



WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

Soziales Risikomanagement von Übergangsmärkten

Überlegungen zur Brandenburger Landesarbeitsmarktpolitik

Günther Schmid

Vortrag für Beiratsitzung der
LASA - Brandenburg

10. Mai 2006

Das Entscheidungsparadox und der ‚kybernethische‘ Imperativ

Nur die Fragen, die prinzipiell unentscheidbar sind, können wir entscheiden.

Metaphysik: ‚Wie sollen wir dann entscheiden?‘

„Und Ethik antwortete:

‚Sag ihnen, sie sollten immer so handeln, die Anzahl der Möglichkeiten zu *vermehr*en ...‘

(Heinz von Foerster, KybernEthik, 1993: S. 73, 78)

Warum „Risikomanagement“?

Zunehmende Verlagerung von Arbeitsmarktrisiken auf Individuen

- > Beispiel Rentenversicherung:
von der Lebensstandardsicherung zur
Beitragsniveausicherung
- > Beispiel Hartz IV
von der Einkommensniveausicherung zur
Grundsicherung

Ist mehr Eigenverantwortung gerecht und effizient?

Ja

- > nur Lohnsenkung erhält Wettbewerbsfähigkeit
- > lebenslange Einkommenssicherung nicht möglich,
mehr Eigenverantwortung

Nein

- > nur Kaufkrafterhalt und staatliche Investitionen
erhalten Wettbewerbsfähigkeit
- > nur wenige können mehr Eigenverantwortung
übernehmen

Gibt es einen dritten Weg?

These

Soziales Risikomanagement von Übergangsmärkten kann Teil der Lösung sein: nämlich der Versuch, mehr Flexibilität durch die Befähigung zu mehr Eigenverantwortung und mehr Sicherheit durch neue soziale Rechte und durch Umlenkung öffentlicher Fürsorgemittel in Investitionen zur Vorsorge neuer Risiken zu schaffen

Was kommt?

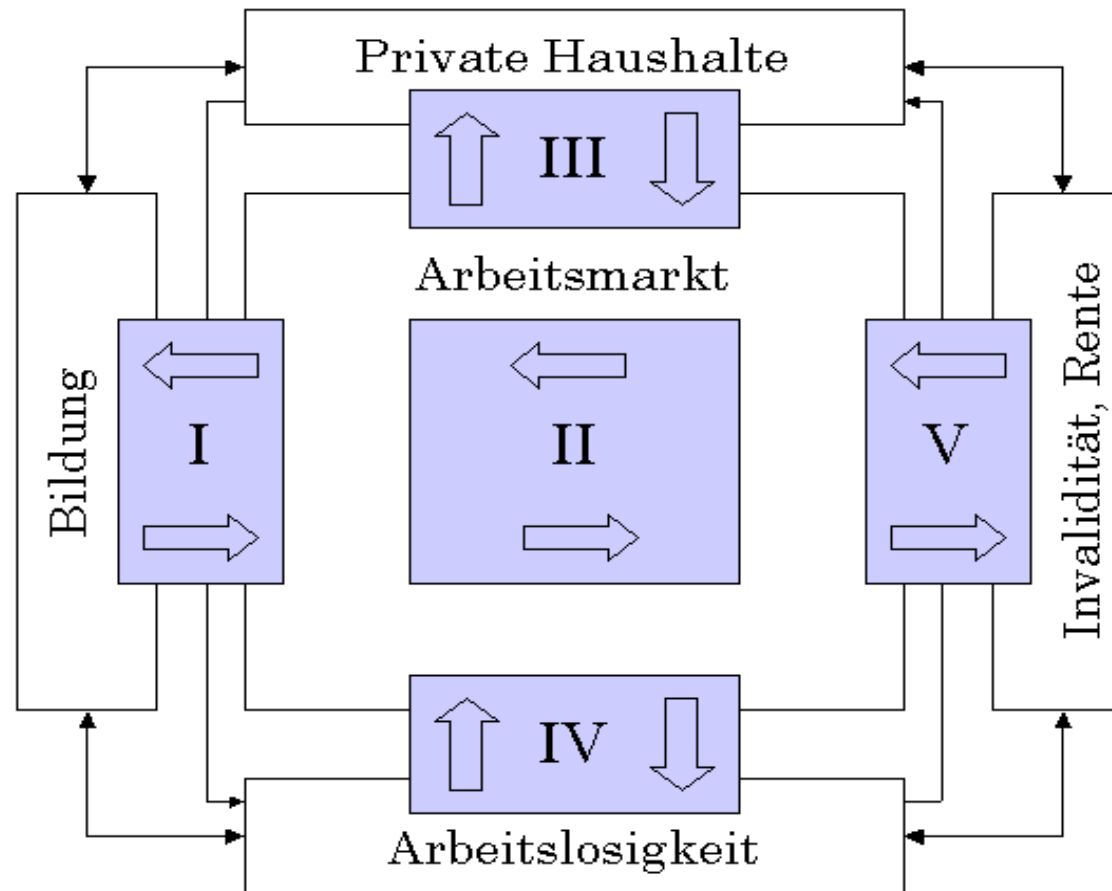
1. Was heißt „Soziales Risikomanagement von Übergangsmärkten“?
2. Was sind die normativen Grundlagen des Risikomanagements?
3. Was sind die psychologischen Grundlagen des sozialen Risikomanagements?
4. Was kann Management von Übergangsrisiken für das Land Brandenburg bedeuten?

1. Was heißt „Soziales Risikomanagement von Übergangsarbeitsmärkten“?

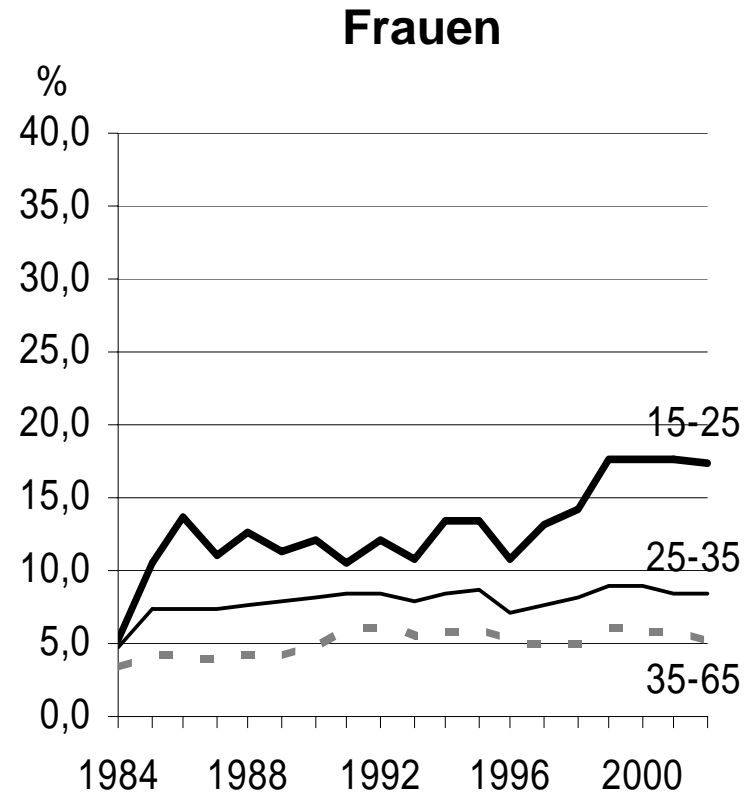
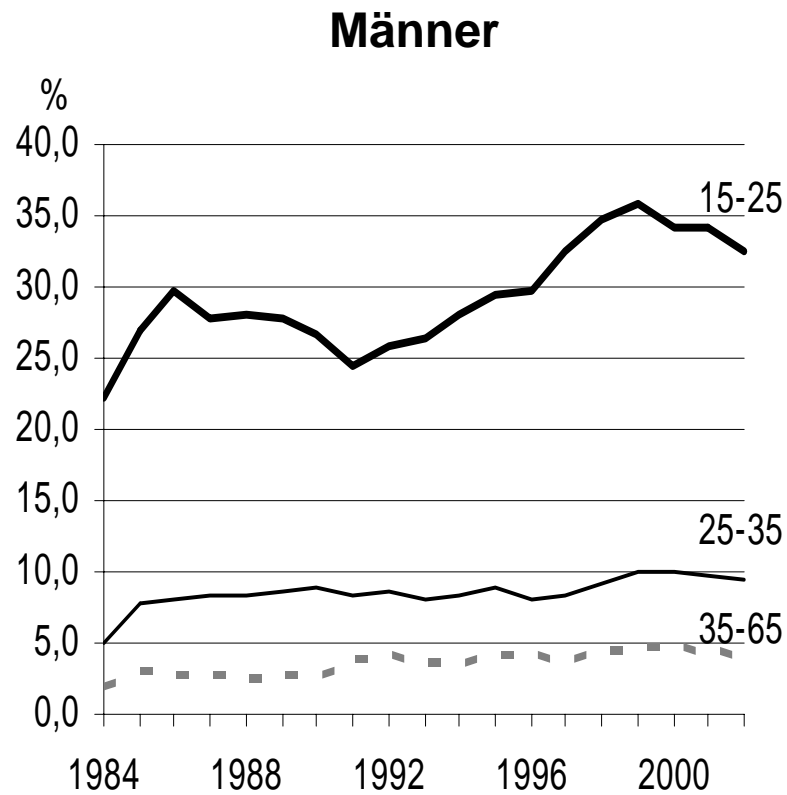
Komponenten des Sozialen Risikomanagement

	<u>analytisch</u>	<u>normativ</u>
<u>Managen</u>	zielgerichtetes Handeln zur Lösung komplexer Probleme koordinieren	für das Ergebnis verantwortlich sein und dafür ‚gerade stehen‘
<u>Risiko</u>	kalkulierte Ungewissheit (Technologie)	Gefahr <u>und</u> Chance: unterschiedliche Wahrnehmung (Risikokultur)
<u>Sozial</u>	Entscheidungsregel (Staat, Betriebe, Individuen)	Gerechte Verteilungsregel oder jedem zustehendes Recht: Anpassung an neue Risiken

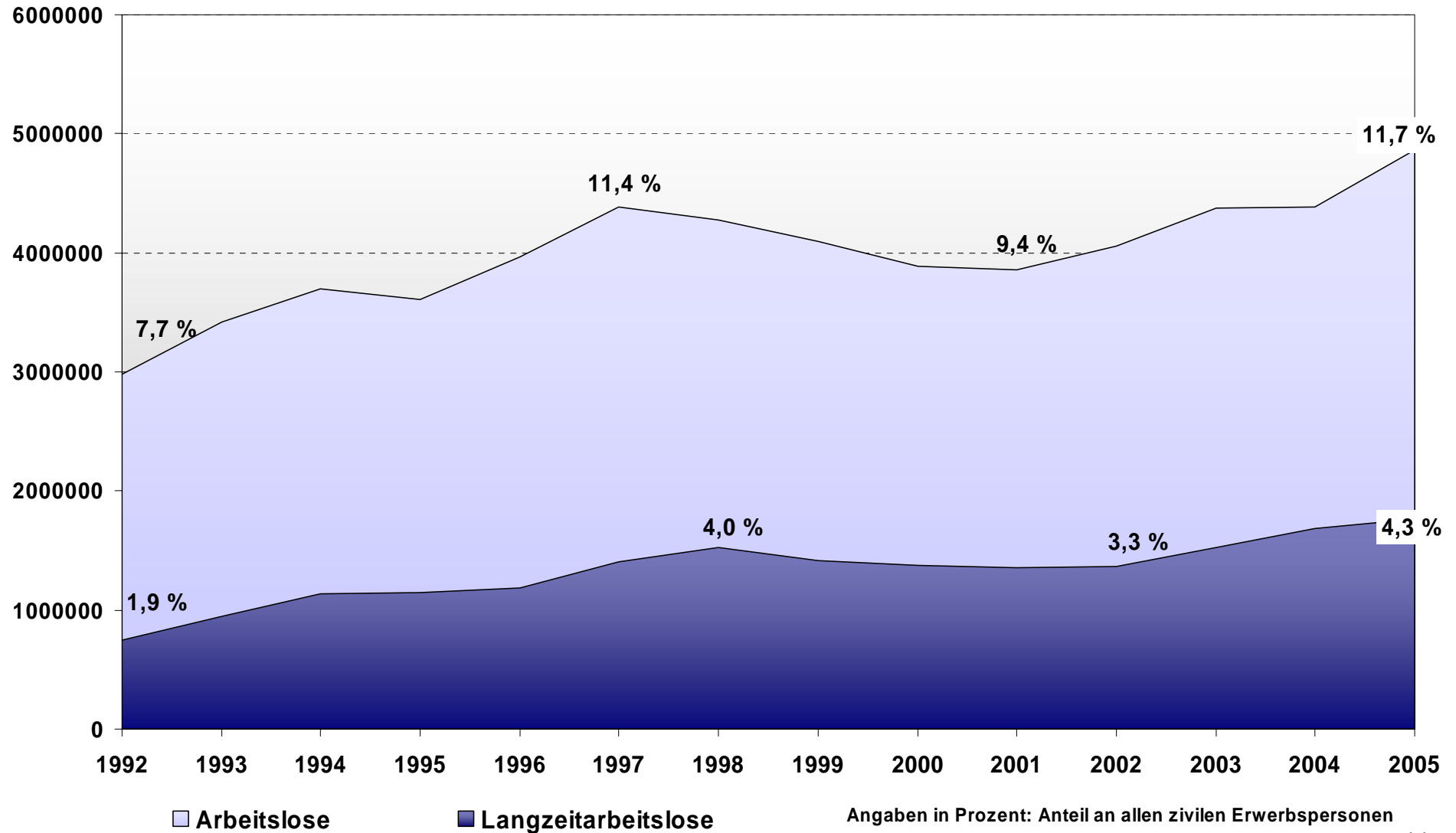
Das Konzept der Übergangsmärkte



Befristete Arbeitsverträge in Deutschland

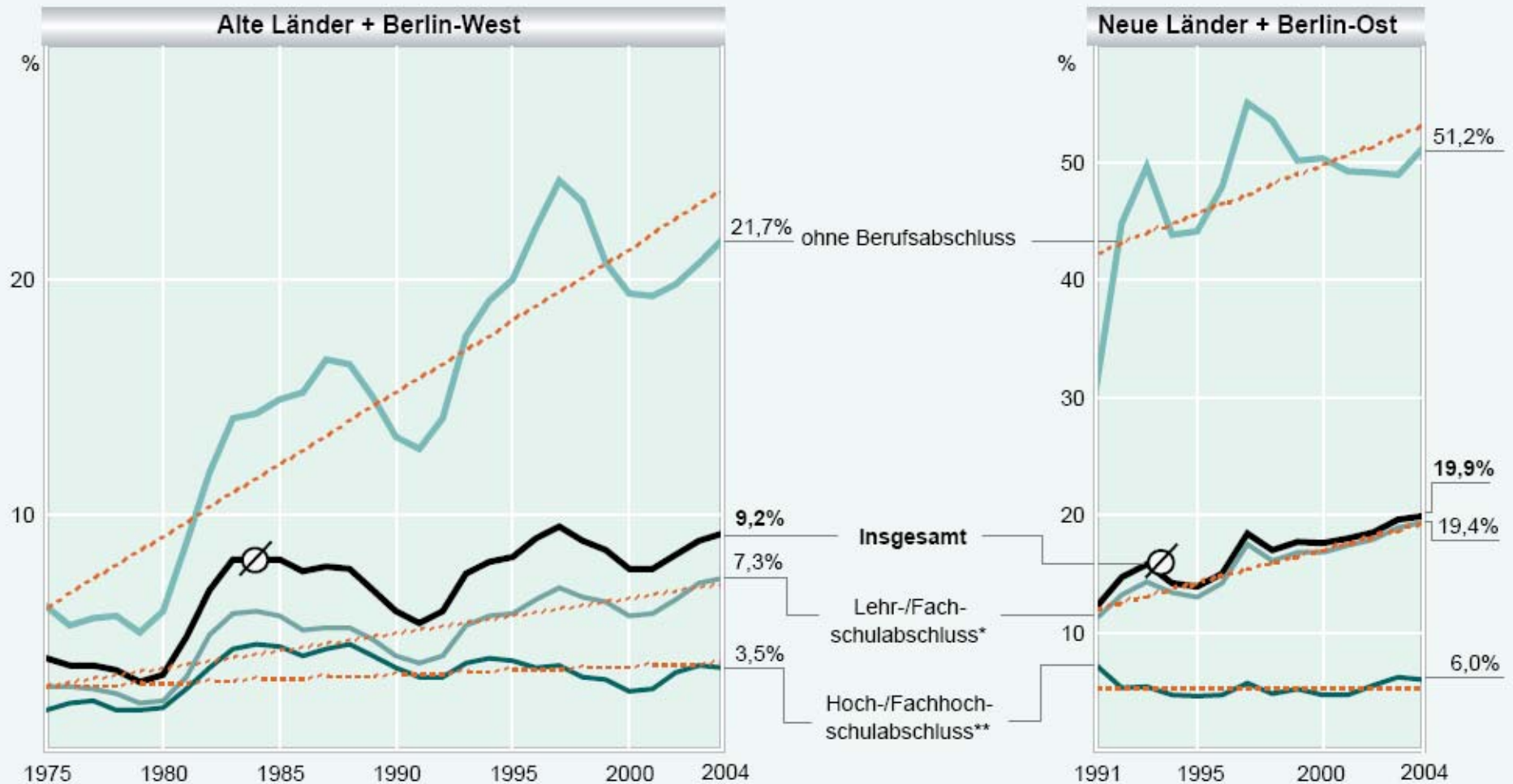


Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland, 1992 - 2005



Quelle: <http://statistik.arbeitsagentur.de>; ANBA

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten bis 2004



Anmerkung:

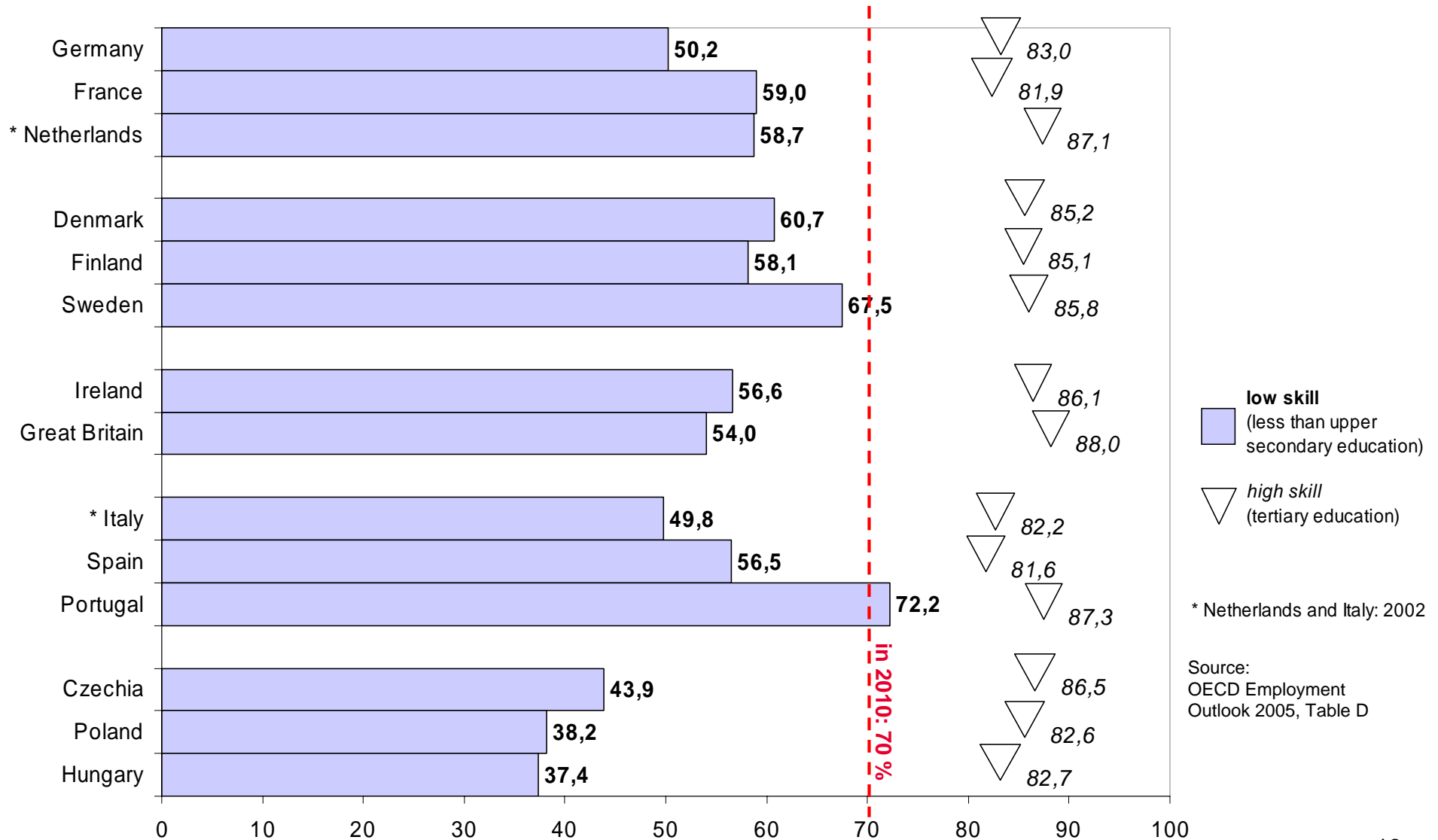
Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation
 Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss nach Mikrozensus je Altersklasse proportional verteilt.

Quelle: IAB-Berechnungen auf Basis Mikrozensus und Strukturserhebungen der BA (jeweils Ende Sept.)

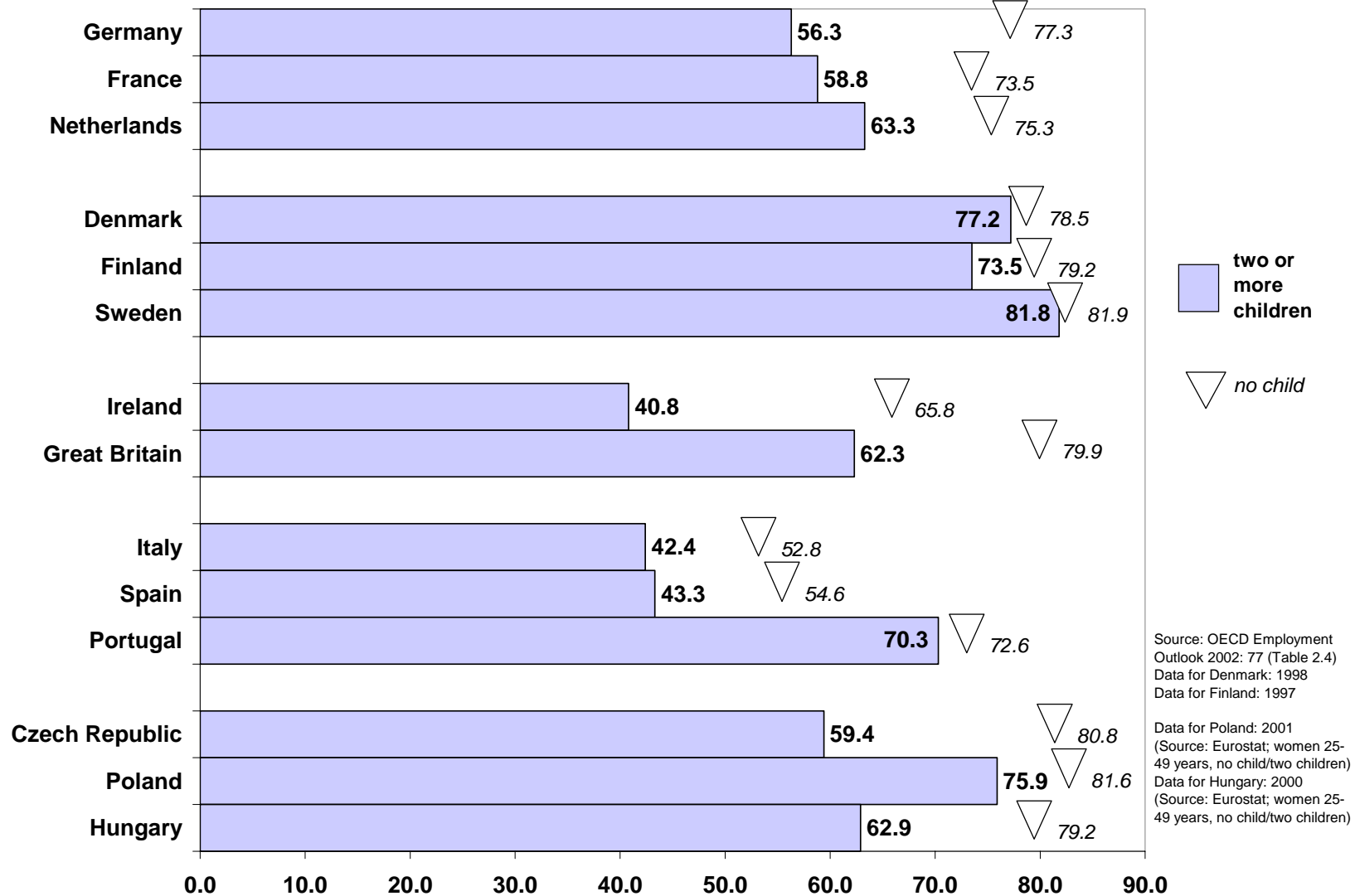
*) ohne Verwaltungsfachhochschulen

***) einschl. Verwaltungsfachhochschulen

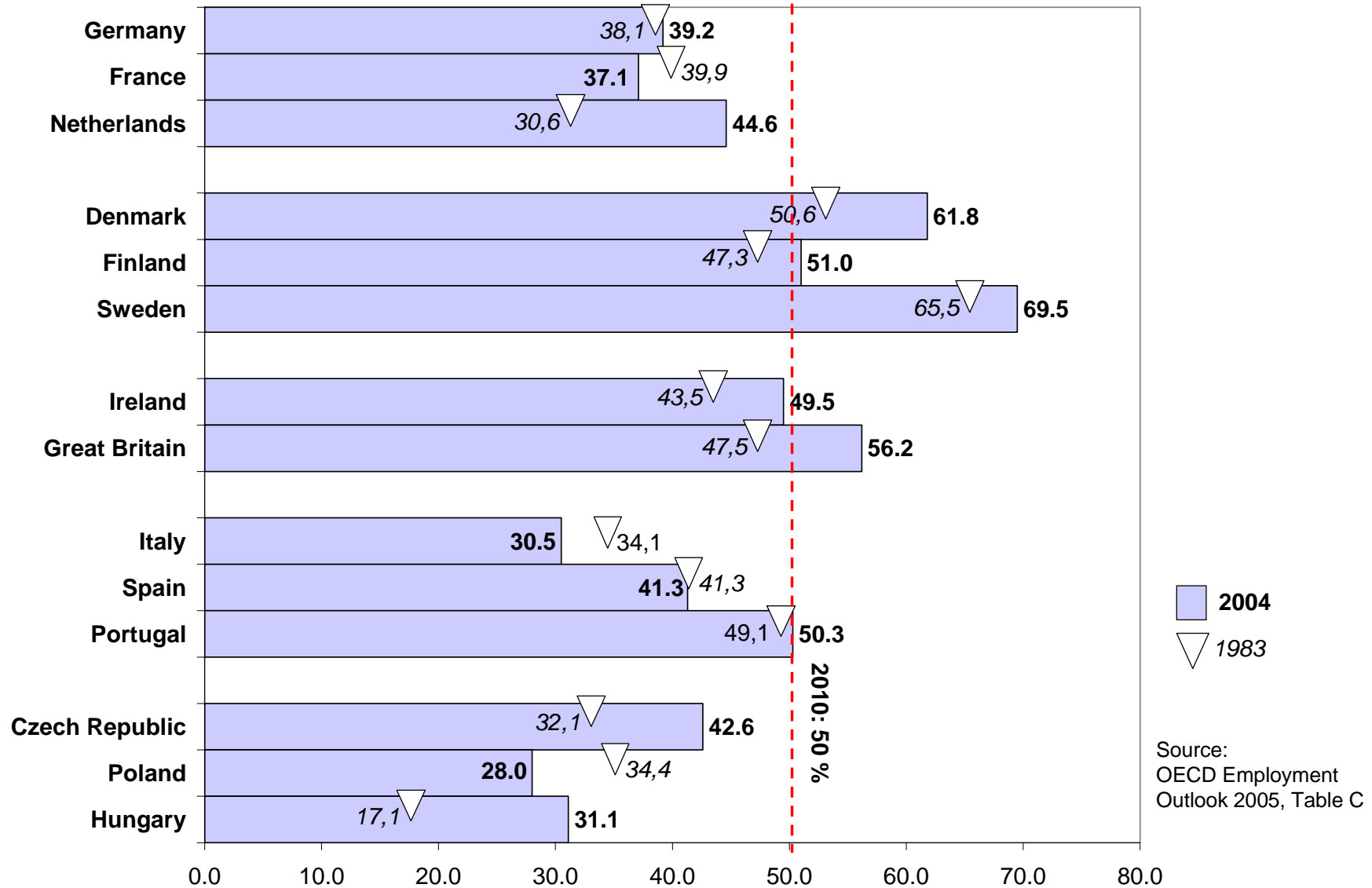
Beschäftigungsquoten (25–64) nach Qualifikation (2003)



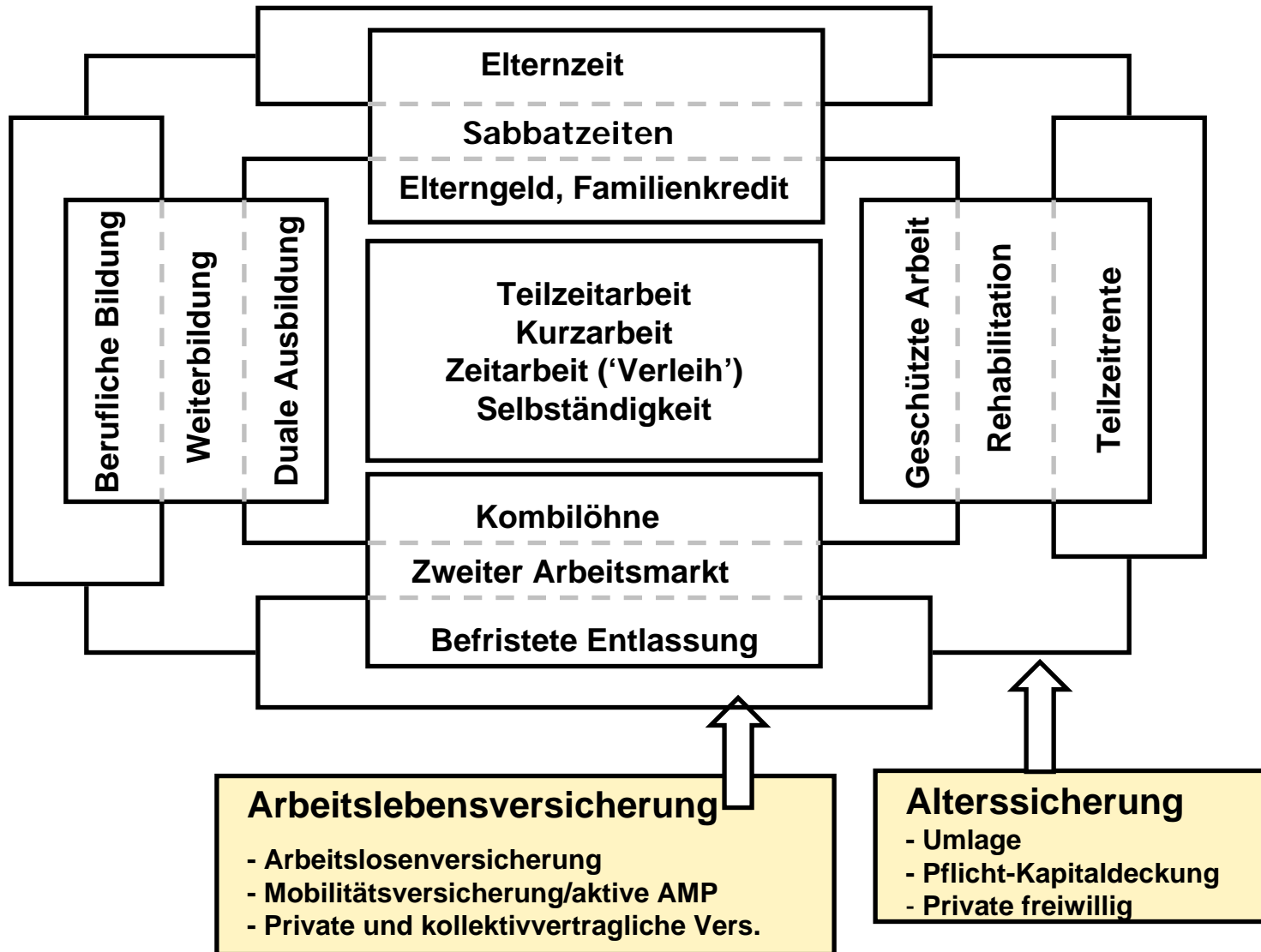
Beschäftigungsquoten der Frauen (25-54) ohne Kinder sowie mit zwei und mehr Kindern, 2000



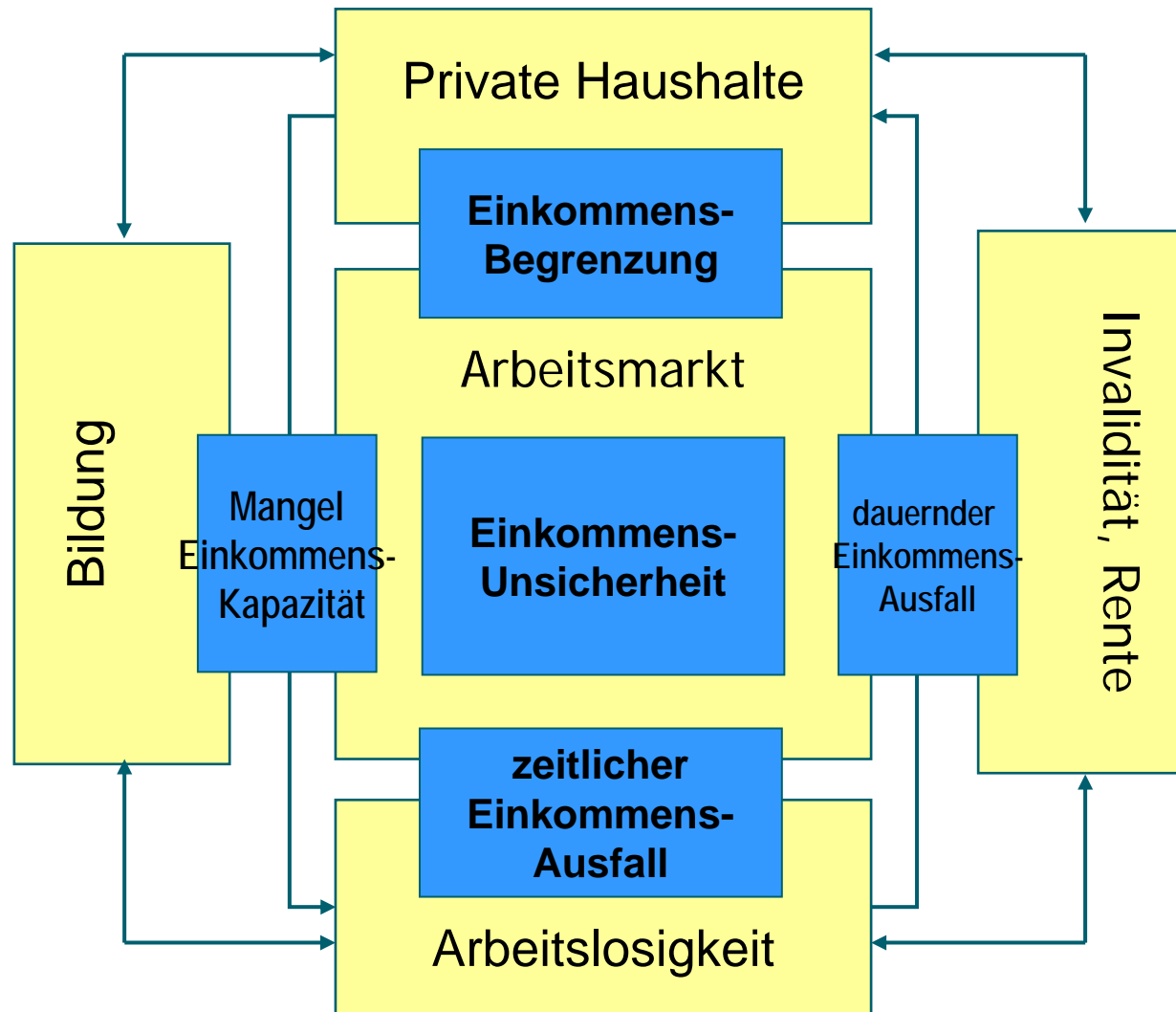
Beschäftigungsquote Älterer (55 - 64), 2004 und 1983



Der moderne Arbeitsmarkt



Kritische Übergänge und Risiken im Erwerbsverlauf



Arbeitslebensversicherung

- > Auf Kernfunktionen reduzierte Arbeitslosenversicherung
- > Mobilitätsversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik
- > Private und kollektivvertragliche Sicherungssysteme

2. Was sind die normativen Grundlagen des sozialen Risikomanagements?

Hauptströmungen der Gleichheits- und Gerechtigkeitsdebatte (I)

- **Wohlfahrtsgleichheit** (Utilitarismus)
 - > Nutzenmaximierung solange niemand schlechter steht
- **Ressourcengleichheit** (Vertragstheorie)
 - > Maximierung der Chancengleichheit
 - **Rawls** (rationale Vertragstheorie)
 - Gleichheit Primärgüter, Maximierung Minimum
 - **Dworkin** (ethische Vertragstheorie)
 - Ressourcengleichheit, Verantwortung eigener Wahl

Hauptströmungen der Gleichheits- und Gerechtigkeitsdebatte (II)

Ethische Vertragstheorie (Ronald Dworkin):

- Gerecht ist eine Verteilung von Lebenschancen, wenn sie die Umstände ungleicher Einkommen und Lebensqualität berücksichtigt
- Rechte und Pflichten balanciert
- Eigenverantwortung nur für die Folgen eigener Wahl und eigener Handlungsmöglichkeiten zumutet
- Periodisch Ressourcen zum Ausgleich unverschuldeter Ungleichheiten umverteilt

Hauptströmungen der Gleichheits- und Gerechtigkeitsdebatte (III)

- **Gerechtigkeit durch Befähigungsgleichheit**

- > Ermächtigung durch Fähigkeiten

- **Amartya Sen** (egalitäre Handlungstheorie)

- Gleiche Ressourcenausstattung zur Befähigung, ein Leben nach eigenen Vorstellungen führen zu können (Variabilität der Lebensstile, Individuen als autonome Agenten, Freiheit zum Handeln)

Idealtypen des sozialen Risikomanagements

Zuständige Akteure des Risikomanagements

		Individuum und private Kollektive	Staat und Gesellschaft
Ursache der Risiken	Eigene Wahl	I. Individuelle Verantwortung	II. Gesellschaftliche Solidarität
	Externe Umstände	III. Individuelle Solidarität	IV. Staatliche Verantwortung

Schlussfolgerungen aus normativer Perspektive

- > Die Verantwortungsteilung von Risiken unter normativen Gesichtspunkten nur grob zu umreißen
- > Konkrete Ausgestaltung hängt stark von gesellschaftlichen Wertvorstellungen, politischen Prioritäten und Präferenzen ab
- > Begründetes Werturteil: Individuelle Verantwortung zur Übernahme von Arbeitsmarktrisiken und die individuelle Solidarität zur Vorbeugung, Linderung und Lösung externer Risiken beizutragen könnten erheblich gestärkt werden, wenn die Fähigkeit zur Eigenverantwortung durch investive Umverteilung von Ressourcen und durch aktive Arbeitsmarktpolitik gestärkt würden.

Konsequenzen für die „aktive“ Arbeitsmarktpolitik

- Ziel nicht nur die Reparatur der Arbeitslosigkeit
- Ziel ist auch, Gelegenheitsstrukturen im Erwerbsverlauf zu schaffen, die Handlungsmöglichkeiten eröffnen: wie den Beruf, den Betrieb oder den Ort zu wechseln und Arbeit mit Bildung oder Familie oder mehr Freizeit zu verbinden (Arbeit-Leben-Balance)
- Dadurch höhere Mobilität, die auch zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit beiträgt (vgl. ‚flexicurity‘ Modell in Dänemark)

3. Was sind die psychologischen Grundlagen des sozialen Risikomanagements?

Die Theorie der Erfolgsaussichten

Daniel Kahneman und Amos Tversky („prospect theory“)

- Erstens bewerten wir nicht ein Ding an sich, sondern den Verlust oder Gewinn beim Übergang von einem Zustand zum anderen
- Zweitens bewerten wir dabei Verluste höher als Gewinne, wobei das Verhältnis erfahrungsgemäß zwei zu eins ist
- Drittens kommt noch ein „Ausstattungseffekt“ hinzu („endowment“), d.h. was ich besitze oder erfahren habe schätze ich höher als das Unbekannte

Psychologie des Risikoverhaltens

- Risikoaversion, um Gewinne zu sichern
 - > Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach
- Risikofreude, um Verluste zu vermeiden
 - > Die Neigung zum Roulettespieler, um Verluste wettzumachen
- Unterschätzung großer Risiken in der Ferne, Überschätzung trivialer Risiken in der Nähe
 - > Die Neigung zur Kurzsichtigkeit im Risikomanagement

Lösungsmöglichkeiten für verzerrte Risikowahrnehmung und nicht-rationales Risikoverhalten

- Gegen Kurzsichtigkeit:
 - > Erweiterung des Erwartungshorizonts
 - Risikoaufklärung, Verankerung des Investitionsgedankens
 - Recht auf Weiterbildung
 - > Verpflichtung zur Risikoteilung
 - Beitragspflichten zu den gesetzlichen Sozialversicherungen;
 - zusätzlich z.B. Pflicht zur Weiterbildung oder Bildungskonten

Lösungsmöglichkeiten für verzerrte Risikowahrnehmung und nicht-rationales Risikoverhalten

- Gegen spekulatives Risikoverhalten:
 - > hohe Besteuerung spekulativer Gewinne
 - z.B. Erbschaftssteuer, progressive Einkommensteuer
 - > Aktivierungsstrategien
 - z.B. Pflicht zur Annahme von Vermittlungs- oder Ausbildungsplatzangeboten
 - > Qualitätssicherung
 - z.B. Prüfkriterien für Weiterbildung und Existenzgründungen, Ehrenkodices, Gütesiegel (z.B. Euro-Franchise)

Lösungsmöglichkeiten für verzerrte Risikowahrnehmung und nicht-rationales Risikoverhalten

- Gegen Risikoaversion:
 - > Erwartungshorizont durch Gelegenheitsstrukturen erweitern
 - (Verhandlungs-) Recht zur Weiterbildung, Sabbaticals, Variation der Arbeitszeit
 - sinnvolle Förderketten (Vermittlung plus Nachförderung)
 - mittel- (und nicht nur kurzfristige) Übergangsbeschäftigung
 - > Reduzierung der subjektiven Verlust-Gewinn-Bilanz
 - Rückfallmöglichkeiten und flexible Sanktionen
 - Behalt oder Erwerb sozialer Sicherheiten
 - Lohnversicherung
 - Zuverdienstmöglichkeiten

Prinzipien von Übergangsmärkten

- zeitlich: **Prävention** durch Antizipation von Veränderungen und vorsorgende Anpassung, durch Beschleunigung der Vermittlung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, durch Nachverfolgung von Wirkungen und Sicherung der Nachhaltigkeit
- sachlich: **Flexibilität** durch Gelegenheitsstrukturen, d.h. Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen oder Kombinationen derselben entsprechend den betrieblichen Anforderungen und den wandelnden Präferenzen im Erwerbsverlauf
- sozial: **Sicherheit** durch Einbeziehung aller Einkommensrisiken (nicht nur Arbeitslosigkeit) in eine ‚Arbeitslebensversicherung‘ durch erweiterte Lohnersatzleistungen, Bildungs- und Zeitkonten und Lohnergänzungen im Falle begrenzter Einkommenskapazität
- rechtlich: **Soziale Integration** durch Gewährleistung von Rechtsansprüchen auf Übergänge während des Erwerbsverlaufs für alle Erwerbsbürger/innen

4. Was kann Management von Übergangsrisiken für die Brandenburger Landesarbeitsmarktpolitik bedeuten?

Sieben allgemeine Konsequenzen für Arbeitsmarktpolitik aus der Perspektive des Risikomanagements

1. differenzierte Risikoanalysen
2. unmittelbar einsichtige Risikoinformationen (Beispiel)
3. Denken in Übergängen und Übergangssequenzen (Beispiel)
4. Evaluierung von Langfristwirkungen
5. Informationen über objektive und subjektive Lebensqualität
6. Risikopooling durch Vernetzung von Akteuren
7. Dezentralisierung durch Kontraktmanagement oder Zielvereinbarungen (Regionalbudgets, Qualifizierungsvereinbarungen)

Formulierung strategischer Beschäftigungsziele auf der Basis der Risikoanalyse (EU15)

Status zum Zeitpunkt t (1998)

Status zum Zeitpunkt (t-1)	Inaktiv	Arbeitslos	Gering qualifizierte Tätigkeit	Hoch qualifizierte Tätigkeit
Inaktiv	87,5	5,0	5,0	2,5
Arbeitslos	17,5	52,5	20,0	10,0
Gering qualifizierte Tätigkeit	7,5	12,5	50,0	30,0
Hoch qualifizierte Tätigkeit	2,5	2,5	5,0	90,0

Quelle: Beschäftigung in Europa, 2002, S. 102

Mehrjahresübergänge nach ökonomischem Status (EU 15 gesamt; Reihenprozentuierung)

t + 6

	Permanent	Temporary	Self employed	Not employed	Education/ training
Permanent	76,7	4,0	3,1	15,8	0,5
Temporary	55,0	16,4	6,4	20,7	1,5
Self employed	12,5	2,9	68,3	15,8	0,5
Not employed	18,7	6,1	4,8	69,0	1,3
Education/ training	41,6	13,4	4,8	16,1	24,1

Source. Employment in Europe 2004, Table 50

Mehrjahresübergänge nach Bezahlung (EU 15 gesamt; Reihenprozentuierung)

t + 7

t

	No pay	Low pay	Medium pay	High pay
No pay	62,4	9,1	22,7	5,8
Low pay	29,8	26,2	39,2	4,8
Medium pay	17,4	5,2	61,3	16,1
High pay	17,0	0,9	17,0	65,1

Source. Employment in Europe 2004, Table 54

Management des Risikos: Mangelnde Einkommenskapazität

Sicherung des Humankapitals über den Erwerbsverlauf durch

- Qualifikationsbedarfsanalysen durch Antizipationssysteme
- Transformation von Arbeitslosengeldansprüchen (auch ALG II) in Bildungsgutscheine
- Lehrlingssysteme auch für Erwachsene (vor allem für sonst Langzeitarbeitslose)
- Großzügige Bürgerrechte auf Weiterbildungszeiten
- (steuerlich begünstigte) Investitivlöhne zum Aufbau tariflicher Weiterbildungskonten (Beispiel Textil)
- (geförderte) Lern- und Bildungskonten
- (geförderte) private Berufsversicherungen

Qualifikationsbedarfsanalysen durch Antizipationssysteme („lernende Region“)

- Stärkung der personalstrategischen Kapazitäten der Betriebe für die Erstellung eigenständiger Bedarfsanalysen, Personalentwicklung, Weiterbildungspläne u.a.
- Zusammenführung von formalem (Prognosen), informellem (betriebliche Führungskräfte) und strategischem Wissen (Kommunal-, Regional- und Landespolitikern) durch Interaktion und Kommunikation (Beispiel PROSPECT)
- Brücken zwischen gegenwärtig hoher Arbeitslosigkeit und (künftig) hohem Fachkräftebedarf durch Nachwuchs- oder Fachkräftepools
- Gewährleistung eines Rechts auf Personalentwicklungsberatung für Beschäftigte

Management des Risikos: Einkommensunsicherheit

Sicherung stetiger Einkommen durch

- Übergangsgeld bei zwischenzeitlicher Teilzeitarbeit
- Recht auf befristete Teilzeitarbeit
- Tarifkorridore als Spielraum für beschäftigungssichernde Betriebsvereinbarungen
- Mobilitätsversicherungen, z.B. das österreichische Abfertigungsrecht, anstelle rigiden Kündigungsschutzes
- Private oder kollektivvertragliche Lohn- und Karriereversicherungen

Übergangsgeld bei zwischenzeitlicher Teilzeitarbeit

- Überbrückung unsicherer Auftragslage
- faire Risikoteilung zwischen Betrieben, Beschäftigten, Staat oder Versicherungsgemeinschaft
- Voraussetzung Erweiterung der Arbeitslosenversicherung zur Arbeitslebensversicherung (Solidarbeiträge plus individuelle Kontensysteme)
- Landes- oder Bundeszuschüsse, wenn verkürzte Arbeitszeiten für Weiterbildung genutzt werden

Management des Risikos: Einkommensbegrenzung

Sicherung von Einkommensergänzungen durch

- Lohnbezogenes Elterngeld
- Individualisiertes Anrecht auf Elternzeit
- Öffentliche oder subventionierte private Kinderbetreuung plus Ganztagschulen
- Lohnergänzungsleistungen für Alleinerziehende
- (Aushandlungs-) Recht auf familienbedingte Variation der Arbeitszeiten
- Individuelle Besteuerung und geschlechterneutrale Versicherungsprämien

Management des Risikos: Zeitlicher Einkommensausfall

Sicherung von Lohnersatz und Arbeitsvermittlung durch

- Übergangs-Ersatzleistungen:
 - Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld
 - Überbrückungs- und Existenzgründungsgeld
 - Lohnversicherung (Entgeltversicherung, ‚Zwischenverdienst‘)
- Arbeitsvermittlung (nach Risikoeinschätzung [‚profiling‘])
- Übergangsbeschäftigung
 - Übergangsagenturen (z.B. Arbeitsstiftungen, PSA)
 - arbeitsplatzbezogene Personalberatung (z.B. Belgien)
- Kollektivvertragliche oder private Lohnversicherungen

Übergangsbeschäftigung durch modifizierte Personalserviceagenturen

- zentrale Defizite der PSA: zu kurzer Zeithorizont, Vermittlungsorientierung nur auf ‚ersten Arbeitsmarkt‘
- Muster österreichische Arbeitsstiftungen: bis zu drei Jahren Übergangsbeschäftigung mit den drei Zielen
 - > Erprobung neuer Beschäftigungsverhältnisse
 - > prospektive Weiterbildung
 - > Prämierung von Eigensuche
- Zielgruppe ältere LZ-Arbeitslose
- Finanzierung durch Risikopool entspr. fiskal. Entlastung
- Beauftragung Dritte im Wettbewerbsverfahren

Management des Risikos: Dauerhafter Einkommensausfall

Einkommenssicherung für eine würdige Existenz durch

- Institutionalisierung von Brückenbeschäftigung für leistungsgeminderte Ältere, z.B. durch (subventionierte) integrierte geschützte Arbeitsplätze
- Flexible Rentenanwartschaften
- Gesetzliche Anreize für verzögerten Renteneintritt
- Arbeitslebensverträge, z.B. gestufte Arbeitszeitverkürzung bei Lohnausgleich durch explizite Kollektivverträge (Beispiel Debis-Tarifvertrag)

Zusammenfassung I

Was heißt soziales Risikomanagement von Übergangsrisiken?

- Paradigmenwechsel der Sichtweise: Risiken bergen nicht nur Gefahren, sondern auch Chancen; Stärkung der Risikobereitschaft durch Befähigung zur Eigenverantwortung und neue Sicherheiten
- Zunahme ‚interner‘ oder ‚gemachter‘ Risiken, die sich aus der Interaktion individueller Lebensplanungen von erwerbswilligen Männern und Frauen ergeben
- Risikomanagement durch ‚weiche‘ Steuerung in Netzwerken und öffentlich-privaten Partnerschaften

Zusammenfassung (II)

Was sind die Grundlagen des sozialen Risikomanagements?

- Voraussetzung sind wesentlich präzisere Schätzungen der Arbeitslosigkeits- und Einkommensrisiken im Erwerbsverlauf und bei Übergängen zwischen verschiedenen Erwerbsformen, vorzugsweise durch Angabe von Häufigkeiten, verknüpft mit sozialen Schichtungsmerkmalen, handlungsrelevanten und strategischen Informationen
- Normative Grundlage neue Verantwortungsteilung bietet vor allem die ethische Vertragstheorie (basierend auf Ressourcengleichheit, Balance von Rechten und Pflichten, gerechter Verantwortungsteilung) und die Theorie der Befähigung zu selbstbestimmten und eigenständigen Lebensführung
- Psychologische Grundlage ist die Theorie der subjektiven Wahrnehmung von Erfolgsaussichten. Diese verweist auf die Tendenz nicht-rationalen Handelns durch systematisch verzerrte Risikowahrnehmung (vor allem Kurzsichtigkeit gegenüber wenig wahrscheinlichen aber hohen Risiken), überzogene Risikoscheu bei Entscheidungen zwischen kleinen und großen Erfolgchancen sowie – auf der Kehrseite – unvorsichtige Risikofreude bei Entscheidungen zwischen drohenden Gefahren oder Verlusten

Zusammenfassung (III)

Beitrag der Übergangsmärkte zum Risikomanagement?

- Übergangsmärkte zielen auf die Vereinbarkeit von Flexibilität und Sicherheit bei der Bewältigung kritischer Ereignisse im Lebensverlauf. Sie bieten Gelegenheitsstrukturen, um den Risiken präventiv vorzubeugen (z.B. Weiterbildung), sie zu mildern (z.B. Lohnversicherung oder Lohnergänzung), oder mit ihnen erfolgreich umzugehen (z.B. mit Hilfe effektiver Beratungs- und Vermittlungsleistungen oder Transferagenturen).
- Wie Arbeit muss sich auch die Bereitschaft zu Übergängen lohnen. Flexibilität und Mobilität auf Arbeitsmärkten haben positive externe Effekte und lösen die Verfestigung in „Insider“ und „Outsider“ Arbeitsmärkte auf. Arbeitsmarktpolitik erweitert sich so zur Politik der beschäftigungsfreundlichen Aktivierung von Schnittstellen: der Lohnpolitik (tarifliche Arbeitsmarktpolitik), der Bildungspolitik (Institutionalisierung des lebenslangen Lernens), der Familienpolitik (erwerbsfreundliche Infrastrukturen) und der Rentenpolitik (flexible Anwartschaften und Anreize zum ‚aktiven Altern‘).

Zusammenfassung (IV)

Konsequenzen für die Brandenburger L-Arbeitsmarktpolitik?

- In Kooperation mit den Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften (soziale Einkommenssicherung und Arbeitsvermittlung) kann sich die Landesarbeitsmarktpolitik auf Prävention und Nachhaltigkeit von Arbeitsförderung („Arbeitspolitik“) konzentrieren und das Scharnier zwischen Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik bilden.
- Handlungsbedarf und Handlungsspielraum der Landesarbeitsmarktpolitik besteht vor allem im Bereich intelligenter (risiko-orientierter) Arbeitsmarktanalyse, im Management von Netzwerken (insbesondere über das Instrument Kontraktmanagement) sowie als Partner beim Risikopooling
- Schwerpunkte für Brandenburger Qualifikations- und Beschäftigungspakt:
 - Entwicklung eines arbeitsmarktpolitischen Antizipationssystems
 - Brückenbildung („Übergangsmanagement“) zwischen derzeitiger Massenarbeitslosigkeit und künftigem Fachkräftebedarf durch Nachwuchs und Fachkräftepools, Übergangsbeschäftigung, Übergangsgeld u.a.