

Werner Sesselmeier • Gabriele Somaggio • Aysel Yollu

***Mögliche Implikationen der
gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen
für die zukünftige Entwicklung der
Arbeitslosenversicherung***

Mögliche Implikationen der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen für die zukünftige Entwicklung der Arbeitslosenversicherung

Werner Sesselmeier

Gabriele Somaggio

Aysel Yollu

Werner Sesselmeier, geb. 1960, Professor für Wirtschaftswissenschaft an der Universität Koblenz-Landau. Federführender Editor der Zeitschrift *Sozialer Fortschritt*. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Gabriele Somaggio, geb. 1979, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Koblenz-Landau. Arbeitsschwerpunkte Arbeitsmarkttheorie und -politik, Bildungsökonomie.

Aysel Yollu, geb. 1979, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Koblenz-Landau. Arbeitsschwerpunkte Arbeitsmarkttheorie und -politik, Institutionenökonomik.

Impressum

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-108
Fax: (02 11) 77 78-283
E-Mail: Erika-Mezger@boeckler.de

Redaktion: Dr. Erika Mezger, Leiterin der Abteilung Forschungsförderung
Best.-Nr.: 11126
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Juli 2006
€ 10,00

Zusammenfassung

In der Arbeitsmarktpolitik wurde im Zuge von Hartz IV sowohl die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I verkürzt als auch mit dem Arbeitslosengeld II eine fürsorgeorientierte Leistung eingerichtet und die lohnorientierte Leistung Arbeitslosenhilfe gestrichen. Im Rahmen der Diskussionen um die damit verbundenen Implikationen wurde bisher die Ausgaben- bzw. Leistungsseite betont und die Einnahmenseite vernachlässigt. Zu klären ist deshalb die Frage, ob und gegebenenfalls wie die bisherige Finanzierungsform der Arbeitslosenversicherung an diese veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden muss und kann. Ausgehend von dieser Fragestellung wird die immer stärker diskutierte Individualisierung der Arbeitslosenversicherung analysiert.

Obwohl Mängel des aktuellen Systems festzustellen sind, ist die staatlich organisierte einer freiwillig organisierten Arbeitslosenversicherung wegen der Unvollkommenheiten auf dem Versicherungsmarkt vorzuziehen, weil diese zu einem effizienteren Marktergebnis führt. Versicherungstypische Probleme wie vor- und nachvertragliche Informationsasymmetrien zwischen Versicherungsnehmer und Versicherer spielen bei den Überlegungen nach einer staatlichen Organisationsform der Arbeitslosenversicherung eine wichtige, wenn auch eher nachrangige Rolle. Tritt dagegen Arbeitslosigkeit aufgrund der mangelnden Unabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken gehäuft auf, überfordert dies finanziell die Versicherung. Hier ist Marktversagen auf dem privaten Versicherungsmarkt die Folge. Die Relevanz von unvollkommenen Kreditmärkten ist zudem zu berücksichtigen, da Banken Kredite nur gegen Sicherheiten gewähren, falls das während der Erwerbsphase angesparte Kapital für die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht ausreicht. Diese Gründe würden eine staatliche Arbeitslosenversicherung rechtfertigen.

Als eine weitreichende Form der Individualisierung kann der freiwillig privaten Arbeitslosenversicherung demnach nicht zugestimmt werden. Zu diskutieren bleibt, ob eine Mischform, d.h. die Verpflichtung zum individuellen Sparen, eingeführt werden könnte. Hierzu wird das individuelle Arbeitslosenversicherungskonto als Möglichkeit einer Sparversicherung genauer untersucht und deren Anwendbarkeit auf Deutschland überprüft. Die grundsätzliche Idee eines Systems individueller Kontenmodelle in der Arbeitslosenversicherung besteht darin, dass Arbeitnehmer einen Teil ihres Einkommens auf ein individuelles Versicherungskonto einzahlen müssen. Der Arbeitnehmer zahlt so lange Beiträge ein, bis das individuelle Versicherungskonto eine ausreichende Deckung aufweist, mit der für eine gewisse Zeit die eigenen Lohnersatzleistungen finanziert werden können. In der Literatur werden verschiedene Gestaltungsvarianten von Arbeitslosenversicherungskonten diskutiert, welche unterschiedliche Individualisierungsniveaus aufweisen. Die Arbeitslosenversicherungskonten werden sowohl auf der theoretischen als auch auf der praktisch-institutionellen Ebene kritisch beleuchtet. Auf der praktisch-institutionellen Ebene stellt sich die Frage der möglichen Beteiligung der Tarifpartner an der Guthabenbildung, der Organisation der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Verwaltung der Versicherungskonten und der strukturellen Bedingungen einer Volkswirtschaft. Bei all diesen Fragestellungen wird klar, dass aufgrund der angelsächsischen Herkunft der Kontenmodelle, deren Anwendung auf Deutschland erschwert wird und somit keine eindeutigen Voraussagen und Empfehlungen für die institutionelle Ausgestaltung von Konten in Deutschland gemacht werden können. Betrachtet man das Kontenmodell zudem im Lichte der theoretischen Anforderungen an eine Arbeitslosenversicherung, so kann festgestellt werden, dass das Modell schwerpunktmäßig auf die Lösbarkeit des moralischen Risikos und der adversen Selektion ausgerichtet ist. Doch die vorausgehende Debatte um die theoretischen Anforderungen an eine Arbeitslosenversicherung zeigt, dass gerade die Probleme der Inflation und der unvollkommenen Kreditmärkte einer Lösung bedürfen, was die Kontenmodelle nicht leisten.

Somit kann festgehalten werden, dass die Einführung von individuellen Arbeitslosenversicherungskonten in Deutschland nicht zu empfehlen ist. Die in der Literatur häufig erwähnten Alternativen der Regionalisierung und der Wahltarife führen ebenfalls zu keinem effizienten Marktergebnis.

Nimmt man die Ausgangsfrage wieder auf, wie die bisherige Finanzierungsform der Arbeitslosenversicherung an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden soll, so hat die Analyse ergeben, dass die momentane Finanzierungsform der Arbeitslosenversicherung dem Anpassungsdruck nicht durch eine stär-

kere Individualisierung gerecht wird. Vielmehr ist die Beibehaltung der momentan existierenden Risikoversicherung kombiniert mit der Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen und einer schrittweisen Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze zu empfehlen. Auf der Leistungsseite muss der Wandel hin zu einer auch prospektiv wirkenden Erwerbstätigenversicherung vollzogen werden.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	7
1.1 Ausgangslage	7
1.2 Fragestellung	7
2. Das derzeitige System der Arbeitslosenversicherung	9
3. Theoretische Anforderungen an die Versicherbarkeit von Arbeitslosigkeit	13
3.1 Mögliche Organisationsformen einer Arbeitslosenversicherung	13
3.2 Marktunvollkommenheiten in der Arbeitslosenversicherung	13
3.2.1 Adverse Selektion als versicherungsökonomisches Problem	13
3.2.2 Marktversagen durch moralisches Risiko	17
3.2.3 Problematik von Abhängigkeiten der Arbeitslosigkeitsrisiken	20
3.2.4 Existenz von unvollkommenen Kreditmärkten	23
3.3 Schlussfolgerungen für die Organisation der Arbeitslosenversicherung	24
4. Das Konzept individueller Versicherungskonten	27
4.1 Die Grundidee eines Kontenmodells in der Arbeitslosenversicherung	27
4.2 Theoretisch diskutierte Gestaltungsvarianten von individuellen Konten	27
4.3 Institutionelle und strukturelle Grundlagen in Deutschland für ein individuelles Kontenmodell	29
4.4 Das Kontenmodell im Lichte der theoretischen Anforderungen	33
4.5 Zwischenfazit	35
5. Konsequenzen für die Finanzierung von Arbeitslosengeld I aus der bisherigen Analyse	37
Literaturverzeichnis	41
Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung	47

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der deutsche Sozialstaat wird im Rahmen der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung als konservativer Wohlfahrtsstaat bezeichnet und erscheint aufgrund seines Schwerpunkts bei der sozialen Sicherung als ein Sozialversicherungsstaat (siehe hierzu ausführlich Opielka 2004; Schmid 2002; Sesselmeier 2006a). Dieser beruht auf einer weithin akzeptierten Kombination von Fürsorge und Versicherung. Fürsorge beinhaltet dabei eine gesellschaftliche Umverteilung, d.h., den wohlhabenden Gruppen nimmt der Staat etwas, um es den fürsorgebedürftigen Gruppen zu geben. Die soziale Sicherung steht damit in einem Spannungsfeld zwischen Umverteilung und Versicherung: Zum einen soll sie verteilungspolitisch nicht gewünschte Ergebnisse zumindest abschwächen und zum anderen schützt der Wohlfahrtsstaat die Erwerbstätigen vor nicht oder zu gering versicherten Risiken.

Der deutsche Sozialstaat befindet sich jedoch im Umbruch: Der Wohlfahrtsstaat konservativer Prägung mit den Kennzeichen beitragsfinanzierter und selektiver Sozialversicherungen verwandelt sich in Richtung eines stärker steuerfinanzierten und fürsorgeorientierten Wohlfahrtsstaates mit einer umfassenden Sicherung aller Bürger (siehe hierzu Dingeldey 2006). Der Wandel des deutschen Sozialstaates spiegelt sich in allen Bereichen der Sozialversicherungssystems wider. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung geht die Diskussion in Richtung Bürgerversicherung oder Bürgerprämie, im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung wird mittlerweile rund ein Drittel der Ausgaben aus Steuern finanziert (genauer zur Entwicklung der Alterssicherung siehe Sesselmeier 2006c). Dieser Umbruch in Richtung fürsorgeorientierter Grundsicherung macht sich auch in der Arbeitslosenversicherung bemerkbar: In der Arbeitsmarktpolitik wurde im Zuge von Hartz IV mit dem Arbeitslosengeld II eine fürsorgeorientierte Leistung eingerichtet und die lohnorientierte Leistung Arbeitslosenhilfe gestrichen (siehe hierzu Bothfeld et al. 2005; Knuth 2006; Sesselmeier 2006b). Daneben wird vor dem Hintergrund der hohen Lohnnebenkosten über die versicherungsfremden Leistungen in den Sozialversicherungen diskutiert mit der Folge, dass Versicherungs- und Fürsorge- bzw. Umverteilungselemente wieder stärker getrennt werden sollen. Während in der Krankenversicherung vornehmlich über die Einnahmenseite, in der Rentenversicherung sowohl über die Einnahmen- wie über die Leistungsseite diskutiert wird, steht bei der Arbeitslosenversicherung vor allem die Ausgabenseite in der Diskussion, obwohl mit der lang anhaltenden Arbeitslosigkeit natürlich auch die Finanzierungsseite unter Druck gerät. Trube (2005: 227) spricht davon, dass „der Problemkomplex der Finanzierung ... seltsam`unberührt` geblieben“ ist.

1.2 Fragestellung

In der Arbeitsmarktpolitik vollzog sich der Wandel hin zu einer stärkeren Aktivierung, insbesondere mit Hartz IV. Im Blickpunkt sind hier vor allem die aktivierenden Regelungen und die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, die für die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger meist mit einer Absenkung der Leistungen bei verschärften Bezugsbedingungen verbunden ist (vgl. Blos/Rudolph 2005; Bäcker/Neubauer 2006). Mit Hartz IV verbunden sind aber auch die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeld I auf zwölf Monate bzw. für über 55-jährige auf 18 Monate ab dem 01.02. dieses Jahres.

Gleichzeitig findet im Zuge der Strategien um mehr Eigenverantwortung eine Diskussion individualisierter Arbeitslosenversicherungsmodelle statt, die an Stelle einer interpersonellen und intratemporalen Umverteilung einen intrapersonellen und intertemporalen Ausgleich in den Mittelpunkt stellen. In diesen Modellen wird die Versicherungsfunktion zwischen den Individuen letztlich durch einen Sparauftrag für jeden Einzelnen ersetzt.

Die federführende Frage lautet somit: Sollte die existierende Risikoversicherung vor dem Hintergrund der Bezugsdauerverkürzung von ALG I einerseits und der Betonung des Fürsorgecharakters durch ALG II andererseits den vorliegenden Modellen entsprechend individualisiert werden?

Zur Beantwortung dieser Frage wird im zweiten Kapitel zunächst das aktuelle Arbeitslosenversicherungssystem und seine Veränderungen dargestellt und herausgearbeitet, um welchen Teil der Arbeitslosenversicherung es sich hier genau handelt. Anschließend wird im dritten Kapitel grundsätzlich diskutiert, ob Arbeitslosigkeit ein privat versicherbares Gut ist oder ob hier Marktversagen vorliegt, das staatliche Eingriffe notwendig macht. Auf der Grundlage dessen werden Schlussfolgerungen für die Gestaltung einer Arbeitslosenversicherung gezogen. Diese Kriterien werden im vierten Kapitel sodann auf die aktuell diskutierten Kontenmodelle bezogen, die dafür zuvor skizziert werden. Daraus werden schlussendlich Implikationen für die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland gezogen.

2. Das derzeitige System der Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitsmarktpolitik soll nach §1 SGB III die Ausgleichsfunktion des Arbeitsmarktes mit aktiven und passiven Maßnahmen unterstützen, die direkt am Arbeitsmarkt ansetzen. Arbeitsmarktpolitik ist somit generell mikroökonomischer Natur und zielt auf die Verhaltensbeeinflussung der Individuen ab. Demgegenüber können unter Beschäftigungspolitik alle Politiken verstanden werden, die einen hohen Beschäftigungsstand durch Maßnahmen erreichen wollen, die außerhalb des Arbeitsmarktes ansetzen, also auf den Güter-, Kapital- und Geldmärkten. Beschäftigungspolitik ist folglich makroökonomisch ausgerichtet. Daraus allerdings zu folgern, dass Mehrbeschäftigung nur durch Beschäftigungspolitik, nicht aber durch Arbeitsmarktpolitik erreicht werden kann, verkennt die vielfältigen – positiven wie negativen – Anreizwirkungen der Arbeitsmarktpolitik und deren Möglichkeiten, die Beschäftigungsschwelle zu senken. Die Arbeitsmarktpolitik orientiert sich also an der institutionell bedingten oder eben strukturellen Arbeitslosigkeit im Sinne der neukeynesianschen inflationsstabilen Arbeitslosigkeit¹ und kann ihren Teil zu deren Absenkung beitragen (Sesselmeier 2002 und 2004).

Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik hatten mit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes 1969 die Ziele präventive Arbeitsmarktsteuerung, hoher Beschäftigungsstand und Vermeidung von qualifikatorischem mismatch zum Gegenstand (für eine kurze historische Skizze der Arbeitsmarktpolitik siehe auch Knuth 2006). Arbeitsmarktpolitik war bis zu den letzten Reformen orientiert an den für den deutschen Sozialstaat prägenden Charakteristiken Normalarbeitsverhältnis², Ein-Verdiener-Familie³, Vollbeschäftigung⁴, Beruflichkeit⁵ und trug damit zur Verstetigung der Status erhaltenden, selektiven deutschen Sozialpolitik bei. Insgesamt war die deutsche Arbeitsmarktpolitik auf die Statuserhaltung der Versicherten ausgelegt, was sich auch im Institut der Arbeitslosenhilfe dokumentiert: Diese war zum einen steuerfinanziert und bedürfnisgeprüft, zum anderen aber orientierte sie sich in der Höhe am zuletzt bezogenen Lohn, was bei den Langzeitarbeitslosen zur Illusion führte, dass sie bei einem eventuellen Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt an diesem alten Lohn wieder anknüpfen könnten. Darüber hinaus war der Bezug von Arbeitslosenhilfe zeitlich unbegrenzt, was die Motivation zur Arbeitssuche ebenfalls hemmte. So zeigen diverse Untersuchungen, dass nicht die Höhe der Lohnersatzleistung wiederbeschäftigungshemmend war, sondern vor allem die unbegrenzte Bezugsdauer (siehe bspw. Nickell 1997; Koch/Walwei 2005).

Die Arbeitsmarktpolitik war zudem über lange Jahre hinweg als Politik der Arbeitskräfteverknappung angelegt. Zum einen geschah dies durch eine Verlängerung der Bildungszeiten, was in einer rohstoffarmen Volkswirtschaft, die auf Humankapitalbildung angewiesen ist, nicht per se als negativ angesehen werden kann. Zum anderen und vor allem geschah es jedoch durch eine extensive Frühverrentungspolitik, die sich im internationalen Vergleich in einer extrem niedrigen Erwerbstätigenquote der älteren Arbeitnehmer niederschlägt. Insgesamt handelt es sich hier weniger um eine Politik der Inklusion als vielmehr um eine Politik der Exklusion, auch wenn sie gerade im Bereich der Vorruhestandsregelungen gesellschaftlich sanktioniert war und immer noch ist (Gatter 2004; George 2000). Hier wurden im Zusammenwirken von Arbeitslosen- und Rentenversicherung die Anreize so gesetzt, dass die Frühverrentung sowohl für Unternehmen als auch für ältere Arbeitnehmer von Vorteil war (Jagob/Sesselmeier 2000), da sowohl die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld mit dem Alter gestaffelt (was mit Hartz IV weitgehend abgeschafft wurde) als auch die

1 Die inflationsstabile bzw. non-accelerating inflation rate of unemployment (NAIRU) und das dahinterstehende neukeynesianische Arbeits- und Gütermarktmodell mit jeweils unvollkommener Konkurrenz kann als das Standard- und Konsensmodell der letzten 15 Jahre Arbeitsmarktforschung bezeichnet werden und hat Eingang in die Lehrbücher sowohl zur Arbeitsmarktökonomie als auch zur Makroökonomie gefunden; grundlegend hierzu Layard/Nickell/Jackman (1991) sowie Blanchard (2003) und Hyclak/Johnes/Thornton (2005).

2 Eine auf Dauer und Kontinuität angelegte, abhängige Beschäftigung in einem Vollzeitarbeitsverhältnis. Der Arbeitnehmer ist dabei in das System arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen eingebunden und in die sozialen Sicherungssysteme integriert.

3 Die traditionelle Sichtweise, dass der Mann die Familie ernährt, während die Frau die Hausarbeit verrichtet.

4 Vollbeschäftigung bzw. nur kurzfristige Arbeitslosigkeit (der Männer) zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des deutschen Wohlfahrtsstaates.

5 Eine berufsbezogene, statusdifferenzierte Pflichtversicherung.

aktuarische Fairness in der gesetzlichen Rentenversicherung stark verletzt war (was ebenfalls in den letzten Jahren durch Abschläge für den Fall vorzeitigen Renteneintritts relativiert wurde).

Folgende Veränderungen der Rahmenbedingungen der deutschen Arbeitsmarktpolitik stellen jedoch die bisherige Strategie der Arbeitskräfteverknappung respektive die Politik der Exklusion in Frage: Zum einen verändern sich die gesellschaftlichen und ökonomischen Gegebenheiten, auf die das soziale Sicherungssystem ausgerichtet war. So fallen die Pfeiler der deutschen Sozialversicherungen und damit auch der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik weg. Es entstanden vielfältige Nichtnormalarbeitsverhältnisse, die zur Heterogenisierung und Pluralisierung von Arbeits- und Lebenswelt beitrugen und zu einer Zurückdrängung des Berufsprinzips in Folge der Tertiarisierung führten (Bizer/Sesselmeier 2004; Keller/Seifert 2006). Parallel dazu betonte die OECD den überwiegend strukturellen Charakter der Arbeitslosigkeit und forderte entsprechende Reformschritte. Dass neben der OECD auch Druck von der europäischen Ebene hinzukam, kann nicht verwundern, denn eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der sozialen Sicherungssysteme ist aufgrund der verstärkten ökonomischen Integration im Zuge der Europäischen Währungsunion eine Notwendigkeit. Diese Integration führte dazu, dass die Geldpolitik gänzlich und die Fiskalpolitik teilweise aus der nationalen Souveränität verschwunden sind. Somit bleiben nur noch die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als Anpassungsmechanismen übrig, die dann in die Lage versetzt werden müssen, auch entsprechend flexibel auf Anpassungsbedarfe reagieren zu können. Nach einigen eher inkohärenten Deregulierungsschritten sowohl unter der schwarz-gelben als auch unter der rot-grünen Bundesregierung kam es mit der Agenda 2010 und der Umsetzung der Empfehlungen der Hartz-Kommission zu einem angebotsorientierten Gesetzespaket für den Arbeitsmarkt. Aber auch bereits mit dem zu Beginn 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetz (AQTIV = Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln) wurde die Arbeitsmarktpolitik in diese Richtung gelenkt. Daneben hat die lang anhaltende Massenarbeitslosigkeit einen eigenen Druck in Richtung Reformen bewirkt, denen eine neue Aufgabenteilung zwischen Individuum und Staat zu eigen ist.

Aufgrund der skizzierten Veränderungen der sozio-ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen verlässt die Arbeitsmarktpolitik den Pfad der Arbeitskräfteverknappung. Die Politik der Exklusion soll durch ‚Aktivierung‘ in eine Politik der Inklusion verwandelt werden. Der Ansatz der ‚Aktivierung‘ ist auf das in Schweden entwickelte Konzept der aktiven Beteiligung der Arbeitslosen an ihrer Weiterbildung und Wiedereingliederung zurückzuführen (siehe hierzu ausführlich Barbier 2004). Die neue Arbeitsmarktpolitik der ‚Aktivierung‘ verschiebt die Akzente hin zu mehr Eigenverantwortung der Individuen sowohl in positiver wie negativer Weise:

Tabelle 1: Elemente der Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik

	Stärkung der Autonomie	Zwang
Leistungen aus der ALV	Hohe Dekommodifizierung	Hohe Abhängigkeit von Erwerbseinkommen
Qualifikation	Wahlmöglichkeiten und Transparenz des Angebots	Zuweisung von Maßnahmen/ Intransparenz
Vermittlung	Umfassende Beratung mit Widerspruchsmöglichkeiten	Geringe Beratungsleistung und hohe Sanktionsandrohung
Reziprozität	Qualifikations- und Einkommenschutz	Keinerlei Schutz

Quelle: Bothfeld/Gronbach/Seibel 2005: 5.

Der Wandel des Arbeitsbegriffes zeigt sich in der Arbeitsmarktpolitik durch eine weitgehende Aufhebung der Beruflichkeit und, damit verbunden, einer Ausdehnung der Zumutbarkeit. Erst mit dieser Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen wurde dann auch der Fürsorgecharakter der Arbeitslosenversicherung in den Vordergrund geschoben. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosen-

geld II wird aus dem dreistufigen System der Absicherung bei Arbeitslosigkeit ein zweistufiges, „auf dessen zweiter Stufe bereits die Konditionalität und Reziprozitätsnormen des Fürsorgesystems gilt“ (Bothfeld/Gronbach/Seibel 2005: 12). Somit verändert sich insgesamt das Reziprozitätsverhältnis zwischen Leistungsempfängern und dem leistungsgewährenden Staat. „Dabei gilt die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik als ein Beispiel für die allgemeinere Tendenz, den historisch gewachsenen Pfad der Dekommodifizierung durch soziale Sicherung in Frage zu stellen“ (Gottschall/Dingeldey 2000: 307).

Im nächsten Abschnitt soll der Einfluss der neueren Reformen auf die deutsche Arbeitslosenversicherung genauer betrachtet werden, um Spannungspunkte aufzudecken und davon ausgehend grundlegende Veränderungsmöglichkeiten in der Arbeitslosenversicherung zu diskutieren.

Die Arbeitslosenversicherung dient der Sicherung des individuellen Erwerbseinkommens bei kurzfristiger Erwerbslosigkeit. Die Arbeitslosenversicherung sollte durch Beitrags-Leistungs-Äquivalenz gekennzeichnet sein, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich um eine Risikoversicherung handelt. Daraus resultiert, dass jeder Versicherte den gleichen Anspruch auf Sicherung seines Erwerbseinkommens hat, sofern er in der Rahmenfrist mindestens zwölf Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden hat. Dieser Anspruch kollidiert allerdings mit der angestrebten Beitrags-Leistungs-Äquivalenz, begründet aber unter anderem eine gesetzliche Arbeitslosenversicherung (Schneider et al. 2004). Des Weiteren ist auch bei der Arbeitslosenversicherung wie bei jeder Sozialversicherung das Solidarprinzip charakteristisch, d.h. unabhängig von der Höhe des Risikos, von Erwerbslosigkeit betroffen zu werden, zahlen alle Versicherten den gleichen Beitragssatz.

In Deutschland liegt die Arbeitsmarktpolitik in den Händen der weisungsgebundenen parafiskalischen Bundesagentur für Arbeit, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Selbstverwaltung getragen wird. Die zentralen Aufgaben der gegenwärtigen Arbeitslosenversicherung liegen in der Durchführung der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Einnahmen aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung stellen den größten Anteil auf der Finanzierungsseite dar. Diese werden paritätisch von Arbeitnehmern (3,25%) und Arbeitgebern (3,25% vom Bruttoeinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze) finanziert. Die Differenz zwischen Ein- und Ausgaben wird durch einen Bundeszuschuss ausgeglichen.

Die Akzeptanz der Arbeitsmarktpolitik ist letztendlich durch die Wahrnehmung des auch in einer Sozialversicherung anzuwendenden Äquivalenzprinzips verbunden, das jedoch durch versicherungsfremde Leistungen in Frage gestellt ist (Sesselmeier 2005). Die Diskussion um versicherungsfremde Leistungen wurde gerade im letzten Jahr ausführlich geführt und muss an dieser Stelle nicht wiederholt werden (siehe hierzu Meinhardt/Zwiener 2004, Rürup 2005, Sesselmeier 2005, SVR 2005). Zu den versicherungsfremden Leistungen werden gegenwärtig gezählt: die familienpolitische Komponente, der West-Ost-Transfer und der Aussteuerungsbetrag. Versicherungsäquivalent sind dagegen das Arbeitslosengeld I sowie das Kurzarbeitergeld und das Winterausfallgeld. Versicherungsfremde Leistungen sind aus Mitteln der allgemeinen Steuertöpfe zu finanzieren. Die Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit ist es mit den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung ausschließlich Leistungen zu finanzieren, die einen reinen Versicherungscharakter haben. Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat nicht nur individuelle Effekte, sondern auch externe Effekte, so dass sie weder eindeutig als Versicherungsleistung noch als versicherungsfremde Leistung eingestuft werden kann. Sesselmeier (2005) rechnete deswegen als erste Annäherung die damit verbundenen Kosten je hälftig beiden Kategorien zu. Die Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen zeigt, dass in Deutschland im Jahre 2003 eine Fehlfinanzierung der Arbeitslosenversicherung von 13 Mrd. € vorlag. Laut dem SVR macht die Fehlfinanzierung in der Arbeitslosenversicherung im Jahre 2005 zwei Beitragssatzpunkte aus (SVR 2005: 370). Die Höhe der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Arbeitslosenversicherung wirft demnach nicht nur aus ordnungs- und verteilungspolitischer Sicht, sondern auch aus beschäftigungspolitischer Sicht die Frage auf, ob die bestehende Art der Beitragsfinanzierung und Organisation als Sozialversicherung geändert werden soll.

Auch die aktuellen Reformen auf dem Arbeitsmarkt führen verstärkt zu der Frage nach alternativen Arbeitslosenversicherungsmodellen: Durch Hartz IV (§§ 434j Abs. 3 sowie 434l SGB III) wurde nicht nur die aktive, sondern auch die passive Arbeitsmarktpolitik reformiert. Hierbei wurde ab dem 31. Januar 2006 die

grundsätzliche Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld I auf 12 Monate – und ab dem 55. Lebensjahr auf 18 Monate (mit einer längeren Übergangsregelung) – gesenkt. Die starke Entkoppelung des Umfangs der Lohnersatzleistungen vom Umfang der zuvor geleisteten Beiträge könnte dazu führen, dass die Bereitschaft zur Beitragsfinanzierung in der jetzigen Form sinkt und daher ordnungs- und verteilungspolitische Akzeptanzprobleme der Arbeitslosenversicherung verschärft werden. Darüber hinaus schaffen die Reformen innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter dem Schlagwort des ‚Förderns‘ zunehmend atypische Beschäftigungsverhältnisse. Eine Beschäftigung ist dann atypisch, wenn sie nicht die Kriterien eines Normalarbeitsverhältnisses erfüllt. Das Normalarbeitsverhältnis umfasst „... eine auf Dauer und Kontinuität angelegte, abhängige Beschäftigung in einem Vollzeitarbeitsverhältnis. Der Arbeitnehmer ist dabei in das System arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen eingebunden und qualifiziert sich über die abhängige Beschäftigung zur Mitgliedschaft in den Sozialversicherungen“ (Bizer/Sesselmeier 2004: 11). Für die Institution der Arbeitslosenversicherung bedeuten atypische Beschäftigungsverhältnisse, dass die ‚atypischen‘ Arbeitnehmer nicht in das Sicherungssystem aufgenommen werden und somit nicht gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit versichert sind. Demnach sind Existenzgründer der Ich-AG sowie Arbeitnehmer, die ausschließlich auf Basis von Mini-Jobs tätig sind und Beschäftigte in den Personal-Service-Agenturen ‚atypische‘ Beschäftigte. Das Hauptproblem erwächst aber aus der zunehmenden Substitution sozialversicherungspflichtiger durch sozialversicherungsfreie oder in den Beitragszahlungen reduzierter Beschäftigung. Laut der Bundesagentur für Arbeit lag die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten (d.h. im Nebenjob geringfügig beschäftigte sind hiervon ausgenommen) Ende 2000 bei 4,1 Millionen Erwerbstätige, Ende 2004 lag die Zahl bei 4,8 Millionen. Vergleicht man dazu die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, sieht man, dass Ende 2000 27,6 Millionen Erwerbstätige in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung tätig waren, Ende 2004 lag diese Zahl bei 26,3 Millionen (Bundesagentur für Arbeit 2005). Es liegen aber keine Berechnungen vor, inwieweit der Anstieg der Minijobber mit dem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Jobs einhergeht. Auch wenn es hierzu keine Berechnungen gibt, sprechen starke Indizien für eine partielle Verdrängung von Normalarbeitsverhältnissen in bestimmten Branchen durch Mini- und Midi-Jobs (SVR 2004: 19). Dadurch entstehen Ausfälle auf der Einnahmenseite, ohne dass die Ausgaben entsprechend entlastet werden, womit die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung längerfristig darunter leiden würde (Keller/Seifert 2006: 7f).

Die zunehmende Diskussion vor allem um eine Individualisierung der Arbeitslosenversicherung kann als eine Reaktion auf die Wechselwirkung der aktuellen Reformentwicklungen des deutschen Arbeitsmarktes mit den bestehenden (beschäftigungs-, ordnungs- und verteilungspolitischen) Anreizverzerrungen verstanden werden. Bevor das Kontenmodell als ein Typ individueller Versicherung von Arbeitslosigkeit dargestellt wird, soll im nächsten Schritt die theoretischen Anforderungen an die Versicherbarkeit von Arbeitslosigkeit betrachtet werden.

3. Theoretische Anforderungen an die Versicherbarkeit von Arbeitslosigkeit

3.1 Mögliche Organisationsformen einer Arbeitslosenversicherung

Jenseits der historisch bedingten vorzufindenden Organisation der Arbeitslosenversicherung stellt sich die generelle Frage, ob und wie Arbeitslosigkeit versicherbar ist. Neben einer staatlichen Risikoversicherung kann die Arbeitslosenversicherung beispielsweise auf privatwirtschaftlicher freiwilliger Basis ausgestaltet sein. Dennoch ist es im Falle der Arbeitslosenversicherung – wie bei jeder Versicherung – zu einfach, nur zwischen privater freiwilliger und staatlicher Pflichtversicherung zu unterscheiden, weil damit die Kriterien der Organisation und der Verpflichtung vermischt werden. Eine Versicherung kann freiwillig oder verpflichtend und privatwirtschaftlich oder staatlich organisiert sein. Letzteres führt zur Unterscheidung zwischen einer Versicherungspflicht und einer Pflichtversicherung. Die Marktlösung wäre dann eine freiwillige und privatwirtschaftlich organisierte Lösung.

Abbildung 1: Organisationsformen einer Arbeitslosenversicherung

Organisation	freiwillig	verpflichtend
Privatwirtschaftlich	Marktlösung	Versicherungspflicht
Staatlich		Pflichtversicherung

Es gibt die Möglichkeit, eine freiwillige Arbeitslosenversicherung wie eine Lebensversicherung zu organisieren. In der einfachsten Form spricht man von einem Vorsorgespargen (Schneider 2004: 8). Der Versicherungsnehmer zahlt auf sein persönliches Versicherungskonto während der Erwerbsphase monatlich einen bestimmten Betrag ein und bildet somit einen Kapitalstock (Schneider 2004: 9). Bei Eintritt der Arbeitslosigkeit erhält er monatlich daraus eine gewisse Summe für den Lebensunterhalt.

Bei der Betrachtung dieser verschiedenen Möglichkeiten stellt sich allerdings die Frage, welche Art der Organisation der Arbeitslosenversicherung am effizientesten ist, denn eine staatliche Arbeitslosenversicherung kann aus ökonomischer Perspektive nur durch Versagen auf dem privaten Versicherungsmarkt begründet werden (Schulze 2004: 185). Liegt dieses Versagen nicht vor, so ist eine private Absicherung aus Effizienzgründen zu wählen. Umgekehrt deuten bei Marktversagen ebenfalls Effizienzgründe auf staatliche Eingriffe hin. Marktversagen entsteht aufgrund von Marktunvollkommenheiten. Darunter versteht man die Heterogenität der Individuen beispielsweise bezüglich ihres Informationsstandes, woraus externe Effekte resultieren. Im Kontext der Arbeitslosenversicherung drücken sich die Marktunvollkommenheiten durch moralisches Risiko, adverse Selektion, mangelnde Unabhängigkeit der Arbeitslosenrisiken und unvollkommene Kreditmärkte aus. Infolgedessen muss geklärt werden, ob die Marktunvollkommenheiten zu Marktversagen führen und wie dann entsprechend die staatlichen Eingriffe auszusehen haben.

3.2 Marktunvollkommenheiten in der Arbeitslosenversicherung

3.2.1 Adverse Selektion als versicherungsökonomisches Problem

Zunächst soll erörtert werden, inwieweit adverse Selektion für die Konstruktion einer Arbeitslosenversicherung von Bedeutung ist. Adverse Selektion entsteht durch Informationsasymmetrien zwischen dem Versicherungsanbieter und dem Versicherungsnehmer. Dies bedeutet, dass eine Akteursseite vor Vertragsabschluss nicht über dieselbe Anzahl an Informationen verfügt wie die Andere (Fritsch/Wein/Ewers 1996:

211ff). Diese Informationsasymmetrie drückt sich in der Ungleichverteilung der Risiken aus, die den Versicherern nicht bekannt ist (Schulze 2004: 188). Je nach Höhe der Risiken der Versicherungsnehmer spricht man von guten und von schlechten Risiken. Gute Risiken haben ein geringes Arbeitslosigkeitsrisiko, während schlechte Risiken eine hohe Wahrscheinlichkeit haben, arbeitslos zu werden (Schäfer 2003b: 47). Die Höhe des Risikos wird u. a. durch beobachtbare Merkmale wie das Alter, Geschlecht, Qualifikation, ausgeübte Berufe und Branche, in der der Versicherungsnehmer tätig ist, beeinflusst. Beispielsweise haben Versicherungsnehmer, die in Branchen arbeiten, auf die sich konjunkturelle und saisonbedingte Entwicklungen stark auswirken und zudem noch eine geringe Qualifikation aufweisen, ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko und sind somit schlechte Risiken (Schulze 2004: 188). Ausgangspunkt ist zunächst die Versicherung aller Personen mit unterschiedlichem Risiko zu einer durchschnittlichen Prämie, weil die Risikoverteilung nicht hinlänglich bekannt ist. Merken die guten Risiken allerdings, dass die durchschnittliche Prämie über dem Niveau ihres Risikos ist, treten sie aus der Versicherung aus. Das durchschnittliche Risiko verschlechtert sich und die Versicherung ist gezwungen ihre Prämie zu erhöhen. Der Prozess setzt sich weiter fort und führt zu einer (Negativ-) Auslese (Simon 2001: 108). Mit adverser Selektion wird in der Regel der Vorgang der Verschlechterung eines Risikos beschrieben, bedingt durch den Anstieg der Prämien (Borch 1990: 322ff). Im Extremfall kommt es zu einem Marktversagen.

Weiterhin von Bedeutung ist neben der Negativauslese die Positivauslese. Sie führt dazu, dass nur die guten Risiken in die Versichertengemeinschaft aufgenommen werden (Simon 2001: 114).⁶ Die privaten Versicherungsanbieter werden versuchen, eine möglichst hohe Anzahl guter Risiken bei sich zu versichern, indem sie die Arbeitnehmer in die entsprechende Risikoklasse aufnehmen. Schlechte Risiken werden dadurch tendenziell bei Aufnahme in eine Versicherung benachteiligt (Berthold 1988: 364). Die entstehende positive Risikostruktur impliziert geringe Versicherungsausgaben, die der Träger der Arbeitslosenversicherung in Form niedriger Prämien an die Versicherten weitergeben kann (Rosen/Windisch 1992: 61). Schlechte Risiken werden in diesem Fall nur schwer versicherbar sein.

Daneben kann der auf dem Versicherungsmarkt ablaufende Prozess um die Erklärung individueller und subjektiver Risikoneigung ergänzt werden. Wie auch bei der Unterscheidung zwischen guten und schlechten Risiken kommt eine private Versicherung nicht zustande. Begründet wird dieser Prozess der Auslese damit, dass Personen mit hoher Risikoneigung keine Versicherung abschließen. Der Begriff der Risikoneigung wurde von Schönback (1988) eingeführt. Sie wird durch den Nutzen, den das Individuum durch den Eintritt in eine Versicherung hat, bestimmt (Schönback 1988: 48). Hat das Individuum eine hohe Risikoneigung, bedeutet dies Risikofreudigkeit. Es wird tendenziell auf einen Versicherungsvertrag verzichtet. Dagegen sind Personen mit geringer Risikoneigung risikoavers. Sie werden sich versichern. Berechnet wird die Risikoneigung durch die Differenz zwischen der subjektiv festgelegten Versicherungsprämie und der objektiv, für das Versicherungsunternehmen zur Schadensdeckung erforderlichen Prämie (Sell 2003: 242). Ist die Differenz positiv, bedeutet dies, dass das Individuum einen Nutzen aus dem Abschluss einer Versicherung zieht; es wird eine solche abschließen, weil das Individuum eine geringe Risikoneigung hat. Entsprechend werden gute Risiken weniger Nutzen aus einer Arbeitslosenversicherung ziehen, da ihre Wahrscheinlichkeit, diese in Anspruch nehmen zu müssen, relativ gering ist. Daher werden gute Risiken verstärkt eine hohe Risikoneigung aufweisen. Der Nutzen wird zudem durch eine hohe, von den Versicherern festgelegte Prämie, reduziert. Im Umkehrschluss heißt das, je niedriger die subjektiv festgelegte Prämie ist, desto mehr spricht dies ebenfalls für eine hohe Risikoneigung. Die Individuen zeigen auch hier eine größere Bereitschaft, das entsprechende Arbeitslosigkeitsrisiko in Kauf zu nehmen. Sie haben eine geringe Risikoaversion (Berthold/von Berchem 2004: 1). In der Regel werden es die guten Risiken sein, die eine hohe Risikoneigung haben und daher keine Arbeitslosenversicherung abschließen. Übrig bleiben dann die relativ schlechteren Risiken mit geringer Risikoneigung. Das private Versicherungsunternehmen wird die Prämien erhöhen. Infolgedessen treten die besseren Risiken bei kleiner werdendem subjektivem Nutzen aus. Ein Prozess der Negativauslese setzt sich in Gang und führt schließlich zu Marktversagen. In einer potenziellen Versicherungsnehmerschaft

6 Nach Simon (2001) tritt die Positivauslese insbesondere bei Wettbewerb auf dem Versicherungsmarkt auf.

mit einem großen Anteil an Risikoneigung, kommt eine private Versicherungslösung nicht zustande (Schönback 1988: 49).

Beim Vergleich der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung in Form einer Risikoversicherung, wie sie gegenwärtig besteht, und in Form einer Marktlösung, wird deutlich, dass die adverse Selektion jeweils eine unterschiedliche Bedeutung hat. Betrachtet man die staatliche Arbeitslosenversicherung als Pflichtversicherung, so ist keine „Verschlechterung des aggregierten Risikos“ (Glismann/Schrader 2005: 64) zu erkennen. Durch Festlegung eines einheitlichen Beitragssatzes sowohl für die guten als auch für die schlechten Risiken würden die guten Risiken zunächst aus der Versicherung austreten, da der Beitragssatz nicht ihrem individuellen Arbeitslosigkeitsrisiko entspricht. Eine Negativauslese aufgrund der unterschiedlich verteilten Arbeitslosigkeitsrisiken kommt aber wegen der bestehenden Pflichtversicherung nicht zum Vorschein, da es für die guten Risiken keine Möglichkeit gibt, aus der Versicherung auszusteigen. Das bedeutet, dass die guten Risiken die schlechten Risiken finanzieren. Dennoch existiert bereits in dem bestehenden Arbeitslosenversicherungssystem adverse Selektion (Schäfer 2003a: 232). Dem treppenförmigen Anstieg des Arbeitslosigkeitsniveaus seit den 1970er Jahren folgten Erhöhungen der Beitragssätze in der Arbeitslosenversicherung. Parallel dazu ist ein Rückgang der abgeschlossenen Verträge von Normalarbeitsverhältnissen zu erkennen. Kennzeichnend dabei ist, dass Normalarbeitsverhältnisse meist den guten Risiken vorbehalten sind, die dann im Falle der Arbeitslosigkeit von der staatlichen Risikoversicherung profitieren können (Eisen 1997). Zudem sind nach Azariadis/Stiglitz (1983) gute Risiken häufig noch unternehmensintern gegen den Schadenseintritt abgesichert. Dagegen stehen schlechte Risiken häufig in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis. Bei Eintritt der Arbeitslosigkeit sind sie dann durch die steuerfinanzierte Sozialhilfe, die geringer als die Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung ist, abgesichert. Diese zu beobachtende Tendenz in der passiven Arbeitsmarktpolitik ist einer Positivauslese gleichzusetzen.

Bei einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung spielt dagegen die unterschiedliche Verteilung der Arbeitslosigkeitsrisiken auf die einzelnen Personen eine bedeutende Rolle. Über diese Verteilung besitzt das Versicherungsunternehmen keine ausreichende Kenntnis (Simon 2001: 108). Es besteht ein Informationsvorteil der Versicherten gegenüber dem Versicherer. Letzterer kann folglich nur schwer eine vom individuellen Arbeitslosigkeitsrisiko abhängige Prämie festlegen, da ihm das Risiko des Versicherten nicht hinlänglich bekannt ist. Neben den beobachtbaren Merkmalen hängt das Arbeitslosigkeitsrisiko ebenfalls von unbeobachtbaren Faktoren ab, die dem Versicherungsgeber unter Umständen verborgen bleiben, wie Sozialkompetenz, Arbeitsmoral und Arbeitseinstellung des Versicherten. Beispielsweise führt eine geringe Arbeitsmoral eines Arbeitnehmers zu einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko, was sich auf die Prämie auswirken müsste (SVR 2003: Zf. 702). Diese erhöht sich allerdings nur, wenn der Arbeitgeber die versicherungsinduzierte Verhaltensänderung bemerkt und mit Entlassung reagiert. Daher wird der Versicherungsnehmer versuchen, seine überdurchschnittliche Schadenswahrscheinlichkeit dem Versicherungsanbieter nicht zu signalisieren. In der Regel bleibt aufgrund der Unbeobachtbarkeit dieser Merkmale dem Versicherer nur das Anbieten gleicher Versicherungen übrig, was sich in einheitlichen Prämien niederschlägt. So wird er eine Deckung seines Risikos zu einer durchschnittlichen Prämie erhalten. Dementsprechend werden die Prämien der guten Risiken tendenziell höher als ihr entsprechendes Risiko ausfallen. Infolgedessen finanzieren die Versicherten mit einer unterdurchschnittlichen Schadenswahrscheinlichkeit die überdurchschnittlichen Risiken mit (Rejda 1996: 25). Die guten Risiken werden daraufhin zunehmend aus der Versicherung austreten, weil sie nicht bereit sind, aus ihrer Sicht überhöhte Prämien zu zahlen. Personen, die um ihr geringes Arbeitslosigkeitsrisiko wissen, werden von vornherein keine private Arbeitslosenversicherung abschließen bzw., wenn sie bereits eine abgeschlossen haben, diese dann wieder verlassen. Der Prozess der adversen Selektion setzt ein (Simon 2001: 109). Zudem tritt das Problem der Nichtfinanzierbarkeit von schlechten Risiken auf. Da die guten Risiken aus der Arbeitslosenversicherung austreten, entfallen deren Prämien, die teilweise die schlechten Risiken mitfinanzieren. Schließlich steigen die Beiträge, die die schlechten Risiken nicht mehr aufbringen können.

Anders als bei der staatlichen Arbeitslosenversicherung spielt die Risikoneigung der potenziellen Versicherten eine entscheidende Rolle für das Zustandekommen einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung. Insbesondere die Personen, die ein geringes Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen, werden im Vergleich zu ihrem

Risiko überhöhte Prämien leisten müssen. Ihr Nutzen, den sie aus der freiwilligen Arbeitslosenversicherung ziehen würden, wäre geringer als die zu leistenden Versicherungsprämien. Daher werden sie keine freiwillige Arbeitslosenversicherung abschließen. Auch schlechte Risiken mit hoher Risikoneigung tendieren zu einem Verzicht auf Abschluss einer Arbeitslosenversicherung. Dabei verstärken sich diese beiden Eigenschaften gegenseitig in ihren Auswirkungen. So ist der Nutzen, den schlechte Risiken mit hoher Risikoneigung aus der Arbeitslosenversicherung haben, bereits bei einer relativ niedrig festgelegten Prämie sehr gering. Daher lohnt sich eine Absicherung gegen diesen Schadenseintritt nicht. Eine private Versicherungslösung kommt in diesem Fall nicht zustande (Schönbäck 1988: 55). Einkommenssicherung für diese Problemgruppe ist ohne dauerhafte interpersonelle Einkommensumverteilung nicht gewährleistet (Schönbäck 1988: 56). Eine hohe Risikoneigung bei einer Person ist demnach eine Restriktion für das Bestehen einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung (Sell 2003: 242).

Nach Glismann/Schrader (2005) ist adverse Selektion eine notwendige Voraussetzung für die optimale Festlegung der Prämien, indem durch einen sukzessiven Suchprozess die Vielfalt der Risikotypen in Risikogruppen mit ähnlich hohen Risiken zusammengefasst werden (Glismann/Schrader 2005: 66). Ein System privater Arbeitslosenversicherungen kann nur funktionieren, wenn die Versicherungsträger optimale Kohorten bilden. Dies bedeutet, dass Personen mit dem gleichen bzw. mit einem ähnlichen Arbeitslosigkeitsrisiko zu einer Risikogruppe, einer so genannten Kohorte, zusammengefasst werden. In diesem Modell wird vorausgesetzt, dass die Versicherungsunternehmen in der Lage sind, die Personen entsprechend ihres Arbeitslosigkeitsrisikos in Gruppen zu untergliedern. Dazu müssen den Versicherern die Risiken der Versicherten bekannt sein. Individuell beobachtbare Merkmale, wie Qualifikation, Alter, Geschlecht, Beruf, Arbeitsmarkregion, sind dem Versicherer zugänglich. Nach diesen Merkmalen werden die Personen der entsprechenden Kohorte zugeordnet. Für diese gilt eine identische Prämie, die sich allerdings von den Beiträgen der anderen Kohorten unterscheidet. Das Problem der adversen Selektion gilt durch das Modell der optimalen Kohortenbildung dann als gelöst, sofern die guten Risiken nicht um ihre im Vergleich zu den anderen Mitversicherten geringe Schadenswahrscheinlichkeit wissen (Faure 1995: 457f) bzw. wenn die Individuen nicht mehr erkennen können, ob sie zu den guten bzw. zu den schlechten Risiken ihrer Kohorte zählen (Glismann/Schrader 2005: 65). Neben der optimalen Kohortenbildung ist das Modell der „pooling contracts“ eine weitere Möglichkeit, adverse Selektion in der freiwilligen Arbeitslosenversicherung zu vermeiden. Es liegt der Idee zugrunde, dass alle in der Versichertengemeinschaft den gleichen Versicherungsvertrag abschließen. Jeder Versicherte ist verpflichtet, die gleiche Prämie zu zahlen, was auch hier ein Finanzieren der schlechten Risiken durch die guten Risiken bedeutet (Schlesinger 1994: 130ff). Um eine Negativauslese zu vermeiden, müssen Austritte der guten Risiken verhindert werden. Dies kann allerdings nur in Form einer Zwangsversicherung geschehen. Der Staat greift in diesem Modell ein, indem er die gesetzlichen Rahmenbedingungen formuliert (Glismann/Schrader 2005: 65). Eine weitere Alternative zu dem Modell der optimalen Kohortenbildung und dem der „pooling contracts“ von Glismann/Schrader ist das Modell der unterschiedlichen Deckungsgrade nach Rothschild/Stiglitz (1976). Danach besteht das Angebot der Versicherungen aus einer vollen Deckung des Risikos zum Preis der schlechten Risiken und aus einer partiellen Deckung des Schadens zum Preis der guten Risiken. Entsprechend werden die Personen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, die Versicherung mit der vollen Deckung und die Personen mit einer geringen Wahrscheinlichkeit die Versicherung mit der partiellen Deckung kaufen. Es liegt die Annahme der „self selection“ (Schlesinger 1994: 128) zu Grunde. Schließen beispielsweise viele schlechte Risiken die Versicherung mit partieller Deckung ab, weil sie sich die Versicherung mit voller Deckung nicht leisten können, macht das Versicherungsunternehmen langfristig Verluste. Auch in diesem Modell kann der private Arbeitslosenversicherungsmarkt versagen.

Abschließend kann gesagt werden, dass adverse Selektion für die Organisation einer Arbeitslosenversicherung eine Rolle spielt, diese aber lösbar scheint. Aufgrund der beschriebenen Problematik, die individuellen Risiken zu ermitteln, werden die guten Risiken immer in gewisser Weise die schlechten Risiken subventionieren. Dies ist sowohl bei der staatlichen (wegen der identischen Beitragssätze für jeden Versicherten) als auch bei der freiwilligen Arbeitslosenversicherung der Fall. Allerdings können die guten Risiken bei der staatlich organisierten Arbeitslosenversicherung nicht austreten, da diese verpflichtend ist. Dagegen hat die freiwillig organisierte Arbeitslosenversicherung zunächst die adverse Selektion zu berücksichtigen. Durch die

Bildung optimaler Risikogruppen, die nur mit der Grundlage von Informationen über den Versicherten gelingt, kann diese Problematik jedoch gelöst werden. Allerdings haben schlechte Risiken weiterhin im Vergleich zu den guten Risiken höhere Prämien zu leisten, wodurch sie in einer freiwillig organisierten Arbeitslosenversicherung gegenüber den guten Risiken benachteiligt sind.

3.2.2 Marktversagen durch moralisches Risiko

Neben der Problematik von adverser Selektion wird Marktversagen bei Versicherungen häufig durch das moralische Risiko hervorgerufen. Entsprechend ist dieses bei den Überlegungen zu einer Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung zu berücksichtigen. Anstoß zu einer potenziellen Reform der Arbeitslosenversicherung ist insbesondere die Vermutung, dass die Langzeitarbeitslosigkeit auf die zu lange Bezugsdauer und auf mangelnde Anreizwirkungen durch die Arbeitslosenunterstützung zurückzuführen sei (Raddatz 2005: 4f).

Allgemein versteht man unter einem moralischen Risiko eine Informationsasymmetrie zwischen den Versicherungsnehmern und dem Versicherungsanbieter bezüglich der Leistung zur Schadensvermeidung. Die Ungleichverteilung der Informationen tritt bei moralischem Risiko erst nach Vertragsabschluss zwischen den Akteursseiten auf (Simon 2001: 116). Entweder ändern Versicherte oder Dritte, nicht unmittelbar in die Arbeitslosenversicherung einbezogenen Akteure, bei Existenz einer Absicherung der Arbeitslosigkeit „vorsätzlich oder fahrlässig“ ihr Verhalten (Berthold/von Berchem 2004: 8). Dies bedeutet, dass die Versicherten durch den Abschluss der Versicherung weniger bemüht bezüglich ihres Arbeitsverhaltens bzw. ihres Suchverhaltens bei Arbeitslosigkeit sind. Eine statistische konsistente Prämienberechnung ist für den Versicherer nicht mehr möglich (Berthold/von Berchem 2004: 8).

Im Kontext der Arbeitslosenversicherung werden in der Literatur (Glismann/Schrader 2005; Berthold 2004; Hopenhayn/Nicolini 1997) unterschiedliche Arten von moralischem Risiko diskutiert, die versicherungsinduzierte Verhaltensänderungen hervorrufen. Es wird zwischen dem individuellen moralischen Risiko und den drei Arten externes, kollektives und rechtlich-institutionelles moralisches Risiko unterschieden, die zu negativen externen Effekten führen.

Dem so genannten **individuellen moralischen Risiko** ist bei der Überlegung hinsichtlich einer Arbeitslosenversicherung eine entscheidende Bedeutung zuzuschreiben. Dabei verfügen die Arbeitnehmer bzw. die Versicherten über einen Informationsvorsprung bezüglich ihres Verhaltens nach Abschluss einer privaten Arbeitslosenversicherung (Wagner 1994: 19ff). Mit der Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos verringert sich der Anreiz, die Dauer bzw. die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit möglichst gering zu halten. Das Ausmaß der Anstrengung hängt dabei von der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung ab (Glismann/Schrader 2001: 36). Daher kommt moralisches Risiko entweder durch Kontrakte mit überhöhten Leistungsansprüchen zustande, die zwischen Versicherten und Versicherungen vereinbart werden, oder durch hohe Beiträge, die die Versicherten veranlassen, ihre Versicherungsansprüche geltend zu machen. Darüber hinaus korrelieren Arbeitslosenunterstützung und Akzeptanzlohn, der Mindestlohn, zu dem ein Arbeitsloser bereit ist, Arbeit aufzunehmen, positiv (Meyer/Gerlach 2005: 385). Dies wirkt sich wiederum auf die Länge der Suchdauer aus.⁷ Auch kann bei individuellem moralischem Risiko der Arbeitnehmer „verstärkt auf Lohnanhebung pochen oder in seinem Arbeitseifer nachlassen sowie sich unangemessene Freiheiten am Arbeitsplatz herausnehmen“ (Glismann/Schrader 2001a: 36). Darüber hinaus hat ein Arbeitsloser die Möglichkeit, die Dauer der Erwerbslosigkeit zu verlängern, indem er die Annahme einer angebotenen Arbeit verweigert. Daher hat jede Organisationsform der Arbeitslosenversicherung lediglich eingeschränkte Möglichkeiten dem moralischen Risiko entgegenzuwirken (Raddatz 2005: 4).

Unter **externem moralischem Risiko** versteht man eine Verhaltensänderung auf Seiten Dritter bei der Existenz einer Arbeitslosenversicherung. Die Unternehmensseite bezieht bei Existenz einer Arbeitslosenversicherung die daraus folgenden Versicherungsleistungen in ihr Kalkül mit ein. Dies bedeutet, dass

⁷ Nach Sell (2003) erzeugt aber nicht die Höhe der Lohnersatzleistungen, sondern die Länge der Bezugsdauer negative Effekte auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt (siehe hierzu ausführlich Nickell (1997; Koch/Walwei 2005).

Arbeitgeber bei einer schlechteren Auftragslage eher bereit sind, kurzfristige Entlassungen durchzuführen, weil sie davon ausgehen können, dass die Arbeitnehmer weiterhin abgesichert sind (Genosko/Hirte/Weber 1998: 327ff). Das externe moralische Risiko kommt demnach durch ein abnehmendes Verantwortungsbewusstsein der Unternehmen gegenüber ihren Mitarbeitern zum Ausdruck (Glismann/Schrader 2001: 37). Demgegenüber steht jedoch die Annahme, dass eine große Anzahl von Unternehmen zunächst die Arbeitszeit ihrer Belegschaft der konjunkturellen Auftragslage anpasst, ehe sie Entlassungen durchführen (Genosko/Hirte/Weber 1998: 331).

Beim **kollektiven moralischen Risiko** treten die Verhaltensänderungen auf Seiten der Tarifparteien, insbesondere der Gewerkschaften, auf. Bei Existenz einer Arbeitslosenversicherung berücksichtigen die Gewerkschaften weniger die Konsequenzen ihrer Lohn- und Tarifpolitik. Die Tarifparteien beeinflussen die Schadenshöhe der Versicherten, indem sie in ihren Verhandlungen sehr hohe Lohnabschlüsse erreichen (wollen) und eine steigende Arbeitslosigkeit in Kauf nehmen (Oswald 1982: 586). Höhere Lohnforderungen sind bei Existenz einer privaten Arbeitslosenversicherung und bei entsprechend hohen Lohnersatzleistungen den Arbeitnehmern leichter klarzumachen (Berthold/von Berchem 2004: 9). Dadurch wird aber gleichzeitig auch die Barriere für den Wiedereintritt in die Erwerbstätigkeit höher gelegt, was die Suchdauer im Vergleich zu einem System ohne Arbeitslosenversicherung verlängert, vorausgesetzt die optimale Suchdauer ist in einem System ohne Absicherung gegeben. Aufgrund der verlängerten Suchdauer steigt auch die Schadenshöhe. Bei dem kollektiven moralischen Risiko handeln die Tarifparteien demnach für die Beschäftigten höhere Löhne aus, ohne die negativen Folgen für die Arbeitslosen zu berücksichtigen (Glismann/Schrader 2001: 38).

Eine weitere Art moralischen Risikos ist auf **rechtlich-institutioneller** Ebene zu finden. Durch die gesetzlich vorgeschriebene Gewinnbeschränkung für Versicherungsunternehmen versuchen letztere nicht durch moderate Prämien ihr Ziel zu erreichen, sondern durch künstliche Kostensteigerungen, was prämienswirksame erhöhte Kosten widerspiegelt. Dadurch setzen Politiker marktmäßige Reaktionen außer Kraft (Glismann/Schrader 2001: 40) und haben daher einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Schadenswahrscheinlichkeit und die Schadenshöhe (Berthold/Berchem 2004: 10). Das rechtlich-institutionelle moralische Risiko ist letztlich nicht klar von dem externen moralischen Risiko zu trennen, da die Träger des rechtlich-institutionellen moralischen Risikos, wie die Politik, durch Regelungen und Gesetze die Arbeitgeber in ihren Handlungen beeinflussen.

Das moralische Risiko kann neben einer personellen Unterteilung auch zeitlich untergliedert werden. Diese zeitliche Untergliederung ist in Bezug zu dem individuellen moralischen Risiko zu sehen. Die Problematik der Informationsasymmetrie nach Vertragsabschluss kann demnach sowohl vor als auch nach dem Eintritt der Arbeitslosigkeit auftreten (Simon 2001: 117ff). Beim **ex ante** moralischen Risiko verändert der Versicherte bereits während der Erwerbstätigkeit sein Verhalten. Das heißt die Verteilung des Arbeitslosigkeitsrisikos wird bereits während der Beschäftigungsperiode beeinflusst und ist daher unbekannt. Man spricht in diesem Kontext auch von „Shirking“. Auswirkungen hat dies auf die Schadenshöhe bzw. die Schadenswahrscheinlichkeit einerseits durch Verringerung der Arbeitsmoral und der Arbeitsmotivation bzw. wenn der Versicherte in seinem Arbeitseifer nachlässt (Simon 2001: 120). Diese Verhaltensänderungen selbst können von einem Versicherungsunternehmen in der Regel nicht beobachtet werden. Man spricht daher auch von „hidden actions“ (Schulze 2004: 186). Andererseits kann der versicherte Arbeitnehmer ebenfalls eine Aus- bzw. Weiterbildung verweigern, die ihn gegenüber anderen Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger machen würde. Eine überzogene Lohnforderung von Seiten der Arbeitnehmer, die diese ohne Arbeitslosenversicherung unter Umständen nicht stellen würden, fällt ebenfalls unter das Problem des ex ante moralischen Risikos (Berthold/von Berchem 2004: 8). Kritisch zu betrachten ist aber, ob rational denkende Arbeitnehmer tatsächlich aufgrund der Absicherung der Arbeitslosigkeit durch eine Versicherung bereit wären, ihren Arbeitsplatz zu riskieren.

Neben dem ex ante moralischen Risiko spielt das **ex post** moralische Risiko eine bedeutende Rolle. Bei letzterem wird die Verteilung der Arbeitslosigkeitsdauer bzw. der Höhe der Kosten der Arbeitslosigkeit, nach deren Eintritt beeinflusst. Ex post moralisches Risiko tritt bei dem Versicherten nach dem Verlust seiner Arbeit auf. Nach Simon (2001) erfolgt eine versicherungsinduzierte Verhaltensänderung, die sich in einer

fahrlässig herbeigeführten Erhöhung der Schadenshöhe ausdrückt. Bei einer Arbeitslosenversicherung kann ex post moralisches Risiko beispielsweise auftreten, indem der Arbeitslose die Annahme einer Arbeit verweigert.

Beispiele, die sowohl für ex post als auch für ex ante moralisches Risiko gelten, können in Form einer geringen Bereitschaft zur räumlichen, sektoralen sowie qualifikatorischen Mobilität auftreten (Berthold/von Berchem 2004: 8). Dies bedeutet, dass Versicherte sowohl während der Beschäftigtenperiode als auch während der Arbeitslosigkeit, nicht geneigt sind, einen von ihrem Wohnort weiter entfernten Arbeitsplatz anzunehmen bzw. durch Umschulung eine Arbeit in einem anderen Sektor auszuüben.⁸ Diese notwendigen Investitionen in das Humankapital werden aber auch aufgrund von nicht ausreichenden individuellen Ersparnissen unterlassen (Schulze 2004: 186). Geringe Ersparnisse in einem System freiwilliger Arbeitslosenversicherungen können darin begründet liegen, dass Versicherte mit niedrigem Arbeitslosigkeitsrisiko es nicht für notwendig erachten, in ihre Bildung zu investieren. Individuelles moralisches Risiko, das wegen mangelnder Ersparnisse entsteht, wirkt sich dann auf die Vorsorge im Falle der Arbeitslosigkeit aus. Existiert beispielsweise neben einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung ein Sozialhilfesystem, verzichten diese Arbeitnehmer auf das Vorsorgesparsen zu Gunsten des Konsums (Berthold/von Berchem 2004: 8).

Bei Überlegungen zur Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung ist die Problematik des moralischen Risikos sowohl bei einer staatlichen Risikoversicherung als auch bei einer freiwilligen Versicherung zu berücksichtigen. Zunächst ist anzunehmen, dass die Beitragssätze bei einer staatlichen Arbeitslosenversicherung geringer sind als bei einer freiwilligen Versicherung. Erklärt werden kann dies durch das Gesetz der großen Zahlen (Vgl. auch Kap.3.2.3). Die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung als Pflichtversicherung wendet dieses Gesetz nicht an. Dies kommt durch den identischen Beitragssatz für jeden Versicherten, gleich welches Risiko er hat, zum Ausdruck. Dagegen berechnen private Versicherer in einer freiwillig organisierten Arbeitslosenversicherung mit Hilfe des Gesetzes der großen Zahlen den Beitragssatz, um eine Absicherung gegen Arbeitslosigkeit zu einer risikoäquivalenten Prämie gewährleisten zu können. Wird nun Wettbewerb angenommen (Eisen 1988: 119), verkleinert sich die Versicherungsnehmerschaft für jedes Versicherungsunternehmen, die die Prämien nicht mehr hinreichend genau kalkulieren können. Die Prämien fallen tendenziell zu hoch aus und die Versicherungsnachfrage geht zurück, weil die Akteure sich im Falle des Schadenseintritts darauf verlassen, steuerfinanzierte Unterstützung zu erhalten. Schließlich unterbleibt ein entsprechendes Versicherungsangebot dann für die Arbeitnehmer (Fritsch/Wein/Ewers 1996: 235). Während der Ansparphase, die der Erwerbsphase entspricht, können daher bei einer Risikoversicherung geringere Einschränkungen im Konsum erwartet werden als bei einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung.

Darüber hinaus spricht für eine staatliche Risikoversicherung die Gewährleistung eines besseren Matchings. Durch die beitragsfinanzierte Unterstützung im Rahmen der staatlichen Arbeitslosenversicherung, haben Arbeitslose im Vergleich zu einem freiwilligen Arbeitslosenversicherungssystem mehr Zeit für die Suche nach einem ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz (Bruttel 2005: 293f). Da die individuellen Ersparnisse bei einer Risikoversicherung nicht beansprucht werden, lässt sich das Ziel einer optimalen Suchdauer erfüllen. Optimale Suchdauer ist die Länge der Arbeitslosigkeitsdauer, die benötigt wird, um eine Anstellung auf mindestens gleichem Niveau wie vor Eintritt der Arbeitslosigkeit zu finden, jedoch bevor das Wissen veraltet ist. Gesamtwirtschaftlich führt dies zu einer höheren Produktivität und zu einem höheren Einkommen, was für eine staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung spricht (Gangl 2002). Bei einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung dagegen bedeutet Arbeitslosigkeit das Aufzehren individueller Ersparnisse. Dies verringert einerseits das moralische Risiko, weil die Versicherten einen Anreiz haben, einen schnelleren Wiedereintritt in die Erwerbstätigkeit zu vollziehen. Andererseits sind die Versicherten dadurch auch bereit, einen nicht ihren Qualifikationen entsprechende Arbeitsstelle anzunehmen (Gangl 2002). Folglich impliziert dies einen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust. Schließlich können Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko aus ihrem (niedrigen) laufenden Einkommen keine Mittel erübrigen, um sich weiterzubilden. Diese Tatsache entspricht keinem moralischen Risiko, zeigt aber, dass Zufall und bewusst herbei-

8 Personen mit hoher Risikoneigung werden mit großer Wahrscheinlichkeit eher Weiterbildungsmaßnahmen o.ä., die ihre Chancen erhöhen, nach einer kürzeren Arbeitslosenphase wieder Arbeit zu finden, unterlassen als Personen mit geringer Risikoneigung. Sie wollen mit ihren gegebenen Qualifikationen für den Arbeitsmarkt sofort verfügbar sein, gehen aber gleichzeitig das Risiko ein, kein Arbeitsangebot zu erhalten.

geführte Handlungen nicht voneinander unterschieden werden können, was die Bereitschaft einer privaten Versicherung, das Arbeitslosigkeitsrisiko abzudecken, in Frage stellt (Barr 1992: 766).

Dennoch besteht wegen der beitragsfinanzierten und, bei längerer Arbeitslosigkeit, steuerfinanzierten Unterstützung die Gefahr einer zu langen Suchdauer, die sich negativ auf das Matching auswirkt. Infolgedessen kann es zu einem Verfall des Humankapitals kommen (Rürup 2005: 377), der durch den technischen Fortschritt noch beschleunigt wird. Nicht nur die Länge der Arbeitslosenunterstützung, sondern auch deren Höhe beeinflusst aus theoretischer Perspektive die Suchdauer. Diese wird in dem bestehenden System an dem zuletzt verdienten Lohn gemessen (Bothfeld/ Gronbach/Seibel 2005: 6). Dementsprechend richtet sich der Anspruchslohn, ab dem ein Arbeitsloser bereit ist, eine Arbeit aufzunehmen, an dieser Höhe aus, was die Suchdauer ebenfalls über das Optimum hinaus verlängern kann. Schließlich spricht für eine freiwillige Arbeitslosenversicherung, dass das Beitrags-Leistungs-Äquivalenzprinzip gegeben ist.

Moralisches Risiko auf Seiten Dritter kann sowohl bei staatlicher als auch bei freiwilliger Arbeitslosenversicherung nur bedingt gelöst werden. Bei der staatlichen Risikoversicherung kann das moralische Risiko durch den zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber paritätisch aufgeteilten Beitragssatz auftreten; die Arbeitgeber sind finanziell an der Arbeitslosenversicherung eingebunden. Wegen der mangelnden Ausdifferenzierung der Beitragssätze tritt moralisches Risiko bei Unternehmen auf, die starken wirtschaftlichen Schwankungen unterworfen sind. Diese bauen überdurchschnittlich viel Arbeitslosigkeit auf, da sie denselben Beitrag beisteuern, wie Arbeitgeber, die unterdurchschnittlich die Arbeitslosigkeit erhöhen (Glismann/Schrader 2001b: 51). In einem System freiwilliger Arbeitslosenversicherung wird der Vertrag lediglich zwischen Arbeitnehmer als Versicherungsnehmer und dem Versicherer geschlossen. Arbeitgeber, wie auch Gewerkschaften, beteiligen sich finanziell nicht an der Arbeitslosenversicherung. Durch Dritte verursachte Arbeitslosigkeit lässt sich daher nicht internalisieren. Moralisches Risiko auf Seiten der Gewerkschaften wird weder im Rahmen einer staatlich noch im Rahmen einer freiwillig organisierten Arbeitslosenversicherung gelöst, was nach Eekhoff (1996) daran liegt, dass die Bundesagentur die Beiträge zu Arbeitslosenversicherung selbstverwaltet.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass moralisches Risiko in beiden betrachteten Organisationsformen der Arbeitslosenversicherung besteht. So vermindert die Risikoversicherung das moralische Risiko auf Seiten der Arbeitgeber, während die freiwillige Arbeitslosenversicherung das Problem des individuellen moralischen Risikos abschwächt. Allerdings ist sie nur dann ein adäquates Anreizinstrument, wenn die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzt werden soll. Dies gilt aber lediglich für Arbeitslosigkeit, die mit eigenem Verschulden des Versicherten (freiwillig) entsteht. Daher bleibt zu hinterfragen, ob die Langzeitarbeitslosigkeit freiwillig ist. Wenn dies der Fall ist, wird kaum ein privates Versicherungsunternehmen bereit sein, dieses (selbst verschuldete) Risiko abzusichern. Entsprechend wird bei einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung die Suchdauer bzw. die Langzeitarbeitslosigkeit nicht verringert. Ist die Langzeitarbeitslosigkeit umgekehrt nachfrageseitig bedingt, dann bedeutet die längere Suchdauer nicht die Verweigerung von Arbeit.

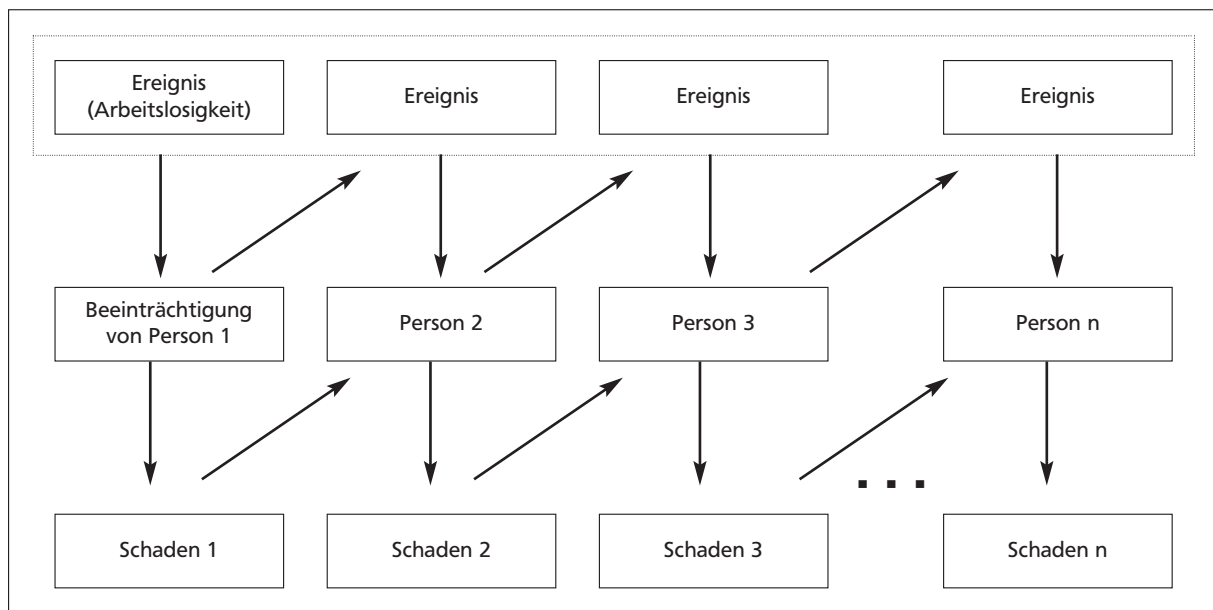
3.2.3 Problematik von Abhängigkeiten der Arbeitslosigkeitsrisiken

Während moralisches Risiko und adverse Selektion durch eine entsprechende Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung unter Kontrolle gehalten werden können, stellt die mangelnde Unabhängigkeit oder auch die Verbundenheit der Arbeitslosigkeitsrisiken eine gewisse Restriktion für die Arbeitslosenversicherung allgemein, jedoch insbesondere für die in einem privat organisierten System, dar (Schäfer 2003a: 232). Aufgrund der mangelnden Unabhängigkeit treten die Ereignisse sowohl gleichzeitig als auch nacheinander auf, aber immer in großer Zahl (Schäfer 2003b: 44). Glismann/Schrader (2005) sprechen in diesem Kontext auch von einem massenhaften Auftreten der Arbeitslosigkeit. In jedem Fall bedingen sich die Schadenseintritte gegenseitig. Das heißt, dass ein Risikoeintritt den nächsten Risikoeintritt in Gang setzt (Hartmann 1998: 131). Verbundenheit der Arbeitslosigkeit entsteht zunehmend wegen der wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Unternehmen bzw. den Branchen (Schönböck 1988: 55). Durch die Verflechtungen von Regionen, Sektoren und Branchen, kommt es zu einem Spillover der Arbeitslosigkeit zwischen Unternehmen einer Branche und Unternehmen innerhalb einer Wertschöpfungskette. Daneben führen Zusammenhänge des Weltmarktes zunehmend zu einem Rückgang im Beschäftigungsniveau, der sich auf nationale Volks-

wirtschaften überträgt und von daher das Ausmaß unbekannt ist (Neubauer/Bäcker 2003: 237). Die Abhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken ergibt somit eine Rückkoppelung auf andere Unternehmen bzw. Branchen, die sich in einem Anstieg der Entlassungen auswirkt. Daher kann das Ausmaß des Arbeitslosigkeitsrisikos nie vollständig erfasst werden, da der Grad der Betroffenheit der verbundenen Branchen und Unternehmen nicht ex ante festgelegt werden kann. Die Wirkungen der mangelnden Unabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken treten insbesondere bei konjunktureller Arbeitslosigkeit sowie aufgrund eines Strukturwandels in verstärktem Maße auf. In der Literatur, vor allem bei Glismann/Schrader (2005) werden unterschiedliche Arten von Verbundenheiten genannt: Die intrapersonelle⁹, die interpersonelle, die intratemporale sowie die intertemporale Abhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken.

Von besonders großer Bedeutung ist die **interpersonelle Abhängigkeit**. Sie drückt den Einfluss des Arbeitslosigkeitsrisikos einer Person auf das einer anderen Person aus und führt „über einen Dominoeffekt zu einer hohen aggregierten Arbeitslosigkeit“ (Schulze 2004: 190). Ursache für die mangelnde Unabhängigkeit der Erwerbstätigen voneinander, ist die zunehmende Verflechtung zwischen den bzw. innerhalb der Branchen. Vor allem in Zeiten von Konjunkturschwächen und Rezessionen, sind die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Beschäftigung in verbundenen anderen Branchen nicht absehbar. Das interpersonelle Ansteckungsrisiko tritt beispielsweise bei der Arbeitslosigkeit einer Person auf, die für einen Zulieferbetrieb tätig ist, wenn das Abnehmerunternehmen schließt (Schäfer 2003a: 232). Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit gilt wie der Strukturwandel als Ursache für die eben beschriebene interpersonelle Abhängigkeit (aber auch für die intrapersonelle Abhängigkeit) des Arbeitslosigkeitsrisikos.

Abbildung 2: Wirkungskette bei interpersoneller Abhängigkeit der Arbeitslosenrisiken (Herbrich 1992).



Die Wirkungskette vollzieht sich sowohl innerhalb einer als auch zwischen zwei Betrachtungsperioden. Die interpersonelle Abhängigkeit kann somit von der zeitlichen Ebene nicht losgelöst betrachtet werden (Schulze 2004: 190), da das Arbeitslosigkeitsrisiko einer Person auf die Gegenwart (intratemporal) und/oder auf die Zukunft (intertemporal) wirken kann.

9 Die **intrapersonelle Abhängigkeit** steht in Zusammenhang mit dem Berufs- bzw. Lebensverlauf einer Person. Ist das Erwerbsleben einer Person von häufigen Phasen der Arbeitslosigkeit geprägt oder auch von Perioden lang anhaltender Arbeitslosigkeit, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Erwerbslosigkeit. Die intrapersonelle Verbundenheit stellt somit ein negatives Signal für die Produktivität der Person. Das heißt, vergangene Arbeitslosigkeit kann gegenwärtige Arbeitslosigkeit verlängern bzw. zukünftige Arbeitslosigkeit wahrscheinlicher machen (Schulze 2004: 190).

Wird die **intratemporale Abhängigkeit** der Arbeitslosigkeitsrisiken betrachtet, bedeutet dies die Verbundenheit der Risiken innerhalb der betrachteten Periode. Die Art der Abhängigkeit äußert sich dadurch, dass die Entlassung einer Person zu der Entlassung einer anderen Person in demselben Betrachtungszeitraum führt (Glismann/Schrader 2005: 67). Die Ursache liegt bei dieser Art der Verbundenheit in der Produktionstechnologie der Unternehmen, die die Auswirkungen des Strukturwandels widerspiegeln (Glismann/Schrader 2005: 67f). Darüber hinaus wirken sich konjunkturelle bzw. saisonbedingte Einbrüche, wie Ernteausfälle, auf die Arbeitslosigkeit einer anderen Person aus.

Demgegenüber steht die **intertemporale Abhängigkeit** der Arbeitslosigkeitsrisiken. Intertemporale Abhängigkeiten können ein massenhaftes Auftreten voneinander abhängiger Risiken in unterschiedlichen Perioden zur Folge haben. Dies bedeutet, dass die Arbeitslosigkeit einer Person in einem Betrachtungszeitraum die Arbeitslosigkeit einer anderen Person in dem darauf folgenden Zeitraum verursacht. Die bedingte Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit in einer Periode (t_0) ist abhängig von der Anzahl der eingetretenen Schadensfälle in der vorangegangenen Periode (t_{n-1}) (Petersen 1989: 57). Glismann/Schrader (2005) und Schönback (1988) bezeichnen diese Art der Verbundenheit als Infektionsproblem. Die mangelnden Unabhängigkeiten der Arbeitslosigkeitsrisiken von unterschiedlichen Personen wirken sich über mindestens zwei Betrachtungszeiträume aus. Die Ursache für die Arbeitslosigkeit kann konjunktureller Natur sein. Strukturwandel als Grund spielt eine geringe Bedeutung, da beispielsweise die Einführung einer Maschine zur unmittelbaren Arbeitslosigkeit in derselben Periode führt, aber eine geringe Auswirkung auf das Arbeitslosigkeitsrisiko einer anderen Person in der darauf folgenden Periode zur Folge hat. Diese hat dann Zeit, sich qualifikatorisch umzuorientieren.

Für die Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung spielen diese unterschiedlichen Verbundenheitsebenen eine entscheidende Rolle. Bei der Betrachtung einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung ist festzustellen, dass das bedeutendste Merkmal risikoäquivalente Versicherungsprämien sind. Im Allgemeinen haben private Versicherungsunternehmen ein Interesse, die Höhe der Versicherungsprämien entsprechend des individuellen Risikos des Versicherungsnehmers festzulegen. Das individuelle Risiko kann nach Glismann/Schrader (2005) durch Einbeziehung vergangener Erfahrungen über Arbeitslosigkeit sowie durch Informationen über allgemeine und persönliche Merkmale bestimmt werden.¹⁰ Um die Prämien zu bestimmen, wenden private Versicherungen das Gesetz der großen Zahlen an, nach dem die Wahrscheinlichkeiten der Schadenseintritte gegen einen Mittelwert konvergieren (Eisen 1988: 119). Voraussetzung ist die Unabhängigkeit der Ereignisse voneinander. Im Fall der Arbeitslosigkeit liegt eine Verbundenheit der jeweiligen Risiken vor. Daher ist das Risiko der Arbeitslosigkeit im Sinne der Wahrscheinlichkeitstheorie kein zufälliges Ereignis. Durch die Verbundenheit der Arbeitslosigkeitsrisiken ist eine wichtige Voraussetzung zur versicherungsmathematisch fundierten Berechnung der Schadenshöhe nicht gegeben, da sie statistisch nicht voneinander unabhängig sind (Rejda 1996: 25). Das Gesetz der großen Zahlen ist daher nicht anwendbar (Simon 2001: 106f). Die Ermittlung von Prämien in optimaler Höhe gestaltet sich als schwierig, da Vergangenheitswerte im Bereich des Arbeitsmarktes nur schwer in die Zukunft übertragbar sind (Simon 2001: 106). Durch die gegenseitige Abhängigkeit der individuellen Arbeitslosigkeitsrisiken wird die tatsächliche Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden wegen der isolierten Betrachtung eines potenziellen Versicherten nicht widerspiegelt. Darüber hinaus kann das Infektionsproblem vor dem Hintergrund einer kontinuierlich steigenden Arbeitslosigkeit durch intertemporalen Finanzierungsausgleich nicht gelöst werden (Schäfer 2003a: 232). Schließlich kann nach Hartmann (1998) die Asymmetrie der Konjunkturzyklen eine freiwillige Versicherungslösung verhindern. Wenn Phasen der Rezession länger sind als die Aufschwungphasen, kann sich eine freiwillige Arbeitslosenversicherung finanziell nicht wieder erholen. Insbesondere ist dies bei der hysteretischen Arbeitslosigkeit der Fall.

Neben der Schadenswahrscheinlichkeit gilt die Schadenshöhe als unbekannt. Zwar kann im Rahmen von vertraglichen Vereinbarungen, beispielsweise durch Festlegung der Versicherungssumme, die Schadenshöhe individuell festgelegt werden, so dass die privaten Versicherungsunternehmen mit fixen Leistungsbe-

¹⁰ Versicherungen werden jedoch nur abgeschlossen, wenn das Risiko nicht vollständig identifizierbar ist. Deswegen darf das Risiko nicht vollständig bekannt sein (Glismann/Schrader 2005: 69).

trägen rechnen können (Glismann/Schrader 2005: 69). Dennoch treten im Falle der Arbeitslosigkeit noch weitere Schäden auf, die nicht monetär zu bewerten sind, aber die individuelle Schadenshöhe beeinflussen. Arbeitslosigkeit bedeutet neben einem Einkommensausfall unter Umständen auch den Ausschluss aus dem gesellschaftlichen und sozialen Leben sowie ein geringer werdendes Selbstwertgefühl (Schulze 2004: 190). Durch diese monetär nicht bewertbaren Schadenseintritte lässt sich die Schadenshöhe nicht ermitteln (Simon 2001: 107).

Aufgrund der mangelnden Unabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken können private Versicherungen nicht die versicherungsmathematischen Verfahren für die Ermittlung der Prämien anwenden. Zudem tritt Arbeitslosigkeit wegen der Abhängigkeiten zeitlich kumuliert auf, so dass eine finanzielle Überforderung der privaten Versicherungen und deren Zusammenbruch die Folge sein kann (Aarts 1997: 48f). Daher werden private Versicherungsanbieter kaum bereit sein, das Arbeitslosigkeitsrisiko durch ein Angebot privater Versicherungen abzudecken. Dies spricht für eine öffentliche Arbeitslosenversicherung, die zudem besser in der Lage ist, in Wirtschaftskrisen den entsprechenden Lebensstandard zu sichern, weil der Staat Möglichkeiten hat, auf steuerfinanzierte Ressourcen zurückzugreifen (Neubauer/Bäcker 2003: 237). Allerdings kann auch eine öffentliche Arbeitslosenversicherung die monetär nicht bewertbaren Schäden nicht vermindern.

3.2.4 Existenz von unvollkommenen Kreditmärkten

Ziel einer Arbeitslosenversicherung ist es, im Falle des Schadenseintritts Lohnersatzleistungen zu zahlen. Je nach Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung ist die Quelle, aus der die Lohnersatzleistungen stammen, verschieden organisiert. Daher spielen die Rahmenbedingungen auf den Kreditmärkten eine entscheidende Rolle. Es werden vollkommene von unvollkommenen Kreditmärkten unterschieden. Charakteristisch für vollkommene Kreditmärkte ist, dass Banken jedem Individuum ein Darlehen gewähren, auch wenn der Nehmer keine Sicherheiten bieten kann. Dagegen sind unvollkommene Kreditmärkte durch die Vergabe von Krediten gegen Sicherheiten gekennzeichnet. Sicherheiten können ein regelmäßiges und sicheres Einkommen sowie Immobilien sein (Schneider et al. 2004: 23).

Die freiwillige Arbeitslosenversicherung ist als eine Art Vorsorgespargen organisiert. Der Arbeitnehmer spart während der Erwerbsphase eine gewisse Summe an, die er im Falle der Arbeitslosigkeit aufzehrt. Dabei muss jedoch in Betracht gezogen werden, dass das bis zum Zeitpunkt des Schadenseintritts angesparte Kapital nicht ausreicht. Die Höhe der Leistungsansprüche kann den Kapitalstock übersteigen, wenn dieser einerseits zu gering ist, weil die Ansparphase, die der Erwerbsphase entspricht, zu kurz war. Nicht jeder Arbeitnehmer wird daher in der Lage sein, von seinem laufenden Einkommen einen ausreichenden Kapitalstock zu bilden, um im Falle der Arbeitslosigkeit vorgesorgt zu haben. Vor allem Erwerbstätige in Berufsgruppen mit einem besonders hohen Arbeitslosigkeitsrisiko, sind meist nicht ausreichend lange in einem Beschäftigungsverhältnis, so dass sie keine adäquaten Lohnersatzleistungen während der Dauer der Arbeitslosigkeit erhalten (Rürup 2005: 377). Zudem korrelieren Einkommen und Arbeitslosigkeitsrisiko stark negativ. Diese Tatsache gilt es zu berücksichtigen. Andererseits kann der Versicherte ausreichend lange beschäftigt gewesen sein, um den festgelegten Kapitalstock anzusparen. Dennoch kann dieser Kapitalstock nicht ausreichen, da die Phase der Arbeitslosigkeit länger ist, als bei Bestimmung der Versicherungssumme angenommen wurde. Damit der Arbeitslose weiterhin seinen Lebensstandard beibehalten kann, muss er einen Kredit aufnehmen können.

Hier sind nun die Rahmenbedingungen auf dem Kreditmarkt von besonderer Relevanz. Bei Existenz eines vollkommenen Kreditmarktes gewähren Banken den arbeitslosen Personen ein Darlehen, das bei Wiederaufnahme einer Tätigkeit getilgt werden kann. Die Finanzinstitute verzichten bei der Kreditvergabe auf Sicherheiten. Für die Versicherungsnehmer ist es möglich, ihr künftiges Einkommen zu beleihen. Unter der Voraussetzung der perfekten Kreditmärkte kann eine freiwillige Arbeitslosenversicherung zustande kommen. In der Regel existieren aber unvollkommene Kreditmärkte, das heißt, die Banken fordern Sicherheiten von den Kreditnehmern. Das künftige und zudem unsichere Einkommen unter der Bedingung eines imperfekten Kreditmarktes akzeptieren die Banken nicht als Sicherheit (Rürup 2005: 377). Eine freiwillige Arbeitslosenversicherung wird aufgrund der Kreditmarktrestriction von privaten Versicherungsunternehmen nicht angeboten (Schneider et al 2004: 23f). Die Existenz von unvollkommenen Kreditmärkten spricht für die Aus-

gestaltung der Arbeitslosenversicherung als staatliche Risikoversicherung, weil ein Individuum, das arbeitslos ist, kaum in der Lage sein dürfte, sein zukünftiges (unsicheres) Einkommen zu beleihen (Rürup 2005: 377).

Aufgrund der Rahmenbedingungen in Form eines unvollkommenen Kreditmarktes herrscht bei einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung ein Marktversagen. Das Arbeitslosigkeitsrisiko kann eintreten, bevor der notwendige Betrag angespart ist. Wegen der Kreditvergabe der Banken gegen Sicherheiten muss der Staat mit externen Ressourcen eingreifen, damit der Lebensstandard gesichert ist. Letztlich führt eine staatliche Arbeitslosenversicherung zu einem effizienteren Marktergebnis.

3.3 Schlussfolgerungen für die Organisation der Arbeitslosenversicherung

Beurteilungskriterien sowohl für die staatliche als auch für die freiwillige Arbeitslosenversicherung wurden anhand der dargestellten theoretischen Anforderungen herausgearbeitet. Hierbei wurde festgestellt, dass adverse Selektion bei der staatlichen Arbeitslosenversicherung keine bedeutende Rolle spielt. Durch die resultierende Versicherungspflicht haben die guten Risiken, anders als bei der freiwilligen Arbeitslosenversicherung, nicht die Möglichkeit aus der Versicherung auszutreten, wenn ihnen die zu leistenden Beitragszahlungen zu hoch erscheinen. Darüber hinaus kann das Problem der adversen Selektion ebenfalls in einem System freiwilliger Arbeitslosenversicherung gelöst werden, indem Gruppen gleicher oder zumindest ähnlicher Risiken gebildet werden, wie es in der privaten Versicherungsbranche üblich ist. Gute Risiken sehen sich in diesem Fall individuell entsprechenderen Prämien als bei einheitlich festgelegten Beiträgen gegenüber. Dennoch bleibt das Problem, dass sich schlechte Risiken nicht selbst finanzieren können, bestehen, da sie ihrem (höheren) Risiko entsprechend auch höhere Versicherungsbeiträge bei einem tendenziell geringeren Einkommen leisten müssen. So kann im Allgemeinen gesagt werden, dass das Problem der adversen Selektion für die Organisation der Arbeitslosenversicherung keine entscheidende Rolle spielt, da einerseits die Versicherungsnachfrager über keinen sehr hohen Informationsvorsprung verfügen und andererseits die Versicherungen selbst sich ein Instrumentarium (beispielsweise durch Bilden von Risikogruppen nach bestimmten Merkmalen) zu Nutze machen können, das ihnen hilft den Informationsvorsprung der Versicherten zu reduzieren (Simon 2001: 114).

Dagegen ist die Problematik des moralischen Risikos anders zu beurteilen. Glismann/Schrader (2005) zu Folge ist die Diskussion um die staatliche Arbeitslosenversicherung dadurch entstanden. Wegen der staatlichen Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos verlängert sich die Suchdauer. Darüber hinaus verändern die Versicherten ebenfalls bereits während der Beschäftigungsphase ihr Verhalten, indem sie in ihren Anstrengungen, eine gute Arbeitsleistung zu erzielen, nachlassen. Fraglich ist allerdings, ob ein Arbeitnehmer es freiwillig darauf anlegt, seine Arbeitsmoral zu reduzieren oder seine Suchdauer während der Arbeitslosigkeit hinauszuzögern. Wenn die Voraussetzung der Freiwilligkeit von Arbeitslosigkeit gegeben ist, kann eine freiwillige Arbeitslosenversicherung das moralische Risiko besser lösen als ein staatliches System, da die Beschäftigungslosigkeit direkt ihr Vermögen aufzehrt. Wenn die Versicherten aber unfreiwillig arbeitslos sind, kann das Problem ohnehin nicht durch die Arbeitslosenversicherung gelöst werden. Da hierbei kein Marktversagen im engeren Sinne vorliegt bzw. ein Marktversagen sowohl bei der staatlich organisierten als auch bei der freiwillig organisierten Arbeitslosenversicherung auftritt, ist letztere der ersteren vorzuziehen. Es stehen dem Staat aber vielfältige Instrumente, wie die Beschränkung der Bezugsdauer oder Verfügbarkeits- und Zumutbarkeitsregelungen bzw. die aktive Arbeitsmarktpolitik, zur Verfügung, die das moralische Risiko einschränken können, so dass eine freiwillige Arbeitslosenversicherung nicht notwendigerweise eingeführt werden muss (Rabe 2004: 179).

Ein Argument, das für eine staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung spricht, ist die mangelnde Unabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken. In konjunkturschwachen Phasen kann diese Verbundenheit zur massenhaften Arbeitslosigkeit und somit zur Überlastung der Versicherungen aufgrund der angestiegenen Leistungsansprüche führen. Der Staat ist in der Lage durch Steuerfinanzierung Konjunkturschwächen zu über-

brücken, während private Versicherungen durch ihre Kapitalsumme an die Grenze ihrer Leistungszahlungen stoßen. Für die Versicherungen könnte nach Glismann/Schrader (2005) ein intertemporaler Finanzierungsausgleich erzielt werden. Dies würde jedoch voraussetzen, dass die Arbeitslosigkeit nach einer Phase schwacher Konjunktur wieder auf das ursprüngliche Ausgangsniveau fällt. Allerdings ist seit den 70er Jahren ein treppenförmiger Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erkennen, der in Aufschwungsphasen keineswegs zu einem Rückgang der Leistungszahlungen auf Seiten privater Versicherungsunternehmen geführt hätte. In Folge dessen würde es zu einem Marktversagen kommen. Eine staatliche Lösung zur Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos würde gerechtfertigt sein.

Des Weiteren bleibt die Existenz von unvollkommenen Kreditmärkten als Restriktion in Bezug auf die Einführung einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung zu berücksichtigen. Dieses System funktioniert nur, wenn die Kreditinstitute bereit sind, den Versicherten im Falle der vollständigen Aufzehrung ihrer individuell angesparten Kapitalsumme auch Darlehen ohne Sicherheiten zu gewähren. Als Lösungsmöglichkeiten bleibt eine Umverteilung innerhalb der Versichertengemeinschaft. Bei letzterem werden die schlechten Risiken durch die individuellen Ersparnisse der guten Risiken mitfinanziert. Die Umverteilung ist jedoch nicht Aufgabe einer Versicherung, sondern sollte durch Steuermittel finanziert werden. Aufgrund der unvollkommenen Kreditmärkte kommt es bei einem privaten Arbeitslosenversicherungssystem zu einem Marktversagen. Eine staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung ist hier die bessere Lösung.

Schließlich sind noch die allgemeinen volkswirtschaftlichen Folgen bei einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung zu erörtern. Eine freiwillige Arbeitslosenversicherung bedingt eine relativ hohe Sparquote aufgrund der im Vergleich zu einer staatlichen Lösung höheren Beiträge. Dies hat zur Folge, dass der gesamtwirtschaftliche Konsum zurückgeht (Schneider et al 2004: 45). Die hohe Sparquote kann die Arbeitnehmer aber auch vor einer individuellen Risikovorsorge abschrecken. Sparen und Humankapitalinvestitionen werden vernachlässigt (Schulze 2004: 186). Die risikoäquivalenten Versicherungsprämien bedeuten für den Einzelnen, dass schlechte Risiken höhere Beiträge leisten müssen als gute Risiken. Für schlechte Risiken, die zumeist auch über ein geringes Einkommen verfügen, sind die Prämien nicht mehr bezahlbar.¹¹ Darüber hinaus müssen sie auf Konsum verzichten, was sich auf die Gesamtwirtschaft auswirkt. Eine Versicherung kommt nicht zustande (Glismann/Schrader 2005: 60). Darüber hinaus scheitert ein privater Versicherungsmarkt, weil gute Risiken aufgrund ihrer geringen Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts keine Versicherung abschließen. Schließlich werden freiwillige Arbeitslosenversicherungen die Prämien ihrer Versicherten nach deren Zeit der Arbeitslosigkeit erhöhen, da angenommen werden kann, dass Individuen, die einmal arbeitslos waren, dann im weiteren Berufsverlauf ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko haben. Mit dem Wissen um das Erhöhen der Versicherungsprämien bei Wiederaufnahme einer Arbeit, steigt der Akzeptanzlohn, was wiederum zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer führen kann (Glismann/Schrader 2005: 61; Schäfer 2003b: 46f).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Marktversagen, verursacht durch die klassischen Probleme der Versicherungswirtschaft, vermieden werden kann und damit die Marktlösung unter Umständen zu einem besseren, pareto-optimalen Gleichgewicht führt. Allerdings tritt eine Fehlallokation durch das Informationsproblem und durch das Fehlen vollkommener Kreditmärkte auf, so dass eine öffentlich organisierte Arbeitslosenversicherung für die beiden letzt genannten Arten der Marktunvollkommenheiten geeignetere Instrumente zur Verfügung stellen, diese zu minimieren. Die Frage, die sich stellt, ist daher weniger, ob die Risikoversicherung durch eine privatwirtschaftliche freiwillige Arbeitslosenversicherung ersetzt wird, sondern, ob das Solidarprinzip in der Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos durch das Individualprinzip abgelöst werden kann. Es muss demnach nach einer Lösung gesucht werden, die einerseits gewährleistet, dass jeder Versicherte

11 Wie bereits weiter oben diskutiert, sind weitere Ausgestaltungsvarianten denkbar, die aber zugleich wieder mit Nachteilen behaftet sind: Eine Organisation in Form einer Kfz-Versicherung hätte einerseits den Vorteil, dass die guten Risiken im Vergleich zu ihrem Risiko überdurchschnittliche Prämien und die schlechten Risiken dementsprechend unterdurchschnittliche Prämien bezahlen müssten. Andererseits besteht eine geringe Transparenz in der Festlegung der Kriterien (Berücksichtigung der Kinder oder einer Krankheit) der Risikogruppen. Außerdem herrscht Versicherungspflicht, es wäre keine freiwillige Arbeitslosenversicherung mehr. Eine andere Möglichkeit liegt in der Ausgestaltung des Versicherungsvertrages und hier in der Festlegung eines niedrigeren Höchstbetrages der Versicherungssumme für schlechte Risiken. Dies kann als eine „Manipulation“ der Versicherungssumme entweder, indem die Bezugsdauer oder die Lohnersatzquote (von 60 % auf bspw. 50 % des letzten Lohnes) gekürzt wird, interpretiert werden. Die Prämie würde dann weniger vom Risiko als von der Ausgestaltung des Versicherungsvertrages abhängen. Bei einer Kürzung der Lohnersatzquote besteht zudem die Gefahr, dass der Arbeitslose dann unter das Existenzminimum fällt, da er von seinem geringen letztverdienten Gehalt dann zusätzlich noch weniger erhält.

für den eigenen Schadenseintritt spart, aber andererseits auch eine für jedes Individuum verpflichtende Versicherung besteht. Im nächsten Kapitel wird das Konzept der Kontenmodelle dargestellt als ein Beispiel für eine individuelle Arbeitslosenversicherung.

4. Das Konzept individueller Versicherungskonten

Chile hat im Jahre 2002 als erstes Land ein System individueller Kontenmodelle in der Arbeitslosenversicherung eingeführt. Der sich wandelnde deutsche Wohlfahrtsstaat konservativer Prägung in Richtung eines stärker steuerfinanzierten und fürsorgeorientierten Wohlfahrtsstaates mit einer umfassenden Sicherung aller Bürger lässt die Frage eines möglichen Kontenmodells in der deutschen Arbeitslosenversicherung in den Mittelpunkt rücken. Die vierjährige Dauer des individuellen Kontenmodells in Chile ist keine ausreichende Zeitspanne, um genauere Aussagen über deren Auswirkung in der Praxis zu machen und wenn, wäre ein direkter Vergleich zwischen Chile und Deutschland – aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Grundlagen der Volkswirtschaften, aber auch der Sozialpolitik – nicht sinnvoll (für eine ausführlichere Darstellung des Kontenmodells in Chile siehe Schneider et al. 2004: 43 ff).

Im weiteren Verlauf wird daher auf die theoretische Diskussion des Modells der individuellen Arbeitslosenversicherungskonten eingegangen. Zuerst wird die Grundstruktur aufgezeigt, um dann die verschiedenen Gestaltungsvarianten genauer zu skizzieren. Abschließend wird anhand der theoretischen Anforderungen der Versicherbarkeit von Arbeitslosigkeit (vgl. Kapitel 3) die Lösbarkeit von Markversagen durch die individuellen Arbeitslosenversicherungskonten überprüft.

4.1 Die Grundidee eines Kontenmodells in der Arbeitslosenversicherung

Die grundsätzliche Idee eines Systems individueller Kontenmodelle in der Arbeitslosenversicherung besteht darin, dass Arbeitnehmer einen Teil ihres Einkommens – als Anteil am Bruttoeinkommen bemessen – auf ein individuelles Versicherungskonto einzahlen müssen. Der Arbeitnehmer zahlt so lange Beiträge ein, bis das individuelle Versicherungskonto eine ausreichende Deckung aufweist, mit der für eine bestimmte Zeit die eigenen Lohnersatzleistungen finanziert werden können. Ist diese Summe erreicht, so entfallen weitere Beitragszahlungen. Tritt Arbeitslosigkeit auf, wird die Lohnersatzleistung aus dem persönlichen Versicherungskonto ausgezahlt. Wenn das Kontoguthaben am Ende des Erwerbslebens noch positiv ist, bekommt der Kontoinhaber das Guthaben ausbezahlt bzw. verrechnet.

Da es innerhalb des Kontenmodells keine risikounabhängigen Prämienzahlungen für das Risiko Arbeitslosigkeit gibt, stellt dieses Modell statt einer Solidarversicherung über die Versichertengemeinschaft die Idee einer Selbstversicherung bzw. eines Sparkontos dar. Die Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit wird somit individualisiert, d.h. Kosten und Erträge der Absicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit tragen die Arbeitnehmer selbst. Demnach handelt es sich bei diesem Modell um individuelle bzw. um intrapersonelle und intertemporale Versicherungen. Innerhalb der Diskussion um die Kontenmodelle wird hervorgehoben, dass jede Form der Schadensvermeidung und -verringerung faktisch Sparen ist und Lohnersatzleistungen eigenes Vermögen bedeuten und daher ein starker Anreiz besteht, nicht arbeitslos zu werden bzw. im Schadensfalle schnellstmöglichst wieder eine Beschäftigung aufzunehmen.

4.2 Theoretisch diskutierte Gestaltungsvarianten von individuellen Konten

Vorreiter der Diskussionen um ein System individueller Kontenmodelle in der Arbeitslosenversicherung ist Grubel (1995).¹² Doch die theoretische Grundlage für individuelle Arbeitslosenversicherungskonten lieferten die amerikanischen Ökonomen Feldstein und Altman (1998). Die weiteren Beiträge von Stiglitz und Yun

12 Grubel sieht vor, dass das ‚Arbeitslosensparkonto‘ zu Beginn eines jeden Jahres mit einem festen Betrag aus Steuermitteln gefüllt wird. Falls der Inhaber des ‚Arbeitslosensparkontos‘ nicht arbeitslos wird, wird am Ende des Jahres der Betrag auf dem Konto zu Einkommen umgewandelt. Tritt aber Arbeitslosigkeit auf, werden Lohnersatzleistungen aus diesem Konto bezahlt. Die Überziehung des ‚Arbeitslosensparkontos‘ ist möglich, da zu Beginn des folgenden Jahres die vollen Beträge wieder vom Staat gezahlt werden (Grubel 1995). Grubels Vorschlag würde sowohl intertemporalen Verzerrungen im Anreizsystem, als auch Verzerrungen in der Allokation der Arbeit (Nichtarbeit und Arbeit erhalten die gleiche Subvention) vermeiden. Die Idee eines ‚Arbeitslosensparkontos‘ ist aber kein Sparkonto im Sinne einer intrapersonellen und intertemporalen Versicherung wie sie unter Punkt 4.1. dargestellt wurde, es handelt sich hierbei lediglich um ein bedingungsloses Grundeinkommen.

(2001) sowie von Orszag und Snower (2002) sind Modifikationen des Modells individueller Versicherungskonten. Danach sind Grundidee und Intention eines individuellen Kontenmodells dieselben, dennoch gibt es unterschiedliche Gestaltungsvorschläge, worauf in diesem Abschnitt eingegangen wird.

Innerhalb der theoretischen Diskussionen der Kontenmodelle werden verschiedene Ein- und Auszahlungsregelungen betrachtet. Diese können grundsätzlich in zwei Typen unterteilt werden: Auf der einen Seite wird die Ein- und Auszahlungsweise verbindlich vorgegeben. Jeder Arbeitnehmer zahlt bis zu einer gewissen Beitragsbemessungsgrenze einen festen Anteil seines Bruttoeinkommens auf ein spezielles Versicherungskonto ein. Analog dazu erfolgt die Auszahlung, indem Dauer und Höhe der Auszahlung bei einer fixen Deckungshöhe vorgegeben sind (Feldstein/Altman, 1998). Auf der anderen Seite wird vorgeschlagen, die Gestaltung der Ein- und Auszahlungsweisen an den individuellen Präferenzen der Arbeitnehmer zu orientieren. Der Arbeitnehmer zahlt einen variablen Anteil des Einkommens auf das individuelle Konto ein. Damit die Arbeitnehmer die Vorsorge nicht vernachlässigen, sind sie verpflichtet eine vorgegebene Mindesteinzahlung zu tätigen. Entsprechend wird eine variable Gestaltung der Auszahlung diskutiert. Allerdings darf nicht mehr als ein bestimmter Höchstbetrag im Monat entnommen werden, wobei geringere Auszahlungen zulässig sind (Orszag/Snower 2002).

Innerhalb der Diskussion um die Einzahlungsregelung der Konten, wird auch vorgeschlagen, dass „...contributions can be split between the employee and the employer“ (Fölster/Gidehag/Orszag/Snower 2003: 12). Demnach sollen sich auch Arbeitgeber an der Guthabenbildung der Konten beteiligen. Fölster, Gidehag, Orszag und Snower erwähnen aber nicht wie die Einzahlungsmodalitäten der Arbeitgeber genauer ausgestaltet werden könnten. Genauere Vorschläge zur Beteiligung der Arbeitgeber bei der Finanzierung der Versicherungskonten sind bei Feldstein und Altman (1998) zu finden. Sie machen den konkreteren Vorschlag die Komponente ‚experience-rating‘ in das Modell der individuellen Arbeitslosenversicherungskonten einzugliedern (Feldstein/Altman 1998). Dieser Vorschlag ist vor allem auf die angelsächsische Herkunft der Autoren zurückzuführen, da im Arbeitslosenversicherungssystem der USA das Element des ‚experience-rating‘ vorhanden ist. Das ‚experience-rating‘ sieht vor, dass Unternehmen, die Arbeitnehmer entlassen, einen höheren Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zahlen als Unternehmen, die weniger oder gar keine Entlassungen vornehmen (genaueres zu ‚experience-rating‘ siehe Feldstein 1976; genaueres zur Funktionsweise des ‚experience-rating‘ in den USA siehe Schneider et al. 2004). Demnach ist das ‚experience-rating‘ ursächlich darauf ausgerichtet, Unternehmen als Verursacher von Entlassungen an den finanziellen Folgen ihres Handelns zu beteiligen. Durch das ‚experience-rating‘ respektive Strafsteuer auf Entlassungen, sollen die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit internalisiert und dadurch der versicherungsbedingte Anreiz zu temporären Entlassungen verkleinert werden (Schäfer 2003b; Schneider et al. 2004). Genauere Empfehlungen, wie die Beteiligung der Arbeitgeber an der Guthabenbildung der Versicherungskonten durch ‚experience-rating‘ gestaltet werden kann, werden aber von Feldstein und Altman (1998) nicht gemacht.

Wann die Beitragspflicht entfallen soll, wird ebenso kontrovers diskutiert. Die Obergrenze kann flexibel gestaltet werden. „Individuals with substantial risk of unemployment should have larger account balance than those who are less likely to be unemployed“ (Feldstein/Altman 1998: 11). In diesem Fall hängt die Obergrenze vom Arbeitsloskeitsrisiko der Individuen, d.h. von der Dauer und der Zahl vergangener Perioden von Arbeitslosigkeit ab. Die Obergrenze kann aber auch fest vorgegeben werden, damit das zweckgebundene Vermögen nicht über das erforderliche Maß ansteigt (Breyer et al. 2004: 44).

Je öfter eine Erwerbsbiographie von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass das individuelle Versicherungskonto während einer Phase der Arbeitslosigkeit ausgeschöpft wird. Die zentrale Frage bei der Gestaltung von individuellen Kontenmodellen ist demnach die Regelung einer Unterdeckung der Versicherungskonten. In der Literatur werden hierfür folgende Lösungen diskutiert: Bei einer Unterdeckung wird das Arbeitslosengeld auf Kreditbasis vom Staat übernommen, d.h. eine Überziehung des Kontos ist möglich (Feldstein/Altman 1998; Stiglitz/Yun 2002). Wobei zu betonen ist, dass der Staat nicht dem Individuum ein Darlehen gewährt, sondern er leiht dem Sparkontensystem monetäre Mittel in Höhe der laufenden Lohnersatzleistungen. Bei Wiederaufnahme von Arbeit muss der staatliche Kredit – insofern über genügend Einkommen verfügt wird – zurückgezahlt und das Versicherungskonto sukzes-

siv aufgefüllt werden (Feldstein/Altman 1998). Eine andere Möglichkeit ist, dass die Überziehung des Kontos verwehrt wird. In diesem Fall können negative Kontoguthaben in Form einer Grundsicherung – ähnlich dem Arbeitslosengeld II – aus Steuermitteln finanziert werden. Dies soll dadurch erfolgen, dass die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosen, die kein Guthaben mehr auf ihrem Konto haben, durch die Besteuerung der Versicherungskonto-Beiträge von Besserverdienenden finanziert werden (Orszag/Snowder 2002). Orszag und Snowder gehen noch einen Schritt weiter und schlagen zusätzlich die Subventionierung (ebenfalls durch die Besteuerung der Versicherungs-Beiträge von Besserverdienenden) der Guthabenbildung von schlechten Risiken vor (Orszag/Snowder 2002). Demnach baut das System von Orszag und Snowder anders als bei Feldstein und Altman wesentlich auf Diskriminierung auf, denn die Besserverdienenden werden zusätzlich besteuert, die Bezieher niedriger Einkommen nicht. Somit ist das Argument der Internalisierung der bisherigen Kosten der Arbeitslosigkeit und damit der Kostensenkung im Vorschlag von Orszag und Snowder nicht überzeugend, da neue Externalitäten durch Subventionen und Sondersteuern geschaffen werden. Die Steuerfinanzierung von nicht gedeckten Lohnersatzleistungen stellt demnach einen bedeutenden Unterschied zum Modell der staatlichen Kreditgewährung dar, weil die Besteuerung die Möglichkeit einer Umverteilung zwischen den Konten gewährleistet.

Die unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten von defizitären Versicherungskonten führen zu einer weiteren Fragestellung. Wie dargestellt, ist es nach einer Gestaltungsmöglichkeit denkbar, dass die Lohnersatzleistungen eines defizitären Versicherungskontos durch Überziehung finanziert werden. Wenn das Konto aber überzogen werden darf, kann am Ende des Erwerbslebens ein defizitäres Konto vorliegen. In solch einem Fall liefert die Literatur folgende Möglichkeiten: Entweder wird das Defizit vom Staat übernommen, d.h. defizitäre Versicherungskonten haben keine Auswirkungen für den Inhaber des Versicherungskontos (Feldstein/Altman 1998), oder die negativen Salden werden mit der Rente verrechnet. Um zu verhindern, dass durch den Ausgleich mit negativen Kontensalden die Rentenauszahlungen zu gering ausfallen und die Rentenempfänger unter das Existenzminimum abrutschen, soll eine Grundsicherungsrente eingerichtet werden (Stiglitz/Yun 2001).

Schließlich gibt es auch verschiedene Vorschläge, wie ein Überschuss am Ende des Erwerbslebens gehandhabt werden soll. Positive Kontensalden können mit der Rente ausbezahlt (Feldstein/Altman 1998; Orszag/Snowder 2002) bzw. vererbt werden (Feldstein/Altman 1998). Sowohl ein Überschuss als auch ein Defizit auf dem Versicherungskonto können marktüblich verzinst werden.

4.3 Institutionelle und strukturelle Grundlagen in Deutschland für ein individuelles Kontenmodell

Die vorhandene theoretische Diskussion um individuelle Arbeitslosenversicherungskonten beinhaltet keine ausreichende Analyse der dafür notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Übertragbarkeit der angelsächsisch geprägten Kontenmodelle auf Deutschland. Im Folgenden werden offene Fragen nach der Beteiligung der Tarifparteien an der Guthabenbildung, der Organisation der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Verwaltung der Konten und die strukturellen Bedingungen einer Volkswirtschaft für ein solches Versicherungsmodell näher beleuchtet.

In Deutschland ist die Tarifautonomie zwischen den Tarifparteien in Art. 9 GG Abs. 3 geregelt. Gemäß Art. 9 Abs. 3 GG werden die Arbeitsbedingungen in Deutschland von den Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerverbänden bestimmt. Die Tarifpartner werden aber nicht – nach dem Kongruenzprinzip¹³ – für die Beschäftigungswirkungen ihrer Abschlüsse verantwortlich gemacht (Plaßmann 2002: 181). Wäre in Deutschland eine Beteiligung der Arbeitgeber und der Gewerkschaften an der Guthabenbildung der Arbeitslosenversicherungskonten überhaupt möglich?

Führt man den Vorschlag von Fölster, Gidehag, Orszag und Snowder (2003) fort, so wäre es denkbar, dass sich die Arbeitgeber durch die Zahlung eines einheitlichen Beitrags (als prozentualer Anteil der Lohnsumme)

¹³ Nach dem Kongruenzprinzip sollen alle profitierenden Akteure einen Beitrag entsprechend dem ihnen zufallenden Nutzen leisten.

auf das entsprechende individuelle Konto der Mitarbeiter, an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligen. Einheitliche Beitragssätze – wie sie auch momentan in Deutschland organisiert sind – führen aber dazu, dass ein Sektor oder Unternehmen mit hoher Entlassungshäufigkeit von Sektoren oder Unternehmen, die eine geringere Entlassungshäufigkeit aufweisen, subventioniert wird. Bei einheitlichen Beitragssätzen für die Arbeitgeber kommt es demnach zu einer effizienzminimierenden Quersubventionierung verschiedener Gruppen (Genosko et al. 1998: 349; SVR 2005: 206). Neben der Problematik der Quersubventionierung bei einheitlichen Beitragssätzen, kann die Beteiligung der Arbeitgeber an der Guthabenbildung zu einem weiteren Problem führen: Die Arbeitgeber könnten bevorzugt Personen einstellen, die bereits eine ausreichende Deckung ihres individuellen Versicherungskontos aufweisen. Bei einer ausreichenden Deckung wären nicht nur die Arbeitnehmer vom ‚Zwangsparen‘ befreit, auch die Arbeitgeber müssten keine weiteren Beitragszahlungen mehr leisten. Vor allem Berufseinsteiger, die die Möglichkeiten nicht hatten, Guthaben auf dem individuellen Arbeitslosenversicherungskonto zu bilden, würden so vor einer höheren Einstellungsschranke stehen.

In der theoretischen Diskussion der (angelsächsischen) Versicherungskonten wird die Beteiligung der Arbeitgeber auch in Form eines ‚experience-rating‘ vorgeschlagen (Feldstein/Altman 1998). Die Beteiligung der Arbeitgeber an der Arbeitslosenversicherung würde in Form eines ‚experience-rating‘ direkt an den Einstellungs- und Kündigungsverhalten der Unternehmen ansetzen. „Durch die Einführung differenzierter Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung kann eine Quersubventionierung zwischen verschiedenen Gruppen verringert und dem Verursachungsprinzip bei den mit Entlassungen einhergehenden sozialen Kosten mehr Geltung verschafft werden“ (SVR 2005: 206). Die Frage lautet aber, ob auch in Deutschland an der Idee eines ‚experience-rating‘ angeknüpft werden kann, um eine Kostenbeteiligung der Arbeitgeber zu bewirken.

Es wird argumentiert, dass eine Übertragung des ‚experience-rating‘ nicht ohne weiteres auf Deutschland möglich wäre, da der bestehende rigide Kündigungsschutz bereits ein funktionales Äquivalent darstellt. Die Beteiligung der Arbeitgeber an der Guthabenbildung in Form eines ‚experience-rating‘ würde nach dieser Argumentation zu einer unnötigen Kostenbelastung führen, die eine verringerte Einstellungsbereitschaft der Unternehmen zur Folge hätte (Schneider et al. 2004: 29; Berthold 2000: 89). Doch eine differenzierte Betrachtungsweise zeigt, dass die Kostenbelastung durch ein rigides Kündigungsschutzgesetz je nach Art des Beschäftigungsverhältnisses unterschiedlich ausfällt. Neubäumer (2006) stellt fest, dass die Kosten durch den gesetzlichen Kündigungsschutz¹⁴ bei Arbeitsplätzen ohne besondere Qualifikationsanforderungen und mit kurzer Beschäftigungsdauer niedriger sind als bei Arbeitsplätzen in Kleinbetrieben mit längerer Beschäftigungsdauer, die insbesondere allgemeinem und berufsspezifischem Humankapital bedürfen. Im Zusammenhang mit ‚experience-rating‘ kann daher festgehalten werden, dass der bestehende Kündigungsschutz nur bei Arbeitsplätzen in Kleinbetrieben – mit längerer Beschäftigungsdauer und mit allgemeinem und berufsspezifischem Humankapital – ein funktionales Äquivalent zum ‚experience-rating‘ darstellt. Im Gegensatz dazu würde die Beteiligung der Arbeitgeber an der Guthabenbildung bei Arbeitsplätzen ohne besondere Qualifikationsanforderungen und mit kurzer Beschäftigungsdauer zu keiner unnötigen Kostenbelastung und damit zu keiner verringerten Einstellungsbereitschaft der Unternehmen führen, wie Schneider et al. (2004: 29) und Berthold (2000: 89) dargestellt haben.

Ebenso diskutiert der Sachverständigenrat die Möglichkeit eines ‚experience-rating‘ in Deutschland. Dabei sieht der Rat eine Einführung von ‚experience-rating‘ nur in Kombination mit einer weiteren Liberalisierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes vor (SVR 2005: 204ff). Doch auch in diesem Fall muss differenziert werden. Bei Arbeitsplätzen in Großbetrieben, bei dem betriebsspezifisches Wissen eine große Rolle spielt, haben nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch die Arbeitgeber ein Interesse an einer dauerhaften Beschäftigung, da hier die Kündigungskosten sehr hoch sind. Kündigungskosten sind Kosten, „...die dem Betrieb durch eine Kündigung entstehen, wenn **kein** (Hervorhebung durch die Verf.) Kündigungsschutz besteht“ (Neubäumer 2006: 7). Beispielsweise handelt es sich hierbei um Kosten, die durch den Verlust von

14 Die Kosten durch einen gesetzlichen Kündigungsschutz setzen sich aus der Summe der Kosten von Vermeidungsstrategien und der Sozialauswahl, der Zahlung von Abfindungen sowie durch Kündigungsschutzklagen verursachte Kosten zusammen (Neubäumer 2006: 8ff).

Arbeitnehmer mit betriebspezifischem Humankapital entstehen (Neubäumer 2006: 7f). Dieser Differenzierung folgend kann festgehalten werden, dass der Vorschlag des Sachverständigenrates, das ‚experience-rating‘ mit der Liberalisierung des Kündigungsschutzes zu kombinieren, bei (Dauer-) Arbeitsplätzen in Großbetrieben (mit großer Bedeutung betriebspezifischen Wissens) ins Leere laufen würde. Die Liberalisierung des gesetzlichen Kündigungsschutzes würde zwar die Kündigungsschutzkosten senken, aber die hohen Kündigungskosten würden weiterhin bestehen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine umfassende Beantwortung der Frage, ob auch in Deutschland an der Idee eines ‚experience-rating‘ angeknüpft werden kann, nicht möglich ist. Die differenzierte Betrachtung hat gezeigt, dass der Erfolg des ‚experience rating‘ in Verbindung mit dem Kündigungsschutz von der Art des Beschäftigungsverhältnisses, d.h. Beschäftigungsdauer und Qualifikationsniveau der Mitarbeiter, abhängt.¹⁵

Die Beteiligung der Gewerkschaften an der Guthabenbildung der Versicherungskonten – im Sinne des Kongruenzprinzips – wird in der theoretischen Betrachtung der Kontenmodelle nicht diskutiert. Doch in der deutschen Literatur wurde bereits in den 1960er Jahren eine gewerkschaftliche Zuschusspflicht zur Arbeitslosenversicherung thematisiert (Hayek 1960: 302). Hierbei haften die Gewerkschaften für den Teil des Defizits in der Arbeitslosenversicherung, den sie durch Lohnverhandlungen zu verantworten haben. Analog erhalten sie einen möglichen Überschuss, was sie zu einer zurückhaltenden Lohnpolitik animieren soll (Plaßmann 2002: 182). Solch ein Konzept wäre auch auf das Kontenmodell zu übertragen, indem sich die Gewerkschaften an der Finanzierung von defizitären Versicherungskonten beteiligen. Die Beteiligung der Gewerkschaften an der Finanzierung der Versicherungskonten ist ein geeignetes Mittel „...um die Lohnverhandlungen zu disziplinieren und das Insider-Outsider-Problem zu entschärfen, weil die Gewerkschaften nun zusätzlich über die Beteiligung an der Arbeitslosenversicherung die Interessen der Arbeitslosen berücksichtigen muss“ (Plaßmann 2002: 183). Anzumerken ist, dass es sich hierbei lediglich um eine theoretische Diskussion handelt. Empirische Ergebnisse darüber, welcher Teil der Lohnerhöhung auf die Gewerkschaften zurückzuführen und was die richtige Lohnhöhe ist, sind bis dato nicht vorhanden. Schließlich verhandeln Gewerkschaften über Nominallohne, während für den Arbeitsmarktausgleich Reallohne entscheidend sind. Folglich gibt es mit den Tarifparteien wohldefinierte Akteure, die für die Ergebnisse der Lohnverhandlungen verantwortlich sind. Diese Ergebnisse bestehen in Absprachen über die Nominallohnentwicklung. Für die Preisentwicklung ist jedoch das Preissetzungsverhalten der Unternehmen verantwortlich. Erst aus der simultanen Bestimmung beider Größen ergeben sich der Reallohn und die Beschäftigung als endogene Ergebnisse mikroökonomischer Entscheidungen (vgl. bspw. Landmann/Jerger 1999).

Die individuellen Einzahlungen in das Arbeitslosenversicherungskonto werden in der bisherigen Diskussion direkt für die passiven Lohnersatzleistungen genutzt. In einem System individueller Sparkonten wird die aktive Arbeitsmarktpolitik aus Steuermitteln finanziert. Dennoch soll an dieser Stelle eine mögliche Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in einem System individueller Kontenmodelle diskutiert werden. In der Literatur wird die Nutzung von privaten Vermittlungsagenturen oder kommunalen Job-Centern mittels Vermittlungsgutscheine vorgeschlagen. In solch einem Fall müssten sich die öffentlichen Agenturen für Arbeit über die Einlösung von Gutscheinen finanzieren. Somit würde die erfolgsunabhängige Beitragsfinanzierung der öffentlichen Arbeitsagenturen abgeschafft werden. Doch die bisherige Praxis von Vermittlungsgutscheinen zeigt, dass das Instrument nur als theoretisches Konstrukt Erfolg hat. In der Praxis ist „...keine Verbesserung der Integrationschancen von Arbeitslosen durch einen Vermittlungsgutschein feststellbar“ (BT-Drs. 16/505: 16). Im Jahr 2004 wurden weniger als ein Zehntel der ausgegebenen Gutscheine eingelöst, d.h. die Vermittlung war erfolglos.¹⁶ Aus einer repräsentativen Befragung von 424 Vermittlungsgutscheinin-

15 Vor diesem Hintergrund wäre es sicher interessant, diese Möglichkeit der Unternehmensbeteiligung an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in experimenteller Form zu erproben. Im Unterschied zu beispielsweise einigen Modellversuchen zu Kombilöhnen müsste dies allerdings ergebnisoffen ausgestaltet werden. Die Region müsste mindestens ein Bundesland umfassen, der zeitliche Rahmen sollte entsprechend den Entscheidungshorizonten von Unternehmen ein mittelfristiger sein und das Modelldesign müsste insbesondere auf zum eigentlichen Instrument komplementäre Maßnahmen achten, damit das ‚experience rating‘ auch in dem institutionellen Kontext der deutschen Arbeitsmarktpolitik wirken kann.

16 Im Jahr 2004 wurden 714 000 Gutscheine ausgegeben, davon wurden nur 54 000 eingelöst (BT-Drs. 16/505: 79).

haben im März 2005 ist zu entnehmen, dass 92 % Kontakt zu mindestens einer privaten Arbeitsvermittlung hatten. Davon haben 64 % eine private Arbeitsvermittlung beauftragt. Nur 35 % davon erhielten ein ernsthaftes Stellenangebot und nur 9 % nahmen eine angebotene Stelle auch an. Unter den Befragten waren 58 %, die einen Vermittlungsauftrag erteilt hatten, mit der privaten Arbeitsvermittlung nicht zufrieden (BT-Drs. 16/505: 79). Die Ursache für den Misserfolg der Vermittlungsgutscheine kann vielfältig sein. Zum einen wird argumentiert, dass es an einer zu geringen Anzahl an Stellenangeboten und an der zu großen Markttferne der Bewerber liegt. Zum anderen wird der Grund in der mangelnden Transparenz über Qualität und Kompetenz von Vermittlungsagenturen gesehen (BT-Drs. 16/505: 79).

Die zentrale Frage, wie die Kontoführung organisiert werden soll, ist in der theoretischen Debatte auch nicht geklärt. Bruttel schlägt für Deutschland vor, die individuellen Arbeitslosenversicherungskonten unter der Verantwortung der drittelparitätischen Selbstverwaltung zu organisieren (Bruttel 2005: 295). Die Organisation der individuellen Konten könnte auch auf die Gewerkschaften übertragen werden, d.h. die Verantwortung des Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben würden die Gewerkschaften tragen. Dadurch würde ein direkter Rückkopplungseffekt zwischen den Lohnforderungen der Gewerkschaften und der Höhe der Versicherungsprämien entstehen, da die Erhöhung der Arbeitslosigkeit zu steigenden Prämien führt. „In einem solchen System misst die Gewerkschaft tendenziell dem Beschäftigungsziel eine höhere und dem Lohnziel eine geringere Bedeutung bei als in einem System, in dem die Gewerkschaft keine Verantwortung für die Arbeitslosenversicherung trägt. Zudem kann die Gewerkschaft auch über die Ausgestaltung der Versicherungsleistungen entscheiden und damit den Anspruchslohn und das Suchverhalten der Arbeitslosen beeinflussen“ (Plaßmann 2002: 181f). Wenn die individuellen Versicherungskonten unter der Verwaltung der Gewerkschaften stehen würden, müsste es konsequenterweise zu einer Trennung (bzw. Auflösung) der Bundesagentur für Arbeit kommen. Die Gewerkschaften wären für die Arbeitslosenversicherung zuständig und die Arbeitsverwaltung könnte weiterhin von der Bundesagentur für Arbeit (bzw. von einer Vermittlungsagentur) koordiniert werden.¹⁷ Die Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit solch einer radikalen Reform ist zu stellen.

Die politische Durchsetzbarkeit des individuellen Kontenmodells in Deutschland würde eines Konsenses der Sozialpartner bedürfen. Werden die Arbeitgeber nicht an der Guthabenbildung der individuellen Versicherungskonten beteiligt, werden die Lohnnebenkosten sinken. Aufgrund der beschäftigungspolitischen Anreize werden die Arbeitgeber einem individuellen Kontenmodell zustimmen (Bruttel 2005: 294f). Die Gewerkschaften würden eine Zustimmung erschweren, da einerseits durch das Kontenmodell der interpersonelle Risikoausgleich aufgegeben werden müsste, und andererseits wären die Gewerkschaften nicht bereit, den Einfluss der Selbstverwaltung zu beschneiden. Die Bedeutung der Selbstverwaltung liegt heute darin, „dass sie als genetischer und historischer Ausgangspunkt korporatistischer Interessenvermittlungsstrukturen auf der legislativen und exekutiven Ebene gelten und damit die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in Prozessen der Politikformulierung historisch legitimieren“ (Trampusch 2003: 22). Die Frage der politischen Durchsetzbarkeit des individuellen Kontenmodells unter der Konsensbedingung der Sozialpartnerschaft bleibt demnach offen.

Die Erfolgswahrscheinlichkeit eines individuellen Kontenmodells hängt neben den institutionellen Rahmenbedingungen auch von den strukturellen Bedingungen einer Volkswirtschaft ab. Das in den angelsächsischen Ländern entworfene Modell individueller Versicherungskonten orientiert sich nicht an den Arbeitsmarktstrukturen in Deutschland. Die einzelnen Gestaltungsvorschläge der Versicherungskonten sind daher nicht ohne weiteres auf Deutschland zu übertragen. Vor allem auch deshalb nicht, da die Funktionsfähigkeit des Kontensystems von der Struktur der Arbeitslosigkeit abhängt. Feldstein und Altman testeten die Funktionsfähigkeit des Kontensystems mit Paneldaten für die USA. Danach hatten 5-7 % der Arbeitnehmer am Ende ihres Erwerbslebens ein defizitäres Versicherungskonto (Feldstein/Altman 1998). Weiterhin errechneten sie, dass der Staat – einschließlich der Finanzierung vorübergehend negativer Salden – zwischen 27

17 Ein radikaler Umbau bzw. eine Auflösung der Bundesagentur für Arbeit wird – vor allem im Hinblick auf die Einführung eines „Drei-Säulen-Modells“ – diskutiert (siehe hierzu Konle-Seidl 2005).

und 37 % der Zahlungen übernimmt (Feldstein/Altman 1998). Diesen Ergebnissen zu Folge dürften die Anreizwirkungen von individuellen Konten insgesamt positiv sein, da die Mehrzahl der Arbeitnehmer überschüssige Konten aufweisen. Damit wären die Finanzierungskosten von leeren Konten relativ gering. Doch im Gegensatz zu den USA ist die hiesige Langzeitarbeitslosigkeit (Arbeitslosigkeit von 12 Monate und länger) relativ hoch. In den USA lag diese im Jahre 2004 bei 12,7 % und in Deutschland bei 51,8 % (OECD Employment Outlook 2005). Gerade die Langzeitarbeitslosen haben aber das größere Risiko, ihr Versicherungskonto zu überziehen und auf staatliche Unterstützung angewiesen zu sein. Darüber hinaus hängt die Anzahl von defizitären bzw. überschüssigen Versicherungskonten auch von der Lohnstruktur und der Ausgestaltung des Existenzminimums einer Volkswirtschaft ab. Aufgrund der äußerst komprimierten qualifikatorischen Lohnstruktur und des relativ höheren Existenzminimums in Deutschland sind die vielversprechenden Aussichten an ein Kontenmodell in den USA nicht auf die hiesigen Gegebenheiten zu übertragen (Berthold/von Berchem 2004: 17f). Die vorhandenen Berechnungen für die Auswirkungen von Kontenmodellen können demnach nicht auf Deutschland übertragen werden, die Anreizwirkungen von Versicherungskonten müssten separat für Deutschland berechnet werden.

4.4 Das Kontenmodell im Lichte der theoretischen Anforderungen

Um das Kontenmodell gegenüber dem System der staatlichen Arbeitslosenversicherung bewerten zu können, muss untersucht werden, inwieweit das Kontenmodell die theoretischen Anforderungen einer Arbeitslosenversicherung erfüllt.

In einem individuellen Kontenmodell zahlen die Arbeitnehmer entweder einen festen Anteil ihres Einkommens auf ein individuelles Versicherungskonto ein oder die Guthabenbildung kann in Form eines individuell festgelegten Beitrags, der über einer Minimumgrenze liegen muss, erfolgen. In beiden Fällen tritt keine adverse Selektion ein. Im ersten Fall tritt die Negativauslese nicht ein, da ein einheitlicher Beitragssatz festgelegt ist und die guten Risiken nicht die Möglichkeit haben, aus der Versicherung auszutreten. Im zweiten Fall können die guten und die schlechten Risiken ihre Beitragshöhe zwar ihrem individuellen Arbeitslosigkeitsrisiko anpassen, aber der festgelegte Mindestbeitrag und die Versicherungspflicht verhindern das Auftreten einer adversen Selektion. Problematisch hierbei ist -wie auch in der privaten Arbeitslosenversicherung –, dass die schlechten Risiken, die positiv mit einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko korrelieren, nicht die Gelegenheit haben, das festgelegte Sicherungsniveau vor Eintritt der Arbeitslosigkeit zu erreichen. Schlechte Risiken haben demnach laufend mit einer Unterdeckung ihrer Konten zu rechnen, weil sie in ihren Erwerbsbiografien öfters und längere Phasen der Arbeitslosigkeit aufweisen. Notwendig, um das Problem der adversen Selektion zu lösen, wäre daher die Absicherung des Staates im Falle einer Unterdeckung des Versicherungskontos respektive eines defizitären Kontos am Ende des Erwerbslebens. Orszag/Snowder (2002) schlagen zur Lösung dieses Problems eine staatliche Umverteilung durch zusätzliche Besteuerung der guten Risiken vor. Durch das Steuereinkommen soll zum einen die Guthabenbildung der schlechten Risiken subventioniert und zum anderen bei einer Unterdeckung des Kontos die Grundsicherung durch eine Art Sozialhilfe finanziert werden. Feldstein/Altman (1998) sehen die Lösung einer adversen Selektion in einer staatlichen Kreditfinanzierung von defizitären Konten. Ist am Ende des Erwerbslebens das Konto negativ, wird das Defizit vom Staat übernommen, d.h. defizitäre Versicherungskonten haben keine Auswirkungen für den Inhaber des Versicherungskontos. Feldstein und Altman gehen aber nicht genauer darauf ein, wie der Staat selbst die Kredite finanziert, so dass nicht offen gelegt werden kann, ob hier auch die guten Risiken die schlechten Risiken finanzieren.

Die Stärke der individuellen Kontenmodelle wird in der Individualisierung der Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit gesehen, d.h. es handelt sich hier um intrapersonelle, intertemporale Versicherungen. Durch die direkte Koppelung von Kosten und Erträgen der Absicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit auf individueller Ebene wird moralisches Risiko auf der Arbeitnehmerseite abgemildert. Der Begriff des „free lunch“ in Zusammenhang mit der Arbeitslosenunterstützung ist dadurch nicht mehr gerechtfertigt, da jeder Versicherte im Falle der Arbeitslosigkeit Lohnersatzleistungen aus seinen individuellen Ersparnissen erhält

(Bruttel 2005). Die freiwillige Arbeitslosigkeit wird durch das System des Kontenmodells reduziert bzw. vermieden. Trotz dieses Arguments soll das Kontenmodell in Hinblick auf das moralische Risiko genauer untersucht werden, da kritisch zu hinterfragen bleibt – wie auch bei der adversen Selektion –, inwieweit sich schlechte Risiken finanzieren sollen. Wie bereits dargestellt wurde, kann im Falle einer Unterdeckung des individuellen Versicherungskontos, das Konto überzogen werden. Feldstein und Altman (1998) schlagen hier eine staatliche Kreditfinanzierung des ausgeschöpften Kontos vor. Bei Aufnahme von Arbeit muss der staatliche Kredit zurückgezahlt werden. In diesem Falle werden positive Anreize zur Vermeidung von moralischem Risiko gegeben. Doch wenn das Konto überzogen werden kann, kann es auch dazu kommen, dass die Konten am Ende des Erwerbslebens ein Defizit aufweisen. Es wird vorgeschlagen, dass der Staat das Defizit am Ende des Erwerbslebens übernehmen soll, d.h. defizitäre Versicherungskonten haben keine Auswirkungen für den Inhaber des Versicherungskontos und dadurch werden wiederum negative Anreizeffekte zur Vermeidung von moralischem Risiko gesetzt. Der Vorschlag von Stiglitz/Yun (2002), Salden der individuellen Arbeitslosenversicherungskonten am Ende des Erwerbslebens mit den Ansprüchen aus der Rentenversicherung zu verrechnen, würde starke Anreizwirkungen zur Vermeidung von moralischem Risiko liefern. Doch um zu verhindern, dass durch den Ausgleich mit negativen Kontensalden die Rentenauszahlungen zu gering ausfallen und die Rentenempfänger unter das Existenzminimum abrutschen, soll durch Umverteilung eine Grundsicherungsrente eingerichtet werden. Durch die Grundsicherungsrente werden aber gerade für ältere Arbeitslose falsche Anreize gesetzt, da die Aufnahme einer Arbeit am Ende des Erwerbslebens sich noch weniger lohnen würde. In der Folge wird moralisches Risiko wieder eingeführt. Laut Orszag und Snower (2002) dürfen die Konten nicht überzogen werden und negative Kontoguthaben werden in Form einer Grundsicherung aus Steuermitteln finanziert. In diesem Fall wird die Stärke der Versicherungskonten – durch individuelle intertemporale Versicherungen moralisches Risiko auf der Arbeitnehmerseite zu reduzieren – geschwächt. Die Ausgestaltung der Kontenmodelle, in dem der Staat nicht vollständig außen vor bleibt, löst die versicherungsimmanenten Anreizverzerrungen in Form des moralischen Risikos nicht vollständig, dessen Lösung ursprünglich den Anlass zu einem Überdenken des bestehenden Systems gegeben hat. Feldstein und Altman (1998) sehen diesen Mangel durchaus, halten jedoch das Ausmaß des potentiellen moralischen Risikos für gering: 5 % der Versicherten in den Vereinigten Staaten würden ihr Arbeitsleben mit einem negativen Saldo auf ihrem individuellen Arbeitslosenversicherungskonten abschließen. Wie bereits erwähnt, können aber die Ergebnisse von Feldstein und Altman nicht auf Deutschland übertragen werden, da die hiesige Struktur des Arbeitsmarktes eine ganz andere ist. Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass das bestehende System durch die Einführung von Hartz IV und der damit verbundenen Verkürzung der Bezugsdauer auf 12 bzw. 18 Monate, der Problematik des moralischen Risikos Rechnung trägt. Mit der Diskussion um die Kontenmodelle wird der Focus auf die passive Seite, d.h. auf die Finanzierungsseite der Arbeitslosenversicherung gesetzt. Doch im Zuge der Hartz-Gesetze wurde vor allem eine stärkere Kontrolle der aktiven Arbeitssuche durch die Arbeitsverwaltung eingeführt, welches ebenfalls ein Mittel gegen das moralische Risiko sein kann.

Der staatliche Eingriff als Garantie bei einer Unterdeckung der Konten kann im Lichte der theoretischen Betrachtung vor allem aufgrund von unvollkommenen Kreditmärkten begrüßt werden. Privates Sparen im Allgemeinen ist nur dann sinnvoll, wenn der mögliche Eintritt des Risikos in einer hinreichend fernen Zukunft liegt. Daher kann eine individuelle Alterssicherung durchaus Sinn machen, da eine entsprechend lange Erwerbsphase vorausgeht, die eine ebenso lange Sparphase fördert (Glismann/Schrader 2005: 133). Die Länge der Sparphase zur Absicherung des Risikos ist im Falle der Arbeitslosigkeit jedoch ungewiss.

Tabelle 2 zeigt die Ansparphase bei individuellen Konten mit verschiedenen Kombinationen von Sparquote und Nominalzins. Die Zahlen gelten für eine Lohnersatzrate von 60 % des durchschnittlichen Bruttolohns und einer Bezugsdauer von einem Jahr.

Tabelle 2: Ansparphase bei individuellen Arbeitslosenversicherungskonten (in Jahren)

		Sparquote (in % des Einkommens)			
		2	3	4	5
Nominal- zins (in %)	3	21,21	15,52	12,26	10,14
	4	19,56	14,56	11,63	9,69
	5	18,08	13,66	11,01	9,24

Quelle: Eigene Berechnung

Im besten Falle, d.h. einer Sparquote und Verzinsung von 5 %, muss ein Arbeitnehmer 9,24 Jahre in das individuelle Arbeitslosenversicherungskonto einzahlen, um bei Arbeitslosigkeit ein Jahr lang Lohnersatzleistungen aus dem Versicherungskonto zu beziehen. Im schlechtesten Falle, d.h. einer Sparquote von 2 % und einer Verzinsung von 3 %, würde es 21,21 Jahre dauern, bis das Konto eine ausreichende Deckung aufweist. Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer in einem Betrieb betrug 2001 in Westdeutschland 6 und in Ostdeutschland 5 Jahre. Tendenziell kann man davon ausgehen, dass sich in Deutschland die durchschnittliche Beschäftigungsdauer auch in diesem Rahmen halten wird: In Westdeutschland ist die Beschäftigungsstabilität seit Mitte der 1980er Jahre moderat gestiegen und blieb seit Anfang der 1990er Jahre mit ungefähr 6 Jahren relativ konstant. In Ostdeutschland kam es im Gegensatz dazu in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zu einem deutlichen Rückgang der Beschäftigungsdauer: Während die durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer im Jahre 1991 bei mehr als 12 Jahren lag, hatte der Wert 1999 mit weniger als 4 Jahren den Tiefpunkt erreicht. Die dramatische Verkürzung der durchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauer ist vor allem auf die Umstrukturierung der Ost-Betriebe zurückzuführen. Die ostdeutsche Betriebszugehörigkeitsdauer liegt seit 1993 kontinuierlich unterhalb der westdeutschen Werte. Die Standardabweichung der durchschnittlichen Betriebszugehörigkeitsdauern schwankt zwischen 1985-2001 in Ostdeutschland zwischen 6,5 und 9,5 Jahren und in Westdeutschland zwischen 6,0 und 11,6 Jahren (Erlinghagen 2005: 4ff).

Vergleicht man die oben aufgelisteten Ansparphasen (am Besten 9,24 Jahre, am Schlechtesten 21,21 Jahre) mit der durchschnittlichen Beschäftigungsdauer für das Jahr 2001 in Ost- und Westdeutschland (5 bzw. 6 Jahre), kann festgestellt werden, dass Arbeitnehmer während der Ansparphase das Arbeitsverhältnis wechseln müssen respektive Phasen der Erwerbslosigkeit eintreten können.

Darüber hinaus drückt sich die Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen in einem Anstieg von befristeten Arbeitsverträgen aus (Keller/Seifert 2006). Die Zeiten der Beschäftigung werden kürzer und häufiger von Arbeitslosigkeitsphasen unterbrochen. Wenn Arbeitslosigkeit eintritt, kann es durchaus dazu kommen, dass das individuelle Konto keine ausreichende Deckung hat. Wenn dann bei einer Unterdeckung der individuellen Versicherungskonten auf staatliche Rückgriffe verzichtet werden würde, müssten die Versicherten ein Darlehen bei den Banken aufnehmen. Durch die Existenz unvollkommener Kreditmärkte ist dies jedoch nicht möglich. Dementsprechend muss der Staat eine Art Vorfinanzierung bieten (Rürup 2005: 379f).

In der Diskussion um individuelle Kontenmodell ist der Bezug zum Infektionsproblem nicht möglich. Im Kontenmodell werden Arbeitslose zunächst Lohnersatzleistungen von den individuellen Arbeitslosenversicherungskonten erhalten. Sind diese aufgebraucht, greift in allen Gestaltungsvarianten der Staat als letzte Instanz ein. Daher wird an dieser Stelle auf die in Kapitel 3 diskutierte Infektionsproblematik bei einer staatlichen Pflichtversicherung verwiesen.

4.5 Zwischenfazit

Es kann zusammengefasst werden, dass die Einführung von individuellen Arbeitslosenversicherungskonten das Problem der adversen Selektion lösen würde: **Adverse Selektion** tritt nicht auf, da ein einheitlicher Beitragssatz festgelegt ist und die guten Risiken nicht die Möglichkeit haben aus der Versicherung auszu-

treten. Im Falle der individuell variierbaren Einzahlungshöhe tritt adverse Selektion auch nicht ein, da ein Mindestbeitrag vorgegeben ist und zum anderen Versicherungspflicht besteht und somit die guten Risiken ebenfalls keine Möglichkeit haben aus der Versicherung auszutreten. Schlechte Risiken haben laufend mit einer Unterdeckung ihrer Konten zu rechnen. Die notwendige Absicherung des Staates im Falle einer Unterdeckung des Versicherungskontos bzw. ein defizitäres Konto am Ende des Erwerbslebens ist zur Lösung der adversen Selektion gegeben. Das Problem des **moralischen Risikos** kann dagegen nur teilweise gelöst werden: Durch die direkte Koppelung von Kosten und Erträgen der Absicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit auf individueller Ebene wird das moralische Risiko auf der Arbeitnehmerseite abgemildert. Die staatliche Kreditfinanzierung des ausgeschöpften Kontos würde positive Anreize zur Vermeidung des moralischen Risikos geben. Doch wenn der Staat das Defizit am Ende des Erwerbslebens übernimmt, initiiert dies wiederum negative Anzeizeffekte. Der Vorschlag, Salden der individuellen Konten am Ende des Erwerbslebens mit den Ansprüchen aus der Rentenversicherung zu verrechnen, würde starke Anreizwirkungen zur Vermeidung des moralischen Risikos liefern. Doch durch eine Grundsicherungsrente werden wiederum falsche Anreize gesetzt und moralisches Risiko wieder eingeführt. In dem Vorschlag, defizitäre Konten nicht zuzulassen, werden negative Kontoguthaben in Form einer Grundsicherung aus Steuermitteln finanziert, was moralisches Risiko einführen würde. Die Ausgestaltung der Kontenmodelle, in der der Staat als letzte Instanz zur Grundsicherung eingreift, löst die versicherungsimmanenten Anreizverzerrungen in Form des moralischen Risikos nicht vollständig. Das Problem der **unvollkommenen Kreditmärkte** kann nicht gelöst werden: Wenn bei einer Unterdeckung der individuellen Versicherungskonten auf staatliche Rückgriffe verzichtet werden würde, müssten die Versicherten ein Darlehen bei den Banken aufnehmen. Das Bestehen von unvollkommenen Kreditmärkten macht dies aber nicht möglich. In dem Modell der individuellen Versicherungskonten muss daher der Staat zur Finanzierung von Defiziten einspringen. Auch das **Infektionsproblem** ist mit der Einführung von Arbeitslosenversicherungskonten nicht lösbar: Im Kontenmodell werden Arbeitslose zunächst Lohnersatzleistungen von den individuellen Arbeitslosenversicherungskonten erhalten. Sind diese aufgebraucht, greift in allen Gestaltungsvarianten der Staat als letzte Instanz ein und nimmt so das Problem der Infektion in Angriff.

In der Literatur wird die Diskussion um die Kontenmodelle schwerpunktmäßig auf die Lösbarkeit des moralischen Risikos und der adverse Selektion gelegt. Hinweise über die Handhabung des Problems der Infektion und der unvollkommenen Kreditmärkte sind dagegen mit der Lupe zu suchen. Doch in der Diskussion um eine Reform der Arbeitslosenversicherung muss der Schwerpunkt nicht auf das moralische Risiko und die adverse Selektion gelegt werden, sondern auf die schwerer wiegenden Aspekte der Infektion und der unvollkommener Kapitalmärkte. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Modell der Versicherungskonten nicht mehr und nicht weniger stark die Probleme des Marktversagens lösen kann als eine staatliche Pflichtversicherung.

5. Konsequenzen für die Finanzierung von Arbeitslosengeld I aus der bisherigen Analyse

Die Ziele, die mit einer eventuellen Änderung der Finanzierung und auch der damit verbundenen Organisation der Arbeitslosenversicherung verbunden sein sollten, sind zum einen vor dem Hintergrund der Kostenbelastung der Unternehmen die Senkung der Lohnnebenkosten (was auch die Frage der Beteiligung der Unternehmen an den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen umfasst) und zum anderen die Förderung der Mobilität der Arbeitslosen in räumlicher, sektoraler und qualifikatorischer Hinsicht, also kurz die „Aktivierung“ der Arbeitslosen bzw. deren Humankapitalerhalt und Beschäftigungsfähigkeit. Dabei sollte die Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung gewährleistet bleiben, da deren Minderung den Erfolg von Reformen beeinträchtigt (Eichhorst/Sesselmeier 2006). Schließlich muss die Aufrechterhaltung der materiellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit für die Individuen und die makroökonomische Konjunkturstabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung gewahrt werden. Die Vermeidung oder Minimierung der ausführlich diskutierten Marktversagenstatbestände adverse Selektion, moralisches Risiko, unvollkommene Kapitalmärkte und Abhängigkeiten sind natürlich weiterhin zu beachten.

Die Senkung der Lohnnebenkosten kann durch eine konsequente Steuerfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen erreicht werden (vgl. nochmals Sesselmeier 2005). Der Sachverständigenrat taxierte in seinem letzten Gutachten die mögliche Beitragssatzsenkung auf zwei Prozentpunkte. Beitragsfinanziert würden weiterhin die Lohnersatzleistungen Arbeitslosengeld I, Kurzarbeitergeld und Winterausfallsgeld sowie die Kosten für Beratung und Vermittlung. Weiter vorne wurde in Anlehnung an Sesselmeier (2005) argumentiert, dass die Einordnung der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgrund ihrer gesamtgesellschaftlichen Externalitäten nicht eindeutig sei. Als Daumenregel wurde festgehalten, dass jeweils die Hälfte der Ausgaben beitrags- bzw. steuerfinanziert werden sollen. Über die teilweise Beitragsfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird die Verbindung zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik hergestellt, aber auch verdeutlicht, dass die Förderung von Arbeitslosen eine Maßnahme zur Erhöhung ihrer Vermittelbarkeit sein kann. Eine hier nicht weiter zu diskutierende Frage wäre daran anschließend, ob die Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einem Rechtsanspruch abgesichert werden soll (vgl. hierzu Trube 2005). Zur Senkung der Lohnnebenkosten erscheint somit eine Umstellung auf Sparkontenmodelle nicht notwendig.

Als Modifikationen der bisherigen Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik werden vielfach zum einen die Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung und zum anderen Wahltarife für die Lohnersatzleistungen diskutiert. Die regional und gesamtwirtschaftlich stabilisierende Funktion der Arbeitslosenversicherung bleibt jedoch dann erhalten, wenn es bei einer bundesweiten Pflichtversicherung bleibt, die keine regionalen Unterschiede kennt, was auch problematisch wäre, da keine optimalen Regionen zu ermitteln sind. Vielmehr würden diese aus Föderalismus- und Verwaltungsgründen mit hoher Wahrscheinlichkeit den Bundesländern entsprechen, welche in sich wiederum sehr heterogen sind. Hohe Prämien schließlich würden die Arbeitsmarktlage in bereits benachteiligten Regionen weiter verschlechtern. An Stelle der theoretisch erhofften negativen Rückkopplung ergäbe sich eine positive Rückkopplung, die die Polarisierung zwischen den Regionen noch verschärfen würde. Damit wäre die regionale Ausgleichsfunktion der Arbeitslosenversicherung nicht mehr gewährleistet.

Wahltarife bestehend aus einer sozialhilfeniveauähnlichen Grundleistung und individuell wählbaren Zusatzleistungen bieten den Erwerbstätigen ein breites Spektrum zur Absicherung gegen Erwerbslosigkeit entsprechend ihrer Präferenzen. Gleichzeitig können diese Modelle auch das Verhalten der Individuen beeinflussen, was nicht nur Vorteile mit sich bringt, denn es ergeben sich hier eine Reihe von Problemen: Unterschiedliche Tarife nach Präferenzen und Risikoklassen dürften das Gerechtigkeitsempfinden in der Bevölkerung erheblich verletzen (Ullrich 2004: 86). Auch wenn den Ökonomen die Effizienz und nicht die Gerechtigkeit interessiert, sollte diese nicht gänzlich übersehen werden, wenn dies eine Voraussetzung für die

Akzeptanz eines Systems ist (siehe hierzu Glaab/Sesselmeier 2005). Je spezifischer die Beiträge auf heterogene Arbeitnehmer ausgerichtet sind, umso problematischer wird es die Arbeitgeber an der Finanzierung zu beteiligen. Hier kann eine versicherungsbedingte Selektion der Arbeitsnachfrage einsetzen. Wenn Arbeitnehmer entsprechend ihrer Präferenzen und finanziellen Möglichkeiten sich unterschiedlich hohe Lohnersatzleistungen sichern können, dann kann damit ein Einfallstor zur Langzeitarbeitslosigkeit und schließlich Unvermittelbarkeit geöffnet werden. Denn auch gut verdienende und folglich meist auch gut qualifizierte Arbeitnehmer verlieren nach längerer Arbeitslosigkeit einen Teil ihres Humankapitals und werden dadurch weniger wettbewerbsfähig. Eine derartige Reform würde somit das Gegenteil dessen bewirken, was damit beabsichtigt war. Es stellt sich in diesem Zusammenhang zudem die Frage nach der Schnittstelle zwischen verschiedenen Arbeitslosenversicherungen einerseits und den Trägern der aktiven Arbeitsmarktpolitik andererseits. Woher wissen letztere, wer, wann, in welche Maßnahmen integriert werden soll. Zu relativieren wäre dies durch Meldepflichten und Gutscheinelösungen. Problematisch sind allerdings sowohl die dadurch entstehenden Bürokratiekosten als auch die damit verbundenen (zu) hohen Anforderungen an die Konsumentensouveränität der Gutscheininhaber. Auch zeigen bisherige praktische Erfahrungen mit Gutscheinelösungen keine große Akzeptanz. Innerhalb des befristeten Arbeitslosengelds I macht es schließlich keinen Sinn, anreiz- und präferenzkompatible Wahltarife anzubieten, da hier sowieso nur die kurzfristige Überbrückung mit Wiedereingliederungsziel im Mittelpunkt steht. Wahltarife mit besseren Leistungen und höheren Beiträgen könnten dann auch negative Signalwirkungen bei den Arbeitgebern haben, so dass die paritätische Finanzierung sich nur auf die „normale“ Versicherungsleistung beziehen sollte. Eine Ausdifferenzierung in Grund- und Wahltarife könnte schließlich eine Diskussion über die Absenkung des grundlegenden Sicherungsniveaus initiieren. Käme dieses auch für durchschnittlich Entlohnte in die Nähe des Niveaus des Arbeitslosengelds II, so verlöre die Arbeitslosenversicherung ihre Akzeptanz als beitragsfinanzierte Sozialversicherung. Dies ist damit zu begründen, dass abgesehen von der Bedürftigkeitsprüfung bei der Grundsicherung, nicht mehr einsichtig wäre, wofür man eine eigene Versicherung bräuchte, wenn die Leistungen nur eben dieser steuerfinanzierten Grundsicherung entsprächen.

Was passiert mit der paritätischen Finanzierung? Den Kontenmodellen ist die paritätische Finanzierung nicht nur fremd. Vielmehr wäre sie sogar dysfunktional, da sie Arbeitgeber dazu verleiten könnte, Arbeitnehmer einzustellen, deren Konten nahezu oder vollständig angespart sind. Darüber hinaus zeigte die voranstehende Analyse, dass Kontenmodelle entgegen der Argumentation ihrer Befürworter nicht geeignet erscheinen, die deutsche Arbeitsmarktsituation zu verbessern. Insbesondere sind sie nicht in der Lage, die im Bereich der Arbeitslosigkeit existierenden und für alle Betroffenen relevanten Unvollkommenheiten der Versicherungsmärkte zu beheben. Individualisierte Konten müssten mit öffentlichen Mitteln zur Vermeidung von Infektionsproblemen und der Probleme unvollkommener Kapitalmärkte gesichert werden. Die Solidarität zwischen den Individualspargern würde somit über eine Art Staatsbürgerschaft hergestellt.

Sollte der Arbeitgeberanteil durch eine andere Form der Beteiligung oder eine andere Bemessungsgrundlage ersetzt werden? Auch wenn, wie geschehen, der Kündigungsschutz und seine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt differenzierter beurteilt werden müssen, als dies weithin geschieht, so sollte das ‚experience rating‘ bei gegebenem Institutionenarrangement als Finanzierungsalternative ausgeschlossen werden. Allerdings ist bei der zunehmenden Bedeutung arbeitsintensiver Dienstleistungen und dem auch in diesem Bereich in Folge der modernen Technologien zunehmenden Wettbewerb zu überlegen, ob der jeweils individuelle Lohn die richtige Bemessungsgröße ist oder auf die betriebliche Lohnsumme umgestiegen werden soll. Dies würde zwar nicht die Gesamthöhe der vom Arbeitgeber zu zahlenden Beiträge zur Arbeitslosenversicherung verändern, diese aber unabhängiger von der Struktur der Beschäftigten machen und beitragsinduzierte Diskriminierungen relativieren.

Die Aktivierung der Arbeitslosen wurde durch die mit Hartz IV verbundene Beschränkung der Bezugsdauer von ALG I sowie die Einführung der fürsorgeorientierten Leistung ALG II verbunden mit teils härteren Bezugs- und Zumutbarkeitskriterien für frühere Arbeitslosenhilfeempfänger verschärft (siehe hierzu auch den sehr instruktiven Beitrag von Knuth 2006). Auch für Empfänger von ALG I erhöht sich der Druck während der Bezugsdauer einen neuen Arbeitsplatz zu finden, da sonst das bedürftigkeitsgeprüfte und sich nicht mehr am vorherigen Lohn orientierende ALG II droht. Die Folge davon ist aus Sicht der Marktversa-

gensansätze ein Rückgang des moralischen Risikos in Form umfangreicherer Bemühungen zur Arbeitsaufnahme. Eine weitere Verschärfung durch einen vereinzelt diskutierten degressiv gestaffelten Bezug von ALG 1 scheint nicht zweckdienlich zu sein, da dies mit der optimalen Suchdauer kollidieren könnte.

Die zu Beginn genannten Ziele einer Arbeitslosenversicherung können mit dem bestehenden System erreicht werden. Eine Steuerfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen stärkt für sich allein schon das Äquivalenzprinzip und damit auch die Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung. Bei zunehmender Zahl atypischer und auch prekärer Arbeitsverhältnisse sowie einem generellen Wandel der Arbeitswelt sollte die Form der paritätisch finanzierten Risikoversicherung weiterhin bestehen bleiben. Allerdings sollte sowohl über die Ausdehnung des Versichertenkreises als auch über die der Bemessungsgrenze analog zu den Überlegungen in den anderen Sozialversicherungszweigen nachgedacht werden.

So wäre zum einen eine Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die Arbeitslosenversicherung vorstellbar und deren Wandel hin zu einer Erwerbstätigenversicherung, die für alle Erwerbstätigen Zugangsmöglichkeiten zur passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik öffnet und damit für alle Erwerbstätigen Gruppen auch präventive Maßnahmen zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit anbietet. Bei der Frage des Versichertenkreises muss somit dem Wandel der Arbeitswelt Rechnung getragen werden. So kann die Arbeitslosenversicherung ihren Auftrag nur erfüllen, wenn sie der für sie geltenden Umwelt angepasst wird. Auch hier zeigen sich wiederum die Schwächen der Kontenmodelle, die die Verantwortung hierfür einseitig bei den Individuen verorten. Dabei zeigt die sozialpsychologisch motivierte Literatur eindeutig, dass die Erfahrung von Arbeitslosigkeit das Wohlbefinden der davon Betroffenen negativ beeinflusst (siehe bspw. Oswald 1997; Gerlach/Stephan 2001; Layard 2005). Kontenmodelle bekämpfen mit ihrem Schwerpunkt auf moralischem Risiko folglich ein „Minderheitenproblem“. Daneben wurden die Vorteile von Sozialversicherungslösungen ausführlich dargestellt. Diese allerdings nur einem Teil der Beschäftigten zur Verfügung zu stellen, wäre vor dem Hintergrund zunehmend volatiler Arbeitsmärkte der falsche Schritt. Vielmehr sollte sie auf alle Erwerbstätigen ausgedehnt werden und damit auch die Zusammenhänge zwischen den Arbeitsmärkten und den anderen gesellschaftlichen Teilsystemen wie etwa dem Bildungsbereich oder dem Familienleben verdeutlicht werden (ähnlich argumentiert auch Schmid 2006; siehe aber auch Bizer/Sesselmeier 2004). Neben der viel diskutierten Vereinbarkeit von Familie und Beruf wären auch Bildung und Beruf zu vereinen, indem die Arbeitsagenturen zu Dienstleistern für die Versicherten würden mit der Dienstleistung „Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit“. Um die Verbindung zwischen den genannten Teilbereichen herzustellen, müssten die Leistungen der BA nicht nur reaktiv, sondern auch prospektiv sein. Es müssten nicht nur Eingliederungsverträge mit arbeitslosen Versicherten abgeschlossen, sondern auch Inklusionsberatungen geleistet werden, die allen Versicherten mögliche Entwicklungspfade im Spannungsdreieck von Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung sowie Familie entsprechend der gegebenen institutionellen Möglichkeiten aufzeigen. Hierbei wird der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit dem der Beruflichkeit absichtlich vorgezogen, da die Arbeitswelt gerade durch eine Entberuflichung der Beschäftigung gekennzeichnet ist.

Zum anderen ist eine schrittweise Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze zu überlegen (siehe auch Trube 2005). Es geht hier nicht um die Belastung von Nichtarbeitseinkünften, wie es beispielsweise für die Krankenversicherung diskutiert wird, sondern um die gleichmäßige Belastung gerade aller Erwerbseinkünfte. Eine Kostensteigerung insgesamt sollte damit nicht verbunden sein, da dadurch auch wieder die Beiträge je erwerbstätiger Person sinken könnten. Hintergrund für diesen Vorschlag ist, dass sich mittlerweile sowohl atypische als auch prekäre Arbeitsverhältnisse in praktisch allen Einkommensklassen finden. Soll die Arbeitslosenversicherung die Beschäftigungsfähigkeit aller Erwerbstätigen fördern, so sollte sie auch von allen Erwerbstätigen gleichermaßen finanziert werden.

Auch nach den Hartz-Reformen sollte somit die paritätische Beitragsfinanzierung und die Organisation der Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung beibehalten werden. Dies wird dem Problem Arbeitslosigkeit am ehesten gerecht und kann die verschiedenen Marktunvollkommenheiten relativieren. Zudem könnten die Vorteile der so konzipierten Arbeitslosenversicherung durch eine Ausdehnung auf alle Erwerbstätigen und eine schrittweise Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze betont werden. Die Arbeitslosenversicherung würde zur Erwerbstätigenversicherung und wäre als Risikoversicherung eher in der Lage, die Risikobereitschaft, die „moderne“ Arbeitsmärkte von den Erwerbstätigen verlangen, in solidarischer Weise zu gewährleisten und somit ihren Beitrag zur ökonomischen Dynamik zu leisten.

Literaturverzeichnis

- Aarts, L. J. M. (1997): Private provision of social security, in: de Jong, P. R./Marmor, T. R. (Hg): Social policy and the labour market, Aldershot, 41-62.
- Azariadis, C./Stiglitz, J. (1983): Implicit Contracts and Fixed Price Equilibria, in: Quarterly Journal of Economics, 98, Supplement, 1-22.
- Bäcker, G./Neubauer, J. (2006): Einführung des Alg II in Essen. Projektbericht, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften, Universität Duisburg-Essen.
- Barbier, J. C. (2004) Activation policies: a comparative perspective; in: Serrano Pascual, A., Are activation policies converging in Europe? Brüssel: ETUI, 47-83.
- Berthold, N. (1988): Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen Sozialer Sicherung, in: Rolf, G./Spahn, P. B./Wagner, G. (Hg.): Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt u.a., 339-369.
- Berthold, N. (2000): Mehr Beschäftigung. Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat. Frankfurter Institut: Kleine Handbibliothek Nr. 28.
- Berthold, N./von Berchem, S. (2002): Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Markt Staat und Föderalismus, Berlin.
- Berthold, N./von Berchem, S. (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung. Markt, Staat oder beides? Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik 70, Universität Würzburg.
- Blanchard, O. (2003): Macroeconomics, Upper Saddle River.
- Blos, K./Rudolph, H. (2005): Verlierer, aber auch Gewinner. Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II, IAB Kurzbericht Nr. 17.
- Borch, K. H. (1990): Economics of Insurance, Amsterdam.
- Bothfeld, S./Gronbach, S./Seibel, K. (2005): Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, WSI-DP Nr. 134 Düsseldorf.
- Bundestag-Drs. 16/505 (2006): Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 01.02.2006.
- Breyer, F./Franz, W./Homburg, S./Schnabel, R./Wille, E. (2004): Reform der sozialen Sicherung, Berlin.
- Bruttel, O. (2005): Private Versicherungskonten als Reformoption für die öffentliche Arbeitslosenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 12/2005, 290-296.
- Bizer, K./Sesselmeier, W. (2004): Reform Projekt D. Darmstadt.
- Dingeldey, I. (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, in: APuZ 8-9/2006, 3-9.
- Eekhoff, J. (1996): Beschäftigung und soziale Sicherung, Tübingen.
- Eichhorst, W./Sesselmeier, W. (2006): Vermittlung und Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen. Das Beispiel Hartz IV, Gutachten für die Friedrich Ebert Stiftung (i. E.).
- Eisen, R. (1988): Versicherungsprinzip und Umverteilung. Einige theoretische Überlegungen zu den Grenzen des Versicherbaren, in: Rolf, G./Spahn, P. B./Wagner, G. (Hg.): Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt u.a., 117-127.
- Eisen, R. (1997): Reformüberlegungen zur Arbeitslosenversicherung, in: Hauser, R. (Hg): Reform des Sozialstaats I, Schriften des Vereins für Socialpolitik 251/I, Berlin.
- Erlinghagen, M. (2005): Wie lange dauert es, bis Beschäftigte ihren Betrieb verlassen? Neue Ergebnisse zur Beschäftigungsstabilität in West- und Ostdeutschland, IAT-Report 2005-09.

- Faure, M. G. (1995): The limits to insurability from a law and economics perspective. *Geneva Papers on Risk and Insurance* 20 (76), 454-462.
- Feldstein, M. (1976): Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment, in: *Journal of Political Economy* 84.
- Feldstein, M./Altman, D. (1998): Unemployment Insurance Savings Accounts, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 6860, Cambridge (MA).
- Fölster, S., Gidehag, R., Orszag, M. und D. Snower (2003): Health Accounts and other Welfare Accounts, in: CESifo DICE Report 3/2003, 9-14.
- Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H. J. (1996): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 2. Auflage, München.
- Gangl, M. (2002): Unemployment Benefits as a Search Subsidy. New Evidence on Duration and Wage Effects of Unemployment Insurance, Discussion Paper FS I 02-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Gatter, J. (2004): Personalpolitik und alternde Belegschaften. Betriebliche Ursachen für die Persistenz der Frühverrentung aus Sicht der Neuen Institutionenökonomie, München u.a.
- George, R. (2000): Beschäftigung älterer Arbeitnehmer aus betrieblicher Sicht. Frühverrentung als Personalanpassungsstrategie in internen Arbeitsmärkten, München u.a.
- Gerlach, K./Stephan, G. (2001): Lebenszufriedenheit und Erwerbsstatus. Ost- und Westdeutschland im Vergleich, in: *MittAB* 34, 515-529.
- Gottschall, K./Dingeldey, I. (2000): Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat. Auf dem Weg zur reflexiver Deregulierung? in: Leibfried, S./Wagschal, U. (Hg.): *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen. Reformen. Perspektiven*, Frankfurt u.a., 306-339.
- Glaab, M./Sesselmeier, W. (2005): Experimentierfeld Deutschland? Reformstrategien in der Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Expertise herausgegeben von der FES Bonn.
- Glismann, H. H./Schrader, K. (2001a): Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, *Kieler Arbeitspapiere* Nr. 1052.
- Glismann, H. H./Schrader, K. (2001b): Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung, *Kieler Arbeitspapiere* Nr. 1076.
- Glismann, H. H./Schrader, K. (2005): Privatisierung der Arbeitslosenversicherung. Ein Konzept für Deutschland, *Kieler Studien* 332.
- Grubel, H. G. (1995): Wohlfahrtsstaat und Effizienz. Gibt es akzeptable Kompromisse? *Kieler Vorträge*, N. F., 125. Kiel.
- Hartmann, P. (1998): Grenzen der Versicherbarkeit. Private Arbeitslosenversicherung, *Sozialökonomische Schriften* 15, Frankfurt u.a.
- Hayek, F.A. von (1960): *The Constitution of Liberty*, London.
- Heidel, S./Loose, B. (2004): Das „Soziale“ in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: *DAngVers* 5/6/04, 221-226.
- Herbrich, M. (1992): *Kumulkontrolle*, Wiesbaden.
- Hopenhayn, H./Nicolini, J. P. (1997): Optimal unemployment insurance, in: *Journal of Political Economy*, 105, 412-438.
- Hyclak, T./Johnes, G./Thornton, R. (2005): *Fundamentals of Labor Economics*, Boston/New York.
- Jacob, J./Sesselmeier, W. (2000): Vorruhestand versus Altersteilzeit als strategische Optionen betrieblicher Restrukturierungsprozesse, in: George, R./Struck, O. (Hg.): *Generationenaustausch im Unternehmen*, München u.a., 123-140.
- Keller, B./Seifert, H. (2006): Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, in: *WSI-Mitteilungen* 59 (5), 235-240.

- Knuth, M. (2006): „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes, in: Sozialer Fortschritt (i.E.).
- Koch, S./Walwei, U. (2005): Hartz IV. Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose? in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16/2005, 10-17.
- Konle-Seidl, R. 2005: Steht man auf drei Beinen wirklich besser. IAB-Kurzbericht Nr. 15/2005.
- Lampert, H./Althammer, J. (2004): Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u.a.
- Landmann, O./Jerger, J. (1999): Beschäftigungstheorie, Berlin u.a.
- Layard, R. (2005): Die glückliche Gesellschaft. Kurswechsel für Politik und Wirtschaft, Frankfurt u.a.
- Meinhardt, V./Zwiener, R. (2004): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, DIW Berlin.
- Meyer, W./Gerlach, K. (2005): Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Wirkungen auf Löhne, Beschäftigung und gewerkschaftliche Tarifpolitik, in: ZAF 2; 3/2005, 383-395.
- Neubäumer, R. (2006): Der gesetzliche Kündigungsschutz aus ökonomischer Sicht, in: Sozialer Fortschritt 55 (2-3), 25-34.
- Neubauer, J./Bäcker, G. (2003): Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau der Arbeitslosenversicherung? in: Sozialer Fortschritt 9/2003, 233-239.
- Nickell, S. (1997): Unemployment and Labor Market Rigidities. Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives 11, 3, 55-74.
- OECD (2005): Employment Outlook 2005. Paris.
- Opielka, M. (2004): Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Reinbek bei Hamburg.
- Orszag, M. J./Snowder, D. (2002): From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts, Institut zur Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper 532, Bonn.
- Oswald, A. (1982): The Microeconomics Theory of Trade Unions, in: Economic Journal, Vol. 92, 576-595.
- Oswald, A. (1997): Happiness and Economic Performance, in: Economic Journal 107, 1815-1831.
- Platzmann, G. (2002): Der Einfluss der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in Deutschland. Eine mikroökonomische und empirische Untersuchung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 255. Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg.
- Petersen, H. G. (1989): Sozialökonomik, Stuttgart.
- Rabe, B. (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung. Lehren aus internationalen Wirkungsanalysen, in: Sozialer Fortschritt 7/2004, 178-185.
- Raddatz, G. (2005): Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung. Was ist kurzfristig machbar? Nr. 90, Juni 2005; Stiftung Marktwirtschaft, Frankfurt.
- Rejda, G. F. (1996): Principles of Risk Management and Insurance, 5. Auflage, New York.
- Ribhegge, H. (2004): Sozialpolitik, München.
- Rürup, B. (2005): Arbeitslosenversicherung. Staatlich, privat oder gemischt? in: ZAF 2; 3/2005, 373-382.
- Römer, M./Borell, R. (2002): Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Heft 96, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V. Wiesbaden.
- Rosen, H. S./Windisch, R. (1992): Finanzwissenschaft, Band 1, München u.a.
- Rothschild, M./Stiglitz, J. (1976): Equilibrium in Competitive Insurance Markets. An Essay on the Economics of Imperfect Information, in: Quarterly Journal of Economics 90 (4), 629-649.
- Sachverständigenrat (2003): Staatsfinanzen konsolidieren. Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2004): Erfolge im Ausland. Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden.

- Sachverständigenrat (2005): Die Chance nutzen. Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden.
- Schäfer, H. (2003a): Fehlanreize und Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 9/2003, 231-233.
- Schäfer, H. (2003b): Reform der Arbeitslosenversicherung. Ökonomische Aspekte einer politischen Debatte, Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Ordnungspolitik 1, Köln.
- Schlesinger, H. (1994): Zur Theorie der Versicherungsnachfrage, in: Zeitschrift für die Versicherungswirtschaft 83(1/2), 113-136.
- Schmähl, W. (2003b): Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland. Optionen und Potentiale, in: Sozialer Fortschritt 52, 83-90.
- Schmid, J. (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen.
- Schmid, G. (2006): Sharing Risks. On Social Risk Management and the Governance of Labour Market Transitions, Discussion Paper SP I 2006-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schneider, H./Hagedorn, M./Kaul, A./Mennel, T. (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung, Gütersloh.
- Schönböck, W. (1988): Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention, in: Rolf, G./Spahn, P. B./Wagner, G. (Hg.): Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt u.a., 45-64.
- Schulze, S. (2004): Anreizwirkungen und Arbeitsmarkteffekte der Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung, Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Band 32, Frankfurt.
- Sell, S. (2003): Marktversagen und Politikversagen in der Arbeitslosenversicherung. Bausteine für eine effektivitäts- und effizienzorientierte Weiterentwicklung des bestehenden Systems, in: Sozialer Fortschritt 9/2003, 239-244.
- Sesselmeier, W. (2002): European Employment Policy? in: Funk, L./Green, S. (eds.): New Aspects of Labour Market Policy, Berlin, 95-114.
- Sesselmeier, W. (2004): Deregulierung und Reregulierung der Arbeitsmärkte im Lichte der Insider-Outsider-Theorie, in: WSI-Mitteilungen 57 (3), 125-131.
- Sesselmeier, W. (2005): Gesamtgesellschaftliche Leistungen in der Gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung. Abgrenzung und Umfang im Auftrag des DGB Bundesvorstandes, Universität Koblenz-Landau.
- Sesselmeier, W. (2006a): Wohlfahrtsstaaten im institutionellen Vergleich, in: Held, M./Kubon-Gilke, G./Sturn, R. (Hg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Jahrbuch 5: Soziale Sicherung in Marktgesellschaften, Marburg.
- Sesselmeier, W. (2006b): Arbeitsmarktpolitik in Deutschland im Vergleich zur Schweiz, in: Carigiet, E./Mäder, U./Opielka, M./Schulz-Nieswandt, F. (Hg.): Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich, Zürich.
- Sesselmeier, W. (2006c): Die demographische Herausforderung der Alterssicherung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 8-9/2006, 25-31.
- Simon, S. (2000): Umverteilung in der Sozialversicherung, Europäische Hochschulschriften Band 2714, Frankfurt.
- Stiglitz, J./Yun, J. (2002): Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 9199, Cambridge.
- Trampusch, C. (2003): Dauerproblem Arbeitsmarkt. Reformblockaden und Lösungskonzepte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B18-19, 16-23.
- Trube, A. (2005): Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung. Gesichtspunkte einer Finanzreform, in: Sozialer Fortschritt 54 (9), 226-234.

- Ullrich, C. (2004): Sozialpolitische Gerechtigkeitsprinzipien, empirische Gerechtigkeitsüberzeugungen und die Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme, in: Liebig, S./Lengfeld, H./Mau, S. (Hg): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt u.a., 69-96.
- Wagner, R. (1994): Die Grenzen der Unternehmung. Beiträge zur ökonomischen Theorie der Unternehmung, Heidelberg.

