich latenter Verbesserungsbedarf. Zu fragen ist darüber hinaus, ob der Bedarf eines grundlegenden Systemwechsels besteht. Kernproblem der Arbeitslosenversicherung ist Moral Hazard. Arbeitslose verhalten sich nicht schadensminimierend, da die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld ein autonomes Einkommen darstellt. Dieser Moral Hazard ist nur durch die Einführung eines Rückkoppelungseffekts von der Dauer der Arbeitslosigkeit (und anderen Merkmalen) zur Höhe künftiger Prämien zu vermeiden. Dieser Rückkoppelungseffekt kann durch verschiedene Reformmodelle implementiert werden. Grundsätzlich möglich sind privates Vorsorgesparen, private Arbeitslosenversicherungen oder Abfindungen der Arbeitgeber. Aber auch die staatliche Zwangsversicherung lässt sich effizienter gestalten, wenn risikoäquivalente Prämien als Rückkoppelungsmechanismus eingeführt werden. Die größeren Effizienzreserven dürften aber in einem System privater Arbeitslosenversicherungen zu heben sein.

Es gibt Argumente dafür, dass funktionsfähige private Arbeitslosenversicherungen prinzipiell existieren könnten. Die in der Literatur diesbezüglich geäußerten Bedenken können indes auch nicht negiert werden. Gefragt ist daher eine Lösung, die mehrere Optionen offen lässt. Eine ersatzlose Abschaffung der staatlichen Zwangsversicherung schränkt die Optionen unnötig ein. Denn private Arbeitslosenversicherungen lassen sich nicht per Gesetz verordnen – schon gar nicht in einer Anzahl und Struktur, die freien Wettbewerb garantiert. Es muss immer die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass das private Angebot – aus welchen Gründen auch immer – unzureichend bleibt. Wenn aber die staatliche Zwangsversicherung in die Lage versetzt wird, im Wettbewerb zu bestehen, dann kann sie neben privaten Angeboten als „Fallback-Option“ koexistieren. Die Zwangsversicherung müsste in eine echte Versicherung umgestaltet werden. Das Vehikel dafür sind risikoäquivalente Prämien, die auch die Frage nach dem Versicherungs- oder Kontrahierungszwang erübrigen. Dadurch entfällt die Umverteilungskomponente, die gegenwärtig in der Arbeitslosenversicherung eine gewichtige Rolle spielt. Diese Umverteilung kann effizienter im Rahmen des Steuersystems erfolgen. Wenn sich ein wettbewerbskompatibles System privater Versicherungen etabliert haben sollte, kann auch über die Abschaffung der staatlichen Versicherung nachgedacht werden.

Literatur

Acemoglu, Daron / **Shimer**, Robert, 2000, Productivity Gains from Unemployment Insurance, in: *European Economic Review*, Vol. 44, S. 1195–1224

Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, 2003, Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 17. April 2003, Berlin

Autorengemeinschaft, 2005, Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand, IAB-Kurzbericht Nr. 5, Nürnberg

Behaghel, Luc / **Crépon**, Bruno / **Sédillot**, Béatrice, 2005, The Perverse Effects of Partial Employment Protection Reform: Experience Rating and French Older Workers, IZA Discussion Paper No. 1679, Bonn

Berchem, Sascha von, 2005, Reform der Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – Markt, Staat und Föderalismus, Hamburg

Berthold, Norbert, 2002, Mehr Beschäftigung: Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Frankfurter Institut, Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Kleine Handbibliothek Band 28, Berlin

Berthold, Norbert / **Berchem**, Sascha von, 2004, Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?, *Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik* Nr. 70, Würzburg

Berthold, Norbert / **Berchem**, Sascha von, 2005, Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Seit Jahrzehnten in der Sackgasse, Frankfurter Institut, Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Kleine Handbibliothek Band 36, Berlin

Boone, Jan / **Fredriksson**, Peter / **Holmlund**, Bertil / **van Ours**, Jan C., 2001, Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions, IZA Discussion Paper No. 401, Bonn

Breyer, Friedrich / **Franz**, Wolfgang / **Homburg**, Stefan / **Schnabel**, Reinhold / **Wille**, Eberhard, 2004, Reform der sozialen Sicherung, Berlin u. a. O.

Bruttel, Oliver, 2005a, Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 38. Jg., Nr. 1, S. 7–29

Bruttel, Oliver, 2005b, Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung? Ein Alternativvorschlag zur gegenwärtigen Reformstrategie, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 94, Berlin

Bundesagentur für Arbeit, 2005a, Geschäftsbericht 2004, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2005b, Haushaltsplan Haushaltsjahr 2005, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2005c, Arbeitsmarkt 2004, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer vom 30. August 2005, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit, 2005d, Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2003, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer vom 28. Februar 2005, Nürnberg

- Caliendo, Marco / Hujer, Reinhard / Thomsen, Stephan**, 2004, Evaluation der Beschäftigungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 37. Jg., Nr. 3, S. 211–237
- Caliendo, Marco / Steiner, Viktor**, 2005, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38. Jg., Nr. 2–3, S. 396–418
- Christensen, Björn**, 2005, Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser: Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen, Berlin u. a. O.
- Cramer, Ralph / Gilberg, Reiner / Hess, Doris / Marwinski, Karen / Schröder, Helmut / Smid, Menno**, 2002, Suchintensität und Einstellungen Arbeitsloser, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 261, Nürnberg
- Eekhoff, Johann / Milleker, David F.**, 2000, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung neu bestimmen, Frankfurter Institut, Kleine Handbibliothek Band 31, Bad Homburg
- Eisen, Roland**, 1997, Reformüberlegungen zur Arbeitslosenversicherung, in: Hauser, Richard (Hrsg.), Reform des Sozialstaats I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 251/I, Berlin, S. 45–75
- Fath, Julia / Fuest, Clemens**, 2005, Experience Rating of Unemployment Insurance in the US: A Model for Europe?, in: CESifo DICE Report, Nr. 2, München, S. 45–50
- Fehn, Rainer**, 2002, Arbeitsmarktflexibilisierung und Arbeitslosigkeit, in: Blien, Uwe / den Butter, Frank A. G. (Hrsg.), Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 262, Nürnberg, S. 43–82
- Feldstein, Martin**, 2005, Rethinking Social Insurance, in: American Economic Review, Vol. 95, No. 1, S. 1–24
- Feldstein, Martin / Altman, Daniel**, 1998, Unemployment Insurance Savings Accounts, NBER Working Paper No. 6880, Cambridge (Mass.)
- Fitzenberger, Bernd / Hujer, Reinhard**, 2002, Stand und Perspektiven der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, ZEW Discussion Paper No. 02-13, Mannheim
- Genosko, Joachim / Hirte, Georg / Weber, Reinhard**, 1999, Die Neugestaltung der passiven Arbeitsmarktpolitik als Beitrag zur Beschäftigungsförderung, in: Kleinhenz, Gerhard / Kühlewind, Gerhard (Hrsg.), Mehr Beschäftigung in Deutschland: Ordnungs- und wirtschaftspolitische Ansätze, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 224, Nürnberg, S. 327–352
- Genosko, Joachim / Weber, Reinhard**, 2001, Arbeitslosenversicherung und Dauer der Arbeitslosigkeit, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 285, Berlin, S. 79–100
- Glismann, Hans H. / Schrader, Klaus**, 2000, Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung – Probleme und Lösungsansätze in der deutschen Literatur, Kieler Arbeitspapier Nr. 995, Kiel

- Glismann, Hans H. / Schrader, Klaus, 2001, Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, Kieler Arbeitspaper Nr. 1052, Kiel**
- Glismann, Hans H. / Schrader, Klaus, 2002, Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund ihrer Geschichte, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier Nr. 1112, Kiel**
- Glismann, Hans H. / Schrader, Klaus, 2005, Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland, Berlin/Heidelberg**
- Hagen, Tobias / Steiner, Viktor, 2000, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit, Schriftenreihe des ZEW Band 51, Baden-Baden**
- Handelskammer Hamburg, 2002, Mehr Markt für den Arbeitsmarkt: Mit dem Dreisprung zu mehr Beschäftigung, Hamburg**
- Hartz, Peter / Bensel, Norbert / Fiedler, Jobst / Fischer, Heinz / Gasse, Peter / Jann, Werner / Kraljic, Peter / Kunkel-Weber, Isolde / Luft, Klaus / Schartau, Harald / Schickler, Wilhelm / Schleyer, Hanns-Eberhard / Schmid, Günther / Tiefensee, Wolfgang / Voscherau, Eggert, 2002, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht der Kommission, Berlin**
- IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2002, An Improved Economic Framework for Increased Employment, IZA Compact, Special Issue, November/December, Bonn**
- Kaltenborn, Bruno / Knerr, Petra / Kurth-Laatsch, Sylvia, 2004, Hartz-Evaluierung: Ausgangslage, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 27, Berlin**
- Kohl, Richard / Elmeskov, Jørgen, 1998, The OECD Jobs Strategy: Progress Report On Implementation of Country-Specific Recommendations, OECD Economics Department Working Paper No. 196, Paris**
- Konle-Seidl, Regina, 2005, Reform der Arbeitsverwaltung: Steht man auf drei Beinen wirklich besser?, IAB-Kurzbericht Nr. 15, Nürnberg**
- Konle-Seidl, Regina / Walwei, Ulrich, 2002, Wandel der Arbeitsvermittlung durch Deregulierung: Mehr Reputation durch Marktöffnung?, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 171–185**
- Konle-Seidl, Regina / Winkler, Werner, 2002, Arbeitsvermittlung: In Österreich gehen die Uhren schon anders, IAB-Kurzbericht Nr. 5, Nürnberg**
- Mavgas, Emil / Spitznagel, Eugen, 2002, Konjunkturschwäche: Deutliche Bremsspuren auch im gesamten Stellenangebot, IAB-Kurzbericht Nr. 14, Nürnberg**
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, OECD Employment Outlook 2005, Paris**
- Orszag, Michael J. / Snower, Dennis, 2002, From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts, IZA Discussion Paper No. 532, Bonn**
- Raddatz, Guido, 2005, Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung, Frankfurter Institut, Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 90, Berlin**
- Rürup, Bert, 2005, Arbeitslosenversicherung: Staatlich, privat oder gemischt?, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38. Jg., Nr. 2–3, S. 373–382**

Schütz, Holger / **Ochs**, Peter, 2005, Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen, WZB Discussion Paper SPI 2005-106, Berlin

Schäfer, Holger, 2003, Reform der Arbeitslosenversicherung: Ökonomische Aspekte einer politischen Debatte, IW-Positionen Nr. 1, Köln

Schmidt, Christoph M. / **Zimmermann**, Klaus F. / **Fertig**, Michael / **Kluve**, Jochen, 2001, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Berlin u. a. O.

Schneider, Hilmar / **Bergemann**, Annette / **Fuchs**, Olaf / **Kempe**, Wolfram / **Kolb**, Jürgen / **Rosenfeld**, Martin / **Schultz**, Birgit / **Trabert**, Lioba, 2000, Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, Halle (Saale)

Schneider, Hilmar / **Hagedorn**, Marcus / **Kaul**, Ashok / **Mennel**, Tim, 2004, Reform der Arbeitslosenversicherung, Gütersloh

Schulze, Sven, 2004, Anreizwirkungen und Arbeitsmarkteffekte der Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung, Frankfurt am Main u. a. O.

Sell, Stefan, 2002, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung – beschäftigungsorientiert modernisieren, in: ifo-Schnelldienst, 55. Jg., Nr. 7, S. 6–9

Sell, Stefan, 2003, Marktversagen und Politikversagen in der Arbeitslosenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 9, S. 239–244

Straubhaar, Thomas, 2005, Abschaffung der Arbeitslosenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 7, S. 406–407

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2003, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/2004, Wiesbaden

SVR, 2005, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/2006, Wiesbaden

Werner, Heinz / **Winkler**, Werner, 2003, Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit, IAB-Werkstattbericht Nr. 4, Nürnberg

Kurzdarstellung

Die grundlegende Funktion und damit auch die Kernaufgabe der Arbeitslosenversicherung ist es, im Falle der Arbeitslosigkeit einen Teil des entgangenen Einkommens zu ersetzen. Andere Aufgaben wie etwa die Arbeitsvermittlung können gegebenenfalls zwar dem Ziel der Schadensminimierung dienen, sind aber kein unverzichtbarer Bestandteil der Versicherung. Insofern ist das Aufgabenbündel der Arbeitslosenversicherung in Deutschland infrage zu stellen. Darüber hinaus stellt sich aber auch die Systemfrage. In ihrer gegenwärtigen Form verlängert die Arbeitslosenversicherung die Dauer der Arbeitslosigkeit. Verschiedene Reformvarianten könnten dieses Problem beheben, wobei die Privatisierung die größten Effizienzreserven hat. Da aber nicht sicher ist, dass ein funktionsfähiger Markt privater Arbeitslosenversicherungen entstehen wird, bietet es sich an, die staatliche Zwangsversicherung zu einer freiwilligen Versicherung mit risikoäquivalenten Prämien umzubauen. Die wegfallende Umverteilungskomponente könnte ohne weiteres in das Steuersystem verlagert werden.

Abstract

The basic function, and thus also the primary role, of unemployment insurance is to compensate in part for the loss of income suffered by those without work. Other tasks, such as finding new jobs for the unemployed, might serve to minimise the damage but are not an essential part of the insurance. To this extent, the complex remit given to the unemployment insurance organisation in Germany must be called into question. Indeed, the whole unemployment insurance system, which in its present form only serves to prolong unemployment, needs to be reviewed. A number of different reforms could solve the problem, potentially the most efficient of which is privatisation. However, since there is no guarantee that a functioning private unemployment insurance market would arise, the obvious alternative is to convert the present compulsory state insurance into a voluntary insurance plan charging premiums according to the risks involved. The element of redistribution contained in the present unemployment insurance could easily be transferred to the tax system.

Der Autor

Holger Schäfer, Dipl.-Ökonom, geboren 1969 in Bremen; Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Bremen; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Harz; Senior Researcher bei ProRegio Consult GmbH; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Arbeitsmarktökonomie.