

Arbeit ohne Grenzen? Staatliche Instrumente moderner Arbeitsmarktpolitik¹

Günther Schmid²

Einleitung

Die freundliche Einführung von Frau Mohr erinnert mich an eine Gepflogenheit an früheren Fürstenhöfen. Da wurden Musiker eingeladen, und es wurde ihnen ein Thema vorgespielt, zu dem sie frei improvisieren durften. Leider bin ich weder ein Mozart noch ein Bach der Arbeitsmarktpolitik. Deshalb bin ich froh, dass ich durch ein starkes Podium unterstützt werde und wir hier gleichermaßen im Orchester auftreten. Ich greife also den Anfang der Melodie auf und beginne, wenn Sie so wollen, mit dem Allegro ma non troppo.

Inwiefern ist die Arbeit ohne Grenzen?

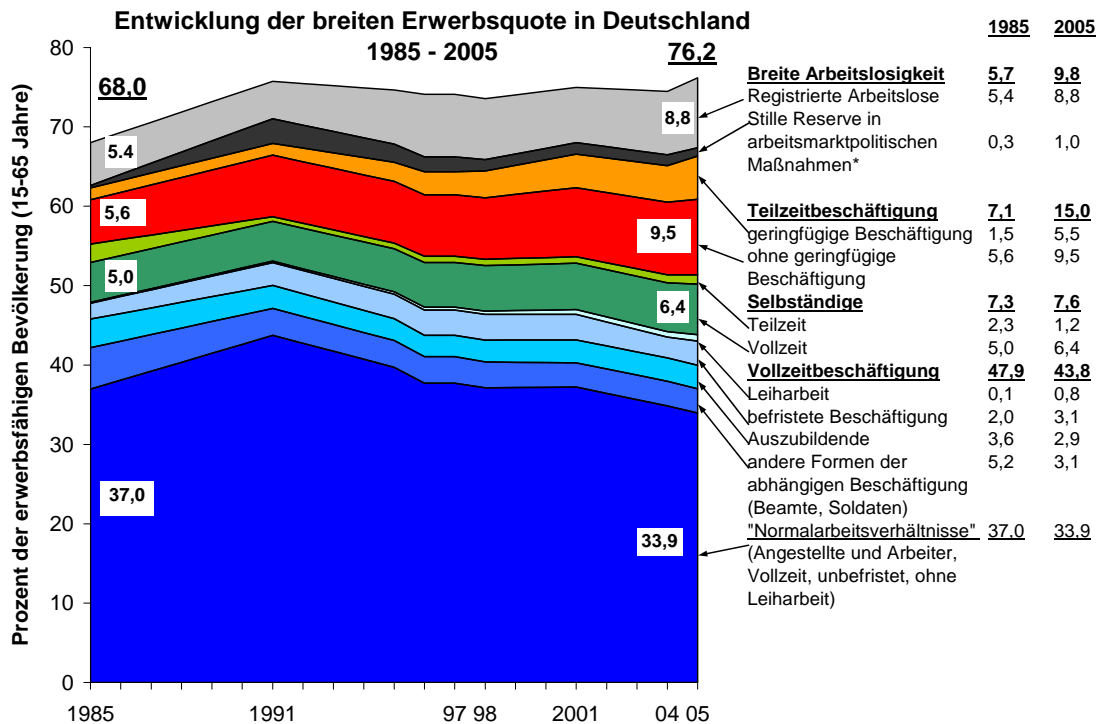
Wer noch vor einem Jahr das Klagelied der zunehmenden Entgrenzung der Arbeit gespielt hätte, wäre in Deutschland kaum auf Widerspruch gestoßen. Nach einem Jahr, in dem nahezu eine halbe Million regulärer Arbeitsplätze geschaffen wurde, ist eine solche Melodie nur noch sehr schwer wieder zu erkennen. Aber umgekehrt wird kein Schlager daraus.

Wenn Wissenschaft in einem solchen Konzert wie heute einen Beitrag leisten kann, dann ist es ihre Fähigkeit zum Blick zurück und über den nationalen Tellerrand hinaus. Schauen wir uns deshalb zwei entsprechende Bilder an:

¹ Vortrag in der Reihe "Moderner Staat: Vom Wandel der Grundlagen zu einem neuen Staatsverständnis" an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung, am 22. Januar 2008.

² Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin und Universitätsprofessor Emeritus für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin.

Abb. 1: Entwicklung der breiten Erwerbsquote in Deutschland

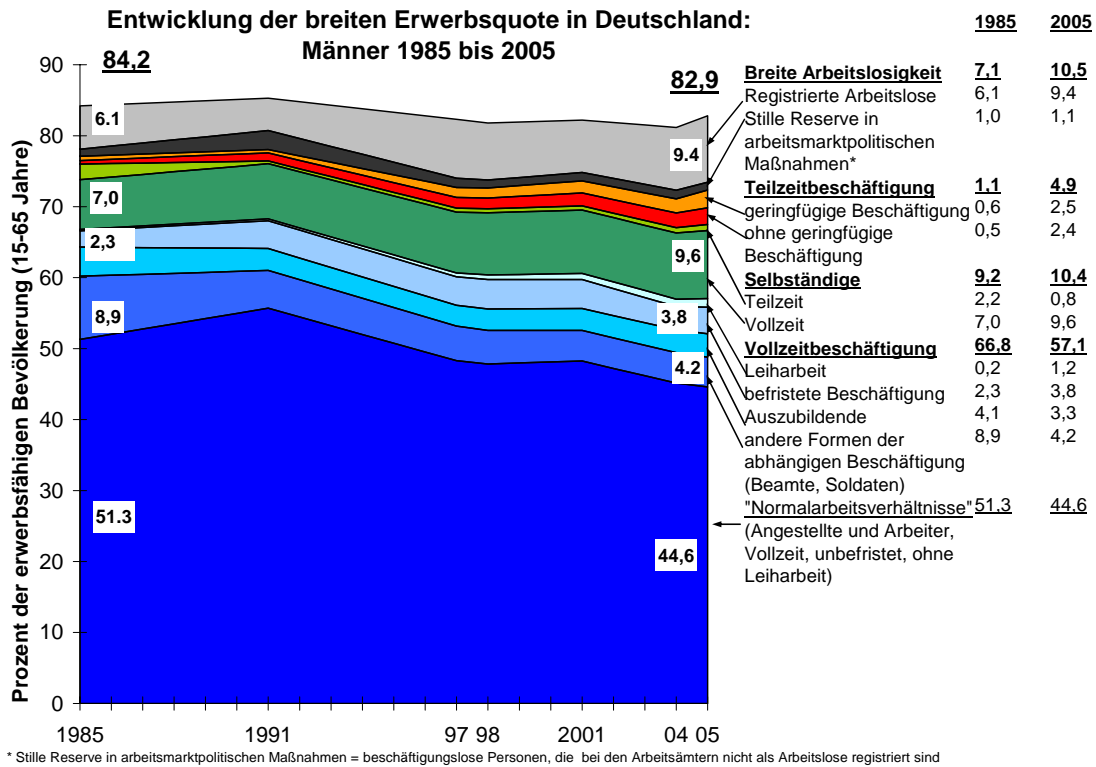


* Stille Reserve in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen = beschäftigungslose Personen, die bei den Arbeitsämtern nicht als Arbeitslose registriert sind

Die Entwicklung der breiten Erwerbsquote in Deutschland zeigt, dass ein Trend zur Entgrenzung von Arbeitsverhältnissen tatsächlich vorhanden ist. Er ist jedoch bei weitem nicht so dramatisch, wie er an die Wand gemalt wird. In den letzten 20 Jahren hat das Niveau der Beschäftigung – ich spreche vom Niveau und nicht von prozentualen Anteilen – im so genannten Normalarbeitsverhältnis leicht abgenommen. Seit 1985 ist die Beschäftigungsquote der erwerbsfähigen Bevölkerung im Normalarbeitsverhältnis von 37 auf 33,9 Prozent gefallen. In anderen Worten: Nur noch ein Drittel der erwerbsfähigen Bevölkerung ist in einem unbefristeten und abhängigen Vollzeitbeschäftigungsverhältnis. Davon abweichende Arbeitsverhältnisse – befristete Beschäftigung, Leih- oder Zeitarbeit, Solo-Selbständige und vor allem Teilzeitarbeit – haben zugenommen. Rechnet man noch die gestiegene Arbeitslosigkeit und die Menschen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hinzu, dann hat die breite Erwerbsquote von 68 auf 76,2 Prozent zugenommen. Hätten wir die neuesten Zahlen für das Jahr 2007, könnten wir sicher sein, dass die breite Erwerbsquote noch weiter gestiegen ist. Auf Grund des Konjunkturaufschwungs könnten wir auch feststellen, dass die so genannten Normalarbeitsverhältnisse wieder an Gewicht zugenommen haben.

Das Fazit dieses Rückblicks ist also nicht die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses. Die zentrale Botschaft ist die erhöhte Erwerbsbeteiligung. Diese geht allerdings mit einer Entgrenzung der Arbeit einher. Worauf diese zurückzuführen ist, zeigen die beiden folgenden Schaubilder:

Abb. 2: Entwicklung der breiten Erwerbsquote der Männer



Dieses Schaubild macht deutlich, dass die steigende Erwerbsbeteiligung nicht auf die Männer zurückgeht. Im Gegenteil. Die breite Erwerbsquote der Männer ist sogar von 84,2 auf 82,9 Prozent leicht gesunken.

Dagegen ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in nur 20 Jahren von 52,7 auf 69,4 Prozent gestiegen. Dies geht vor allem auf den Anstieg der Teilzeitarbeit und geringfügigen Beschäftigung zurück. Von den erwerbsfähigen Frauen sind übrigens nur knapp ein Viertel (23,1 Prozent) im so genannten Normalarbeitsverhältnis beschäftigt.

Abb. 3: Entwicklung der breiten Erwerbsquoten der Frauen

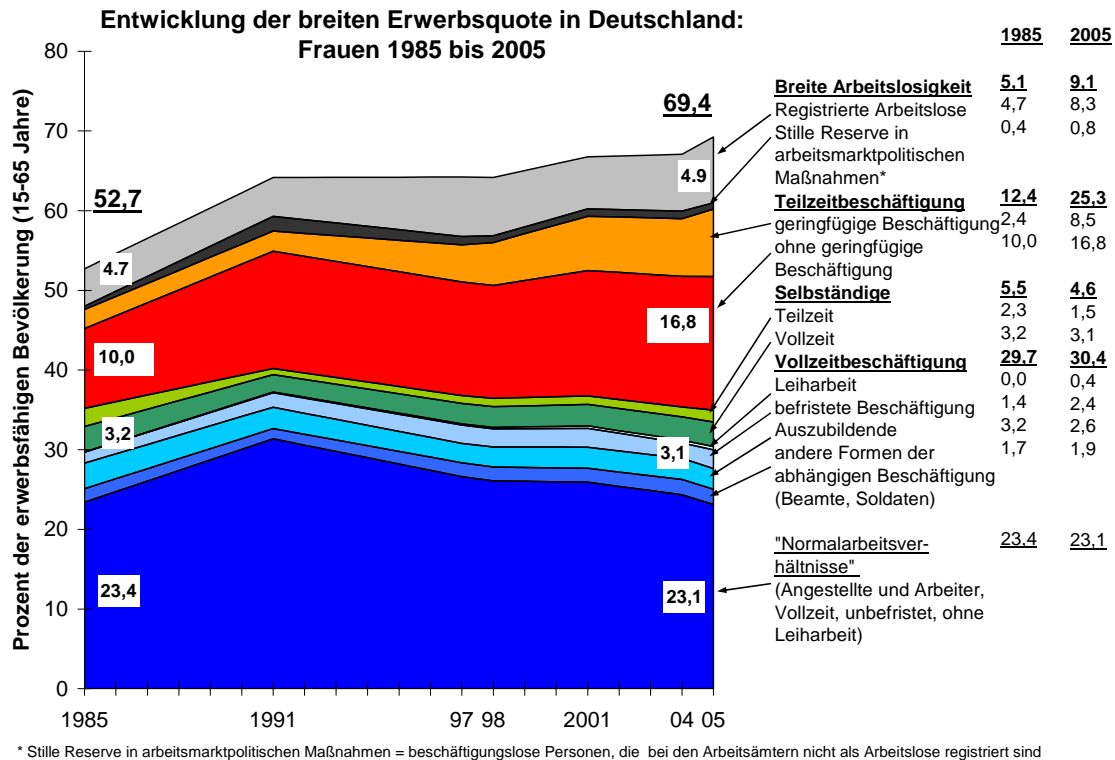
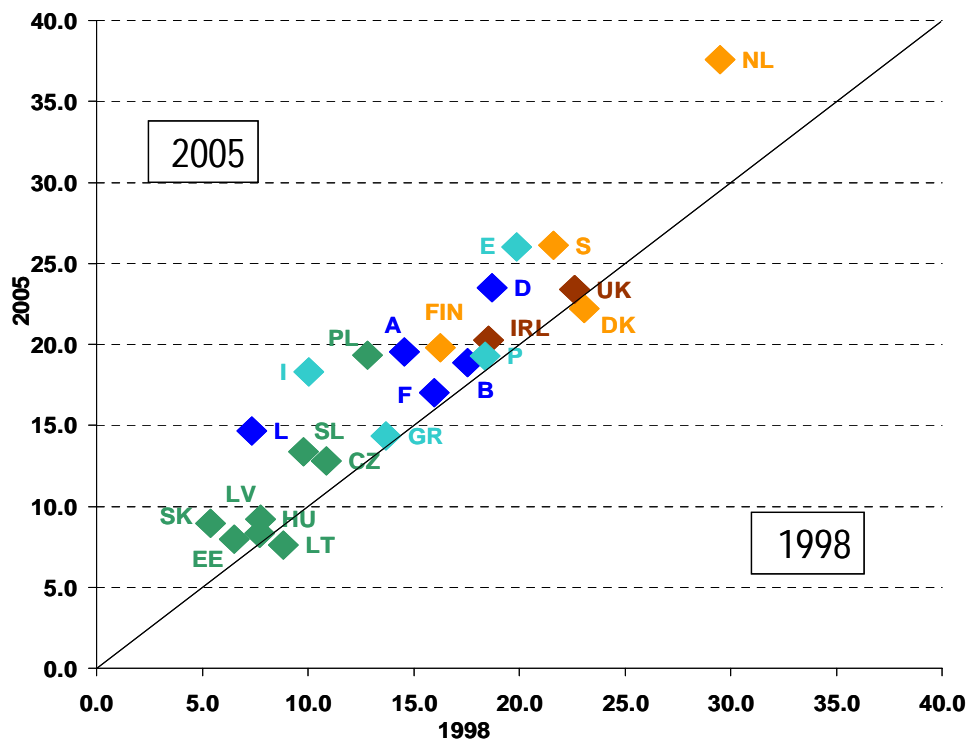


Abb. 4: Atypische Beschäftigungsquoten in Europa, 1998 und 2005



Source: Eurostat, own calculations

Betrachten wir die Entgrenzungsthese im internationalen Vergleich, dann zeigt sich folgendes Bild: Fasst man Selbständigkeit, befristete Beschäftigung und Teilzeitarbeit zusammen, dann ragen sowohl die sozialdemokratischen (hier in der politisch beliebten Farbe orange) als auch die liberalen Beschäftigungssysteme (hier im rostigen Rot) mit hohen Niveaus in solchen atypischen Arbeitsverhältnissen heraus. Dann erst folgen die konservativen Beschäftigungssysteme (in dunkelblau) und (in hellblau) die familienzentrierten Beschäftigungssysteme der mediterranen Länder. Am wenigsten entwickelt in dieser Hinsicht (in grün) sind die neuen Mitgliedsstaaten der EU in Osteuropa.

Das Bild hat auch eine Zeitachse. Würden alle Länder auf der Diagonale liegen, hätte sich seit 1998 nichts verändert. Für einige Länder trifft das auch zu. In Dänemark ist das Niveau der atypischen Beschäftigungsverhältnisse sogar leicht zurückgegangen. In den meisten Ländern – insbesondere in Italien, Polen, Spanien, den Niederlanden und Deutschland – ist das Niveau jedoch gestiegen.

Das Fazit dieses Bildes ist wiederum nicht die Klage über den zunehmenden Verfall des Normalarbeitsverhältnisses. Die zentrale Botschaft enthält zwei Facetten.

Erstens legt das Muster der Beschäftigungssysteme nahe, dass es einen Zusammenhang zwischen zunehmender Erwerbsbeteiligung und Wirtschaftskraft gibt, wobei die Zunahme der Erwerbsbeteiligung mit der Zunahme atypischer Arbeitsverhältnisse einhergeht. Die Entgrenzung der Arbeit, d.h. die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse wird europaweit mit großer Wahrscheinlichkeit weiter zunehmen.

Zweitens legt das Muster der Beschäftigungssysteme nahe, dass der Arbeits- und Sozialschutz flexibler Beschäftigungsverhältnisse in Europa offensichtlich ganz unterschiedlich ausgeprägt sein kann, wie das Zusammenclustern sozialdemokratischer und liberaler Beschäftigungssysteme zeigt. Zwar sind die Risiken in solchen Beschäftigungsverhältnissen höher als im so genannten Normalarbeitsverhältnis. In einem flexiblen Beschäftigungsverhältnis zu sein bedeutet aber nicht automatisch Rechtlosigkeit im Arbeits- und Sozialschutz.

Mit diesen Stichworten kann ich zum zweiten Satz meiner Improvisation überleiten, sozusagen zum Andante.

Was kann der moderne Sozialstaat an neuen Sicherheiten für entgrenzte Arbeit anbieten?

Ich muss mich in der Kürze der Zeit auf ein paar Beispiele beschränken. Beginnen wir mit der neuen Selbständigkeit, also dem europaweiten Trend zur Solo-Selbständigkeit. Diese ist mit spezifischen Risiken verbunden: mit dem Risiko unregelmäßiger und häufig niedriger Einkommen, dem Risiko der Auftragslosigkeit in Analogie zur Arbeitslosigkeit und dem entsprechenden Risiko mangelnder sozialer Absicherung vor allem im Alter. Mit der Begrenzung der Pflichtversicherung auf wenige Sondergruppen unter den Selbständigen stellt Deutschland im europäischen Vergleich eine Besonderheit dar. Denn in der Mehrzahl der europäischen Länder werden alle Selbständigen durch die staatlichen Pflichtversicherungssysteme erfasst, und in den Niederlanden widmet sich sogar eine Gewerkschaft speziell der Interessenvertretung von Selbständigen.

Selbst ein Blick nach Amerika, wo derzeit Schauspieler und Drehbuchautoren streiken, ist hier lehrreich. Abgesehen davon, dass die amerikanischen Gewerkschaften ausgerechnet in diesem Bereich stark organisiert sind, würde es kein amerikanischer Fernsehsender wagen, seinen Regisseuren, Schauspielern und Autoren Verträge vorzulegen, wie sie in Deutschland üblich sind. Vor allem die Praxis des „Buyout“, d.h. des Ausverkaufs aller Rechte, macht die kreative Fernseharbeit in Deutschland zu einer unterbezahlten Dienstleistung. In den USA bekommen alle Beteiligten Anteile am Weiterverkauf ihrer Produkte. Das motiviert Talent und schafft in diesem Fall nicht nur mehr, sondern auch bessere Arbeitsplätze.

Das Beispiel des Künstler- und Medienarbeitsmarkts lehrt noch mehr. Es zeigt, dass moderne Instrumente der Arbeitsmarktpolitik nicht unbedingt auf den Arbeitsmarkt im engeren Sinne begrenzt sein müssen. Sie berühren auch den Güter- und Dienstleistungsmarkt. Wo Arbeitsleistungen nicht unmittelbar bewertet werden können, weil der Wert der Leistung ungewiss ist und möglicherweise erst nach 10 Jahren entdeckt wird, muss der Lohn der Arbeit eben auch diese Risiken abdecken – sowohl im negativen als auch im positiven Bedeutungssinn von Risiko. Im negativen Sinne ist Risiko Verlustgefahr, im positiven Sinne Gewinnchance.

Steigt also die Gefahr unregelmäßiger Einkommen, muss die Grundsicherung im Alter von der Erwerbsbiographie zum Teil abgekoppelt werden. Daraus folgt, die Vorsorge für das Alter staatlich zu unterstützen, wenn das laufende Erwerbseinkommen dafür nicht ausreicht – z.B. durch die Riesterreute für alle, also auch für neue Selbstständige, und durch Beitragskredite für Geringverdiener und Arbeitslose. Steigt die Chance zur zukünftigen Verwertbarkeit der Arbeitsleistungen, müssen z.B. die Autorenrechte gestärkt und Arbeitnehmer an Kapitalerträgen beteiligt werden.

Kommen wir zu den befristeten Arbeitsverhältnissen. Ich greife nur das heiß diskutierte Thema des Arbeitnehmerverleihs oder der Zeitarbeit auf. Deutschland hinkt in der Entwicklung dieser Beschäftigungsverhältnisse gegenüber vielen Nachbarländern hinterher. In der deutschen Diskussion werden auch die Risiken dieser Form von Arbeit stärker als die Chancen hervorgehoben. Je nachdem, von welcher Seite man diese hybriden Arbeitsverhältnisse betrachtet, zeigen sie aber ihre Licht- und Schattenseiten.

Durch die positive Brille gesehen können Zeitarbeitsfirmen die Auftragsrisiken von Firmen poolen und so prinzipiell zwar keine Arbeitsplatzsicherheit, aber Beschäftigungssicherheit bieten. Darüber hinaus können Zeitarbeitsfirmen auch Einstellungsrisiken der Firmen übernehmen und noch unerfahrenen jugendlichen Erwachsenen vielfältige Berufserfahrungen vermitteln und so den Übergang in ein festes Beschäftigungsverhältnis unterstützen. Der niederländische Sozialwissenschaftler Jelle Visser hat in diesem Zusammenhang einmal mit der Feststellung provoziert: Zeitarbeitunternehmen sind die Gewerkschaften von morgen.

Durch die negative Brille sehen wir aber auch viele schwarze Schafe unter den Unternehmen, die Zeitarbeit zum Lohndumping und zur Ausbeutung durch schlechte Arbeitsbedingungen ausnutzen. Da Zeitarbeitsfirmen mittlerweile weltweit agieren, besteht ein dringender Bedarf zu einer europaweiten Regulierung. Um die Vorteile dieser neuen Flexibilität mit den notwendigen neuen Sicherheiten zu verbinden, müssen vor

allem das Gleichbehandlungsprinzip und das Recht auf Festanstellung nach mehreren Arbeitseinsätzen gesetzlich verankert werden. Vorbildhaft sind auch höhere Sozialbeiträge für Zeitarbeit in Frankreich und die Pflicht in den Niederlanden, Lohnbestandteile für Zeitarbeitnehmer in einen Weiterbildungsfond anzulegen.

Zur arbeitsmarktpolitischen Begrenzung der Zeitarbeit gehört schließlich auch die Verankerung eines gesetzlichen Mindestlohns. Dafür spricht an erster Stelle die normativ-ethische Betrachtung. Danach sollte Lohneinkommen für Vollzeitbeschäftigte nicht unter das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum fallen. Die Garantie eines Mindesteinkommens – etwa durch Kombilöhne – reicht nicht aus, wenn man das Grundgesetz so interpretiert, dass es auch das Recht zu einer autonomen Lebensführung unabhängig von politischer Willkür garantiert.

Aus ökonomischer Sicht sprechen drei Gründe für einen Mindestlohn. Mindestlöhne schützen Betriebe effektiv vor Schmutzkonzurrenz, und Mindestlöhne wirken der Segmentierung von Arbeitsmärkten entgegen. Dieser Punkt bedarf einer Erläuterung. Haben Unternehmen Marktmacht (die Theorie spricht dann von einem Monopson), dann können sie den Preis der Arbeit unter das Marktgleichgewicht drücken. Ein Mindestlohn muss deshalb nicht weniger Beschäftigung bedeuten, wenn er lediglich die überdimensionierte Gewinnspanne der Monopsonisten abschöpft. Je segmentierter der Arbeitsmarkt ist, desto dürftiger wird das für einen einzelnen Arbeitnehmer relevante Angebot an Jobs. In solchen „ausgedünnten“ Segmenten des Arbeitsmarkts können auch kleinere Unternehmen an Marktmacht gewinnen. Wenn sich neben der Abschöpfung von Gewinnspannen noch das Arbeitsangebot aufgrund steigender Löhne erhöht, dann kann ein Mindestlohn sogar Beschäftigung steigernde Wirkung haben, wie einige Untersuchungen etwa in den USA zeigen. Wenn ein Mindestlohn jedoch über dem Gleichgewichtslohn liegt, dann hat er in der Tat beschäftigungsschädliche Wirkungen. Diese differenzierte Sichtweise erklärt, warum empirische Untersuchungen immer wieder zu anscheinend widersprüchlichen Ergebnissen zur Wirkung von Mindestlöhnen gelangen. Drittens üben wohl dosierte Mindestlöhne auf Betriebe einen Anreiz aus, Produktivität und Qualität von Serviceleistungen zu erhöhen. Davon profitieren wiederum die Konsumenten und die gesamte Gemeinschaft.

Schließlich kommen noch zwei politisch-institutionelle Argumente hinzu: Die Sozialpartner sind, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehr in der Lage, aus eigener Kraft einen effektiven nationalen Mindestlohn zu garantieren. Umgekehrt wird jedoch ein Schuh daraus: Wird der Mindestlohn faktisch von den stärksten Gewerkschaften ausgehandelt und staatlich allgemein verbindlich erklärt, dann geht das auf Kosten von Arbeitsplätzen für Arbeitslose und Geringqualifizierte. Vieles spricht daher für einen gesetzlichen Sockel-Mindestlohn, dessen Höhe – wie in Großbritannien – durch eine politisch unabhängige, paritätisch besetzte Kommission vorsichtig austariert werden könnte.

Noch ein Wort zur Entgrenzung der Arbeit durch Teilzeit. Die Beschäftigung in Teilzeit entspricht ja keinesfalls mehr dem gewohnten Umfang von 20 Stunden. Sie kann von null Stunden – denken Sie an das Blockmodell der Altersteilzeit – bis 34 Stunden variieren. Ein Zurück zur 40-Stundenwoche als Regel ist weder realistisch noch wünschenswert. Aber auf der Seite der sozialen Sicherheit ist diese flexible Beschäftigungs-

form in Europa und insbesondere auch in Deutschland noch nicht ausbalanciert. Immerhin, und da ist Deutschland mit den Niederlanden an vorderster Front, besteht mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz von 2001 ein Recht auf Arbeitszeitverkürzung und Rückkehrrecht auf Vollzeit. Das war heiß umstritten, hat sich in der Zwischenzeit jedoch bewährt. Auch die Bestandsschutzsicherung bei Arbeitslosigkeit ist positiv zu erwähnen.

In der Sicherung der Risiken bestehen jedoch noch Defizite. Das betrifft vor allem die unsteten Einkommensströme im Erwerbsverlauf und mangelnde Einkommen im Alter, die mit Übergängen von Vollzeit zu Teilzeit und umgekehrt verbunden sind. Zunächst ist auf die mangelnde Koordination derzeitiger Altersteilzeit mit Steuerrecht und Sozialversicherung hinzuweisen. Auch die Anreize für geringfügige Beschäftigung (Mini-jobs) sind teilweise falsch gesetzt.

Darüber hinaus möchte ich zwei weitergehende Überlegungen zur Diskussion stellen: Erstens die Idee flexibler Rentenanwartschaften, zweitens die Einbeziehung unfreiwilliger Teilzeit in die Arbeitslosenversicherung.

Mit flexiblen Rentenanwartschaften würde man während der Vollzeitbeschäftigung Anwartschaften (also Eckpunkte) erwerben, welche die verminderten Anwartschaften bei Teilzeit oder gar bei einem Sabbatical ausgleichen würden. Die Bundesanstalt für Angestelltenversicherung hat vor ein paar Jahren dazu realistische Modellrechnungen vorgelegt.

Im Zusammenhang mit der Absicherung unsteter Einkommensströme möchte ich auf die Funktionsweise des Arbeitslosenversicherungssystems in Dänemark hinweisen. In diesem immer wieder als Vorbild zitierten Land sind Vollzeitbeschäftigte nicht nur gegen Arbeitslosigkeit abgesichert, sondern auch gegen Teilzeitarbeitslosigkeit im Falle unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung oder im Falle der Arbeitszeitverkürzung wegen Kindererziehung oder Weiterbildung.

Das Beispiel Dänemark inspiriert mich zum dritten Satz meiner Improvisation, wegen der Kürze der Zeit zum Allegro Molto Vivace.

Was könnte das wesentliche Element einer modernen Arbeitsmarktpolitik sein?

Ich will die Beantwortung dieser Frage am Beispiel der Arbeitslosenversicherung erläutern. Es besteht kein Zweifel, dass Hartz-IV ein Gerechtigkeitsdefizit hinterlassen hat. Ich bezweifle jedoch, ob die jetzt beschlossene Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs an der richtigen Stelle ansetzt und ausreicht. Mit Blick auf den „Modernen Staat“, der ja für diese Veranstaltung Programm ist, kann sogar eher von einem Rückschritt gesprochen werden. Warum?

Es hätte eine Alternative gegeben. Ich meine nicht den Vorschlag von Ökonomen, die Arbeitslosenversicherung zu privatisieren und in ein individuelles Beschäftigungskonto zu überführen. Diesem Vorschlag liegt eine Überbetonung des so genannten moralischen Verhaltensrisikos zugrunde, d.h. der Gefahr, dass Versicherte das System ausnutzen. Der Vorschlag berücksichtigt auch nicht, dass Arbeitslosigkeit überwiegend un-

freiwillig ist, und dass die Risiken häufig stark korrelieren. Eine solidarische Arbeitslosenversicherung ist daher auch im modernen Sozialstaat unumgänglich. Aber dieses Solidarsystem könnte in der Tat durch eine individuelle Komponente ergänzt werden. Wie könnte diese aussehen, und wie könnte das Effizienz- und Gerechtigkeitsproblem besser gelöst werden als durch eine bloße Verlängerung des Arbeitslosengeldes für eine spezifische Gruppe?

Zur Beantwortung dieser Frage muss ich ein wenig theoretisch ausholen. Nach der Theorie des sozialen Risikomanagements gilt es, eine Balance zwischen dem moralischem und dem innovativem Verhaltensrisiko herzustellen. Versicherungen haben nicht nur negative, sondern immer auch positive Anreizfunktionen. Sie fördern neben der moralischen Versuchung auch die Bereitschaft, riskante Entscheidungen zu treffen. Eine solche Förderung ist sinnvoll, weil die meisten Menschen – aus welchen Gründen auch immer – eher risikoscheu als risikofreudig sind. Die soziologische Risikotheorie, etwa von Ulrich Beck, betont zu Unrecht immer nur den Schadensaspekt von Risiko. Vielleicht passt das zu uns Deutschen, macht das Argument aber keineswegs stärker. Die Kehrseite des Risikos ist die Chance: ‚Wer wagt, gewinnt.‘

Das belegen Theorien aus verschiedenen Disziplinen. Die historische Forschung verweist auf die zentrale Rolle der Versicherungen bei der Entstehung des Kapitalismus. Ende des 17. Jahrhunderts emanzipierten sich z.B. die Seekaufleute von den Konvoischiffen, die ihnen der Staat gegen teures Geld zum Schutz vor Piraten zur Verfügung stellte. Stattdessen versicherten sie ihre Frachten.

Die moderne Verhaltenstheorie verweist auf unsere begrenzte Rationalität: Wir überschätzen geringe Risiken mit hoher Wahrscheinlichkeit und unterschätzen hohe Risiken mit geringer Wahrscheinlichkeit. Daher sollte der moderne Staat Anreize und Unterstützung zur Versicherung großer Risiken wie Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit bieten oder gar dazu verpflichten.

Die moderne Verantwortungsethik verweist auf die Notwendigkeit gleicher Ressourcenausstattung für die Verbreitung von Risikofreude und Übernahme individueller Verantwortung: Unter dem Schleier des Nicht-Wissens entscheiden sich Individuen für einen Versicherungsvertrag, der gleichzeitig eine generöse Absicherung von Arbeitsmarktrisiken und eine effektive Kontrolle des moralischen Verhaltensrisikos enthält.

Die moderne Finanzwissenschaft beweist, dass ex ante Umverteilung von Investitionsrisiken etwa durch progressive Einkommenssteuern wachstumsfördernde Effekte haben kann.

Die Theorie der institutionellen Komplementarität weist darauf hin, dass hohe berufliche oder betriebsspezifische Qualifikationen nicht nur eine generöse Arbeitslosenversicherung, sondern auch eine umfassende aktive Arbeitsmarktpolitik voraussetzen.

Vor dem Hintergrund dieser Theorien stellt sich die Frage: Wie könnte das innovative Verhaltensrisiko institutionell gestärkt werden? Diese Frage steckt letztlich auch im Konzept „Flexicurity“, das die Europäische Beschäftigungsstrategie auf ihre Fahnen

geschrieben hat. In anderen Worten: Welche neuen Sicherheiten könnten die Risikobereitschaft zur internen wie externen Flexibilität erhöhen?

Eine Möglichkeit, das innovative Verhaltensrisiko zu stärken, könnte in einer Teilung der Beiträge bestehen. Dabei würde ein Teil des bisherigen Beitrags zur Arbeitslosenversicherung in ein persönliches Entwicklungskonto (PEK) angelegt. Die derzeit günstige Lage der BA-Finanzien hätte als Gelegenheitsfenster genutzt werden können, die Senkung des Beitragssatzes zugunsten von PEK moderater ausfallen zu lassen. Die Mittel zur Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs hätten in ein solches Konto umgelenkt werden können. Diese PEKs sollten aus allgemeinen Steuermitteln in einer Weise ergänzt werden, dass alle Beschäftigten unabhängig von ihrem Beitrag auf den gleichen Kontenstand kommen. PEKs könnten darüber hinaus durch Tarifverträge aufgestockt werden.

Den Beschäftigten werden also Ansprüche gutgeschrieben, ohne dass die verabredeten Summen tatsächlich angespart sind. Der Rückgriff auf die Konten – also das Ziehungsrecht – erfolgt nach politisch festgelegten Regeln. Im Gegensatz zu den individuellen Sparkonten derzeitiger Privatisierungsvorschläge sollen keine „Eigentumsrechte“ erworben werden. Werden die PEKs nicht genutzt, verfallen sie am Ende des Erwerbslebens.

In arbeitsmarktpolitisch begründeten Fällen könnte das Ziehungsrecht auf das PEK wie bisher mit Finanzierungsanteilen aus dem reinen Beitragstopf ergänzt werden. Die Entnahmen aus dem Konto sollten an die Bedingung geknüpft werden, dass sie zur Finanzierung des Erhalts oder der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dienen. Insbesondere sollten sie für Weiterbildung, zum Ausgleich reduzierter Arbeitszeiten und zur Überbrückung geminderter Verdienste verwendet werden.

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

Der Beitragssatz von einem Prozentpunkt erbrächte derzeit ein Volumen von 7,5 Mrd. Euro für PEKs. Mit entsprechend ergänzten Steuermitteln könnte das Gesamtvolumen auf 15 Mrd. Euro aufgestockt werden. Umgerechnet auf 27 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und einer durchschnittlichen Arbeitslebensdauer von 40 Jahren, ergäbe sich ein PEK von etwa 22.000 Euro (Gegenwartswert).

Wie bei der derzeitigen Arbeitslosenversicherung wäre eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen, also auch auf Beamte, Selbständige und geringfügig Beschäftigte wünschenswert. Entsprechend würden sich dann auch die hier angeführten Orientierungsdaten verändern.

Schlussfolgerungen

Ich komme zum Schluss. Moderne Arbeitsmarktpolitik muss die Orientierung am Lebenslauf, am lebenslangen Lernen und an der Gleichstellung der Geschlechter ernst nehmen. Das bedeutet, nicht nur das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit, sondern auch die Einkommensrisiken bei kritischen Übergängen im Erwerbsverlauf abzusichern. Nicht nur Arbeit, sondern auch Übergänge müssen sich lohnen.

Moderne Arbeitsmarktpolitik darf sich nicht nur auf die Zählung des moralischen Verhaltensrisikos konzentrieren. Sie muss – viel mehr als bisher – das innovative Verhaltensrisiko fördern. Individuen sollten in die Lage versetzt werden, Autoren ihres eigenen Lebens zu werden. Zur Gleichheit existenzieller Ressourcen wie Wohnung, Gesundheit und Bildung käme die gleiche Befähigung zu einer autonomen Lebensführung als Gewährleistungsaufgabe des Sozialstaates hinzu.

Dabei würde die Ergänzung der solidarischen Arbeitslosenversicherung durch ein persönliches Entwicklungskonto eine entscheidende Rolle spielen. Gegenüber einer bloßen Differenzierung des Arbeitslosengeldbezugs nach Alter hätte sie mehrere Vorteile:

Persönliche Entwicklungskonten stärken das Äquivalenzprinzip. Denn individuelle Beiträge, ergänzt durch einen solidarisch umverteilenden Steuerbeitrag, entlasten die Beiträge zur Finanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen. Dadurch tragen sie auch zur Minderung des moralischen Verhaltensrisikos bei.

Persönliche Entwicklungskonten stärken die Gerechtigkeit. Alte haben gegenüber jungen Beschäftigten nicht per se höhere Arbeitsmarktrisiken. Erziehende Mütter oder Väter können von Arbeitslosigkeit härter getroffen werden als Ältere. Da über einen Teil der Beiträge nun je nach Lebenslage im Rahmen eines Regelsystems frei verfügt werden kann, würde auch das Gefühl abgemildert, bei langen Beitragszahlungen „enteignet“ zu werden.

Persönliche Entwicklungskonten stärken auch die Effizienz. Werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus den eigenen Ziehungsrechten mitfinanziert, ist zu erwarten, dass diese Maßnahmen aus Eigeninteresse sorgfältig ausgewählt und hoch motiviert umgesetzt werden.

Die Administrierung persönlicher Entwicklungskonten setzt jedoch wegen der begrenzten Information von Individuen eine Modernisierung der Arbeitsmarktdienstleistungen voraus, vor allem eine Stärkung der Arbeitsberatungskapazität der Arbeitsagenturen.

Auf das Thema des heutigen Abends bezogen hätte ein modernes Staatsverständnis die Konsequenz, die altehrwürdige Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung zu erweitern. Der Hauptvorteil bestünde vor allem in einer Stärkung des innovativen Verhaltensrisikos. Die Bereitschaft von Arbeitnehmern wie Arbeitgebern würde steigen, riskante Investitionsentscheidungen zu treffen. Vor allem die Bereitschaft zur Weiterbildung, zur Flexibilität der Arbeitszeiten, zur zwischenbetrieblichen Mobilität oder zur Selbständigkeit würde steigen. Eine Beschäftigungsversicherung würde damit nicht nur die ökonomische Wohlfahrt steigern, sondern auch dem sozialpolitischen Ziel

einer größeren Selbstbestimmung und einer balancierten Gestaltung der Arbeits- und der Lebenswelt näher kommen.