

# Der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik<sup>1</sup>

Günther Schmid<sup>2</sup>

## Einleitung

Ältere Mitglieder des SAMF-Arbeitskreises mögen beim Titel meines Vortrags die Stirn runzeln. Wer noch das *Kapital* von Karl Marx gelesen hat, wird sich an die berühmte Formel erinnern:

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

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

Als sozialwissenschaftlicher Arbeitsmarktforscher Ende 2007 werde ich natürlich weder die eine noch die andere Brille aufsetzen. Dennoch, da wir den Titel des Vortrags nun einmal haben, müssen wir ihn auch lieben – frei nach Martin Luther, der so von seinem Weib sprach. Ich bleibe also beim Marxschen Formelgerüst und definiere den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik ( $M_{AP}$ ) als die Differenz zwischen dem Nutzen der Arbeitsmarktpolitik ( $N_{AP}$ ) und ihren Kosten ( $K_{AP}$ ) plus Effizienzverluste (EV) bei ihrer Umsetzung.

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

So schlicht die Formel, so kompliziert wird es, wenn wir in die Details und an die praktische Umsetzung gehen. Sowohl Nutzen als auch Kosten

---

<sup>1</sup> Vortrag auf der Tagung des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) „Arbeitsmarkt und Sozialpolitik: Kontroversen um Effizienz und Sicherheit“ am 13. und 14. Dezember 2007, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

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

haben eine objektive und subjektive Dimension. Der monetäre Nutzen – beispielsweise der Arbeitsvermittlung – könnte an der Reduzierung der Dauer der Arbeitslosigkeit und an der Höhe der Einkommen nach erfolgreicher Wiedereingliederung gemessen werden. Dass selbst solche Quantifizierungen beim derzeitigen Stand der Evaluation kaum möglich sind, brauche ich in diesem Kreise nicht weiter zu betonen.

Noch schwieriger wird es bei den subjektiven Komponenten des möglichen Nutzens: Etwa die Minderung der Unsicherheit, die Steigerung der Arbeitsfreude, die Erweiterung von Handlungsoptionen durch eine vertrauenswürdige Arbeitslosenversicherung und durch effiziente Arbeitsmarktdienstleistungen. Diese Dimension des *investiven Verhaltensrisikos* wird derzeit kaum berücksichtigt, in meinem Vortrag jedoch eine besondere Rolle spielen.

Analog zum Nutzen könnten die Kosten der Arbeitsmarktpolitik differenziert werden. Im Gegensatz zur Vernachlässigung des subjektiven Nutzens ist die derzeitige Debatte und Praxis fast ausschließlich auf das *moralische Verhaltensrisiko* fixiert. Dazu aber später mehr. Auch die Stichworte zu den möglichen Effizienzverlusten wie Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte sind bekannt, so dass wir gleich zur Sache kommen können.

## **1. Die Alternativkosten der Arbeitsmarktpolitik**

Was sind die Kosten der Arbeitsmarktpolitik? Nach Clausewitz ist der Angriff die beste Verteidigung, und ein gutes Angriffsmittel ist die Abschreckung. Deshalb beginne ich mit den Alternativkosten der Arbeitsmarktpolitik und präzisiere die Frage: Sind die Kosten der Arbeitslosigkeit als schlagkräftiges Argument für den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik zu gebrauchen?

Die *volkswirtschaftlichen Kosten* der Arbeitslosigkeit sind in der Tat horrende. Nach Berechnungen des IAB betragen sie 250 Mrd. Euro im Jahr 2004. 250 Milliarden! Das sind gut 11 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. 6,4 Mio. unterbeschäftigte Personen hätten das erwirtschaften können. In anderen Worten: Umgerechnet pro Kopf wären die Deutschen bei Vollbeschäftigung durchschnittlich um etwa 3.000 Euro pro Jahr reicher gewesen. Das sind Peanuts für unsere Supermanager von A wie [...] bis Z wie [...]. Für Durchschnittsverdiener ist das mehr als ein Monatsgehalt.

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

Erstens sind für den Staat mittlerweile die Mindereinnahmen durch entgangene Sozialbeiträge und Steuern mit 46 Prozent fast genauso hoch wie die Mehrausgaben. Darüber hinaus ist zu beachten, dass als direkte Kosten „nur“ 37 Prozentpunkte der 54 Prozent Mehrausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe aufgewendet werden. Ob sich dieses Verhältnis mit der Ersetzung der Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II geändert hat, ist offen. Neuere Berechnungen des IAB sind erst im Frühjahr 2008 zu erwarten.<sup>3</sup> Geht man von keinen wesentlichen Änderungen aus, kann aus dem vergleichsweise geringen Anteil der direkten Kosten der Schluss gezogen werden, dass Kürzungen bei den Transfereinkommen, z.B. über geringere Leistungssätze oder kürzere Bezugsdauer, unter gesamtfiskalischen Gesichtspunkten nur begrenzt zur Entlastung öffentlicher Haushalte beitragen. Das ist die gute Nachricht für unser Thema. Die schlechte Nachricht ist jedoch, dass die institutionellen Akteure unter dem Druck, Schulden zu reduzieren, um so mehr an den Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ansetzen. Dazu später mehr.

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

*„Eine gesamtfiskalische, alle tangierten Haushalte umfassende Betrachtung und Behandlung des Problems der Unterbeschäftigung unterbleibt daher in aller Regel. Die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit, ihre Verteilung und ihre Ursachen sollten in der Diskussion um Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit stärker beachtet werden. Oft werden nur die „hohen Kosten“ der Arbeitsmarktpolitik kritisiert. Dabei wird*

---

<sup>3</sup> Nach freundlicher Auskunft von Eugen Spitznagel.

*übersehen, dass sich die Ausgaben für effektive Maßnahmen bereits kurzfristig über eingesparte Kosten bei der Arbeitslosigkeit teilweise selbst finanzieren. Netto und auf längere Sicht sieht diese Rechnung sogar noch freundlicher aus.“*  
(Bach und Spitznagel 2006, S. 52)

Wenn die Arbeitslosigkeit so teuer ist, warum wird dann nicht Arbeit anstelle von Arbeitslosigkeit finanziert? Einen Teil der Antwort liefert die schon erwähnte Aufteilung der fiskalischen Kosten. Weder die Bundesländer noch die Kommunen, die zwei Drittel der öffentlichen Investitionen tätigen, haben ausreichende fiskalische Anreize, um beschäftigungspolitische Verantwortung zu übernehmen. Die BA und die anderen Sozialversicherungsträger sind schon von Amts wegen dafür nicht zuständig. Der Bund hat zwar wegen seines vergleichsweise hohen Anteils an den gesamtfiskalischen Kosten einen starken Anreiz zum Handeln, konzentrierte sich bisher jedoch auf das moralische Risiko der Arbeitsmarktpolitik, d.h. auf die Stärkung der Arbeitsanreize für Arbeitslose durch Kürzung der Dauer des Leistungsbezugs und Verschärfung der Sanktionen.

Die theoretische Erklärung für diese Beobachtung liefert das *Gesetz der fiskalischen Kongruenz*: Dort wo Kosten und Nutzen einer Politik institutionell auseinander laufen, besteht kein Anreiz, die Verantwortung zu übernehmen. Pointiert formuliert: Die derzeitige Verteilung der volkswirtschaftlichen und fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit begünstigt Verschiebepbahnhöfe und organisierte Verantwortungslosigkeit oder Leistungskürzungen. Die Antwort auf unsere Ausgangsfrage ist daher enttäuschend. Die Alternativkosten der Arbeitsmarktpolitik sind als „Abschreckungswaffe“ in der Argumentation leider nur bedingt tauglich.

## **2. Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktpolitik: Eine erste Annäherung**

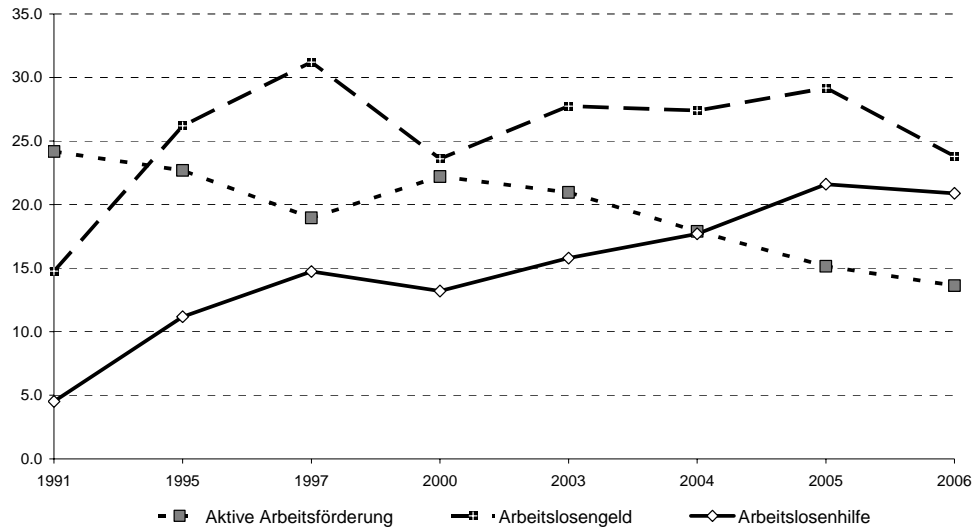
Was tun? Es kommt noch schlimmer. Denn es gibt noch einen schlagenderen Grund, warum die hehre Vorstellung, man müsse Arbeit und nicht Arbeitslosigkeit finanzieren, eine Luftnummer ist. Das Argument lautet: Aktive Arbeitsmarktpolitik schafft weder Arbeitsplätze noch mindert sie die Arbeitslosigkeit. Im Gegenteil. Jeder Euro, der dafür ausgegeben wird, verpufft nutzlos in den Kaminen der Arbeitsagenturen. So sehen es zumindest prominente und in maßgeblichen Gremien sitzende Ökonomen wie Friedrich Breyer und Wolfgang Franz. Ich zitiere aus ihrem 2004 mit drei anderen Ökonomen publizierten Werk „Reform der sozialen Sicherung“:

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

Wer nach dieser Einschätzung den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik erhöhen will, schaffe also zuerst die aktive Arbeitsmarktpolitik ab. Dieselben „grundsätzlichen Überlegungen“ führen auch zum Schluss, die so genannte passive Arbeitsmarktpolitik zu privatisieren oder wenigstens die Beitragssätze streng nach Risiko – also nach Branchen, Alter und Qualifikation – zu differenzieren. Für Ältere wäre demnach nicht die *Verlängerung* des Arbeitslosengeldbezuges, sondern die *Erhöhung* der Beitragssätze das probate Mittel.

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

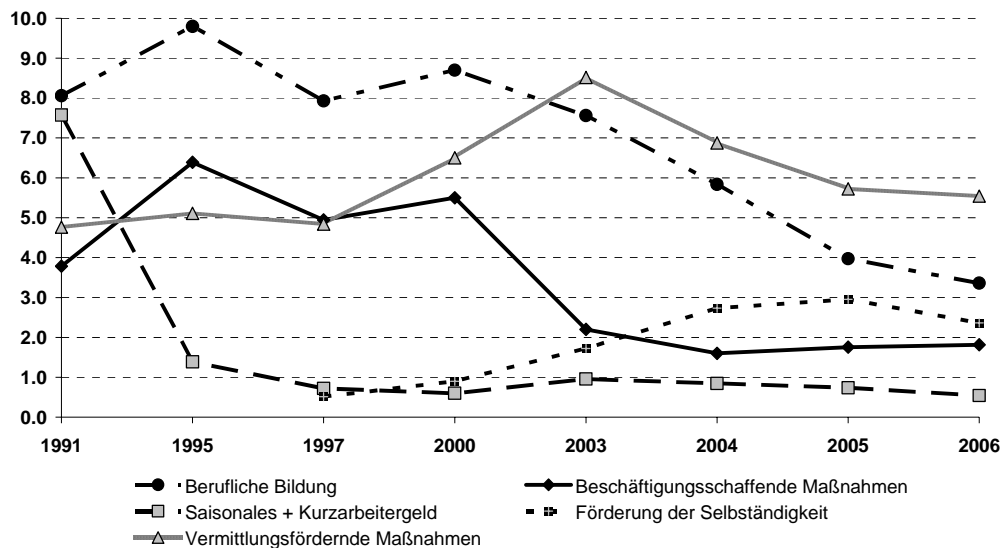
Abb. 1: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe / Arbeitslosengeld II und aktive Arbeitsförderung, 1991-2006 (in Mrd. Euro und Preisen zu 2000)



Quelle: ANBA, versch. Jahrgänge

Sehen wir uns die Struktur der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an, dann fällt uns vor allem der Absturz der Maßnahmen für berufliche Bildung auf, die seit dem Jahr 2000 von 8,7 auf 3,4 Mrd. Euro gesunken sind. Auch die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen fielen drastisch von 5,5 auf 1,8 Mrd. Euro. Die saisonalen und konjunkturellen Maßnahmen spielen kaum noch eine Rolle. Nur die Förderung der Selbständigkeit ist gestiegen, wird aber trotz Erfolgsbescheinigung durch die Evaluierung wieder heruntergefahren. Schließlich hat die unendliche Fülle vermittlungsfördernder Maßnahmen zwar das Niveau von fünf bis sechs Mrd. Euro noch einigermaßen gehalten. Wenn man aber die Struktur dieser Maßnahmen genauer betrachtet, zielen diese zunehmend auf die Eindämmung des moralischen Risikos anstatt auf die Ermutigung zum investiven Risiko (Abb. 2).

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

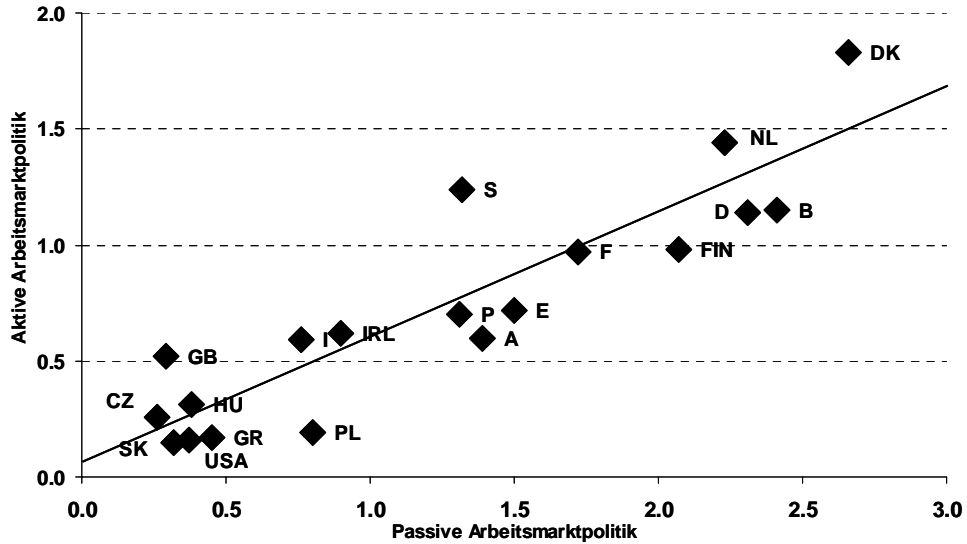


Vermittlungsfördernde Maßnahmen umfassen Zuschüsse zur Eingliederung von behinderten Arbeitnehmern, Langzeitarbeitslosen und Jugendlichen; Mobilitätshilfen (u.a. Übergangs-, Fahr- und Umzugskostenbeihilfe zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung), die Vergütung mit Vermittlungsleistungen beauftragter Dritter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

Quelle: ANBA, versch. Jahrgänge

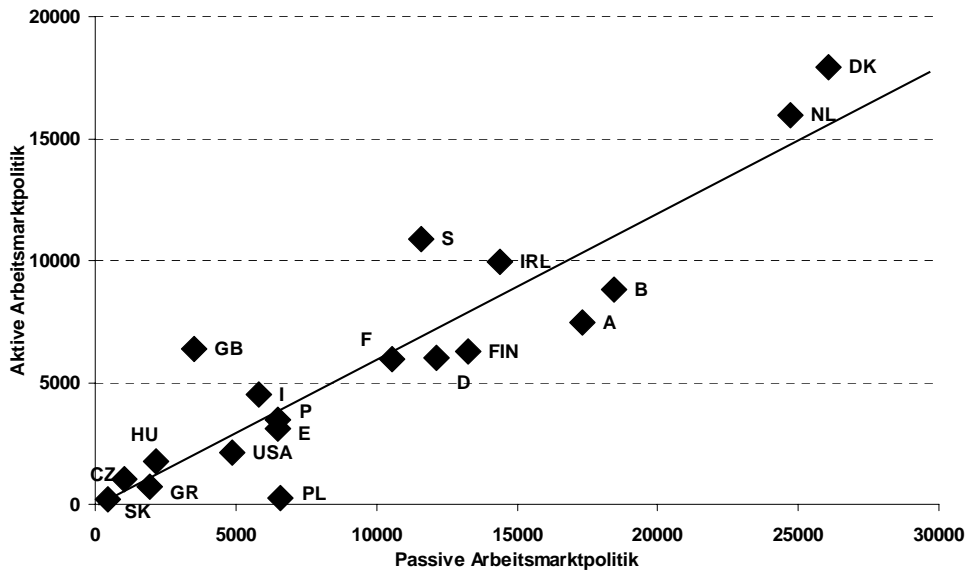
Gibt es Hoffnung auf eine Umkehr dieses Trends? Ich sehe drei ‚Lichter am Horizont‘. Der erste Hoffnungsstrahl kommt von draußen. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt variieren die Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik stark. Das ist bekannt. Weniger bekannt ist die starke Korrelation beider Größen. Sie kann als *institutionelle Komplementarität* interpretiert werden. Das heißt, mit gebotener Vorsicht: Wer A (gute Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit) sagt, muss auch B (umfassende Arbeitsförderung) sagen. Jedenfalls zeigt der internationale Vergleich, dass erfolgreiche Länder wie Dänemark, Niederlande und Schweden nach wie vor stark sowohl auf aktive wie passive Arbeitsmarktpolitik setzen (Abb. 3). Beziehen wir die Ausgaben auf pro Kopf der Arbeitslosen, stellen wir mit Überraschung fest, dass selbst Großbritannien höhere Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik aufweist als Deutschland (Abb. 4).

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



Quelle: OECD

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



Quelle: OECD, eigene Berechnungen

Warum sind diese Länder nicht schon längst Bankrott gegangen? Wenden wir uns dem zweiten Hoffnungsstrahl zu. Die neuesten Evaluationsstudien über die Wirksamkeit und Effizienz der

Arbeitsmarktpolitik sind nicht nur optimistischer als es das Zitat unserer ökonomischen Lehrmeister nahe legt.<sup>4</sup> Sie geben uns auch einige Anhaltspunkte für berechnigte Hoffnungen.

Hier ist nicht der Platz, um in die Details zu gehen. Soviel lässt sich jedoch festhalten: Die Reform der Arbeitsvermittlung ist auf gutem Wege. Vor allem die rationalisierenden Eingangszonen der Kundenzentren, terminierte Beratungsgespräche und stärkere Arbeitgeberorientierung sind viel versprechend. Die berufliche Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse und Existenzgründungen erhöhen signifikant die Integrationschancen von Teilnehmern in Maßnahmen gegenüber Nichtteilnehmern. Nach wie vor gäbe es freilich auch große Defizite der Arbeitsmarktpolitik zu vermelden, vor allem im Zusammenhang mit der verkorksten Konstruktion der Arbeitsgemeinschaften (ARGEN). Aber dazu ist hier nicht die Zeit.

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

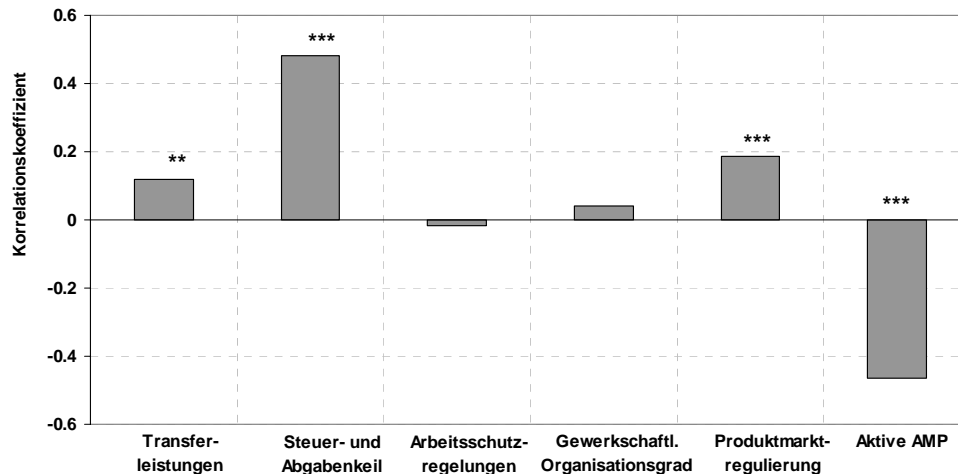
Last but not least: Mehrere Metaevaluationen, die auf allen verfügbaren Wirkungsanalysen rekurrieren, geben der aktiven Arbeitsmarktpolitik letztlich ein gutes Zeugnis.<sup>5</sup> Stellvertretend zeige ich die Zusammenfassung einer OECD-Studie (2006, p. 211): Danach ist es vor allem der Steuer- und Abgabenkeil, der die Arbeitslosigkeit signifikant nach oben treibt. Danach kommen Produktmarktregulierung und Transferleistungen. Aktive Arbeitsmarktpolitik, dagegen, senkt Arbeitslosigkeit stark und hoch signifikant (Abb. 5).

---

<sup>4</sup> Vgl. insbesondere Bundesministerium (2006) und das Schwerpunktheft 3 der vom DIW herausgegebenen Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung (2006).

<sup>5</sup> Vgl. u.a. de Koning (2007) und Rovelli and Bruno (2007).

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



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

Quelle: OECD 2006

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

### 3. Indirekte und subjektive Alternativkosten der Arbeitsmarktpolitik

Beginnen wir mit den Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf Glück und Zufriedenheit. In einer mittlerweile klassischen Studie fanden Liliana und Rainer Winkelmann (1998) heraus, dass – gemessen auf einer Skala von 1 (wenig glücklich) bis 10 (sehr glücklich) – die Beschäftigten um 1,78 Punkte und die Nicht-Beschäftigten um 1,54 Punkte „glücklicher“ waren als die Arbeitslosen. Drei Viertel der geringeren Zufriedenheit gingen auf soziale Aspekte des Arbeitsplatzverlustes zurück, also auf den Verlust des sozialen Status oder des Selbstwertgefühls. Nur ein Viertel des geringeren Glücks war dem unmittelbaren Einkommensverlust zuzuschreiben. Bei Männern wog diese soziale Komponente noch schwerer als bei Frauen. Frauen pflegten ihre sozialen Netzwerke nach wie vor stärker außerhalb,

die Männer eher innerhalb der Erwerbssphäre. In Ostdeutschland war dieser Unterschied allerdings geringer als in Westdeutschland. Die Annahme liegt auf der Hand, dass in diesem Punkt die westdeutschen Frauen in Zukunft wohl eher den ostdeutschen Frauen folgen als umgekehrt.

Darüber hinaus zeigen aktuellere Studien zur Lebenszufriedenheit, dass Arbeitslosigkeit auch die Stimmung derer drückt, die noch in Lohn und Brot stehen, und das ist die gewaltige Mehrheit.<sup>6</sup> Arbeitslosigkeit mindert auch bei nicht unmittelbar Betroffenen Kreativität und Risikofreude. Das wirkt sich offensichtlich negativ auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit aus und steigert potentiell den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik.

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

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

Diejenigen, für die Arbeitslosigkeit nicht das Problem sondern die Lösung ist, sollten sich auch die indirekten und nicht-monetäre Kosten der Arbeitslosigkeit zu Herzen nehmen. Die Belege, dass Arbeitslosigkeit krank macht – und nicht umgekehrt, dass Kranke überdurchschnittlich häufig arbeitslos werden – sind mittlerweile vielfältig und erhärtet. Das

---

<sup>6</sup> Vgl. u.a. Böhnke (2006) und Layard (2005).

betrifft körperliche Erkrankungen, vor allem jedoch psychische Leiden. Krankheitsanfälligkeit und Sterblichkeit sind bei Arbeitslosen wesentlich höher als bei Nichtarbeitslosen. Depressionen, Suchtkrankheiten, Erschöpfungssymptome, Bluthochdruck und Herzinfarkt treten bei Arbeitslosen viel häufiger auf.

Um nur ein Beispiel zu nennen: 10,5 Prozent der männlichen deutschen Erwerbstätigen leiden unter Depressionen; bei männlichen Arbeitslosen unter 12 Monaten sind es schon 20 Prozent, und bei männlichen Langzeitarbeitslosen 25,3 Prozent. Die um das Alter bereinigte Wahrscheinlichkeit, eine Depression zu erleiden, steigt bei langzeitarbeitslosen Männern um den Faktor 3,4, bei langzeitarbeitslosen Frauen um den Faktor 2,7 (Lampert u.a. 2005, S. 78).

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

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

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

intervenierende Variable untersuchte sie, ob Arbeitslose Versicherungsleistungen oder bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen beziehen. Um die Geschichte kurz zu machen: Sie fand heraus, dass Versicherungsleistungen als legitime Ansprüche betrachtet und im Gegensatz zu Fürsorgeleistungen nicht als stigmatisierend empfunden werden. Entsprechend unterschiedlich sind die Auswirkungen auf Gesundheit. Das Krankheitsrisiko bei Empfängern von Fürsorgeleistungen verdoppelt sich gegenüber Empfängern von Versicherungsleistungen sowohl in Deutschland als auch in den USA, etwas weniger in Großbritannien. Fazit: Auch so genannte passive Arbeitsmarktpolitik schafft einen Mehrwert, insoweit sie durch ein zuverlässiges Versicherungsprinzip Gesundheit und Selbstvertrauen von Menschen stärkt.

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

Werfen wir noch einen Blick auf die Bedrohung der Arbeitslosigkeit für die innere Sicherheit, in anderen Worten, auf die Kosten der Arbeitslosigkeit durch erhöhte Kriminalität. Schutz von Leib und Leben sowie Sicherheit von Eigentum vor Diebstahl und Raub sind hohe Güter. Deshalb ist in der Laientheorie der Verdacht weit verbreitet, Arbeitslosigkeit verursache Kriminalität. Der Zusammenhang ist jedoch sehr verwickelt und kann hier nur angedeutet werden. Selbst die bekannten stilisierten Fakten können irreführen. Da ein Vortrag jedoch provozieren soll, so mein untadeliger Gewährsmann Karl Popper, seinen an dieser Stelle dennoch einige ‚Stilblüten‘ angebracht.

Für die ökonomische Theorie der Politik ist Kriminalität schlicht eine alternative Einkommensquelle. Dementsprechend finden die meisten

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

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

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

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

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

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

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

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

Das ist ein großes Fass, das ich hier nicht auf tun werde. Aber damit ist das Stichwort gefallen, auf das einige vielleicht schon gewartet haben: *Übergang*. In meinen Schlussfolgerungen wird es nun öfters auftauchen.

#### **4. Ein Plädoyer für eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik**

Was folgt aus den bisherigen Betrachtungen für den Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik? Dass dieser Wert nicht auf „Heller und Pfennig“ zu berechnen ist, dürfte angesichts der großen Bedeutung der subjektiven Komponenten von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung deutlich geworden sein. Wir mussten mit Indizien arbeiten, aber das Gesamtbild dieser Indizien stimmt positiv.

Ich will diesen Eindruck mit einem Plädoyer für eine *lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik* noch verstärken. Neben der berechtigten Zählung des moralischen Risikos sollten die Möglichkeiten stärker ausgeschöpft werden, die allen Versicherungen zugrunde liegende

produktive Seite, nämlich das investive Risiko zu stärken. Die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung könnte die Richtung weisen.

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

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

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

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

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

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

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

Von ökonomischer Seite wird vor allem das moralische Risiko in den Vordergrund gestellt. Danach wird mit jeder verlängerten Bezugszeit das Risiko größer, das Arbeitslosengeld durch mangelnde Suchanstrengungen oder gar durch Frühverrentung auszunutzen. Entweder soll daher eine

solche Verlängerung unterbleiben, oder die Arbeitslosenversicherung soll ganz auf individuelle Beschäftigungskonten umgestellt werden (Boss u.a. 2007).

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

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

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

Die theoretische Begründung für das „*investive Verhaltensrisiko*“ von Sozialversicherungen ist im Kern einfach: Versicherungen haben nicht nur negative, sondern immer auch positive Anreizfunktionen. Sie fördern neben der moralischen Versuchung auch die Bereitschaft, riskante Entscheidungen zu treffen, die wegen Risikoaversion sonst nicht getroffen würden. Die soziologische Risikotheorie, etwa von Ulrich Beck, betont zu Unrecht immer nur den Schadensaspekt von Risiko. Vielleicht passt das zu uns Deutschen, macht aber das Argument keineswegs stärker. Die Kehrseite des Risikos ist die Chance: ‚Wer wagt, gewinnt.‘

Das belegen Theorien aus verschiedenen Disziplinen. Die historische Forschung – vor allem das bewundernswerte Buch ‚*Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*‘ von Peter Bernstein (1996) – verweist auf

die zentrale Rolle der Versicherungen bei der Entstehung des Kapitalismus: Es waren nicht nur technische, sondern auch soziale Innovationen, vor allem mit der Wahrscheinlichkeitsrechnung die Erfindung und Etablierung der Institution „Versicherung“, die den Unternehmensgeist beförderten.

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

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

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

Auch die – insbesondere von Peter Hall und David Soskice (2001) entwickelte – Theorie der institutionellen Komplementarität weist darauf hin, dass koordinierte Marktwirtschaften nur deshalb stark in spezifisches Humankapital investieren können, weil das höhere Risiko spezifischer gegenüber generellen Humankapitalinvestitionen durch eine generöse Arbeitslosenversicherung und durch umfassende aktive Arbeitsmarktpolitik abgesichert ist.

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

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

Den Beschäftigten werden also Ansprüche gutgeschrieben, ohne dass die verabredeten Summen tatsächlich angespart sind. Der Rückgriff auf die Konten 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 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 intertemporale und 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.

Eine solche Erweiterung der Arbeitslosenversicherung – die von nun an auch besser ‚Beschäftigungsversicherung‘ hieße – hätte mehrere Vorteile: Sie würde weiter zur Minderung des moralischen Risikos beitragen, weil der regelgebundene Steuerbeitrag das Äquivalenzprinzip stärkt. Sie würde auch das Ungerechtigkeitsgefühl mindern, bei langen Beitragszahlungen „enteignet“ zu werden, denn über einen Teil der Beiträge kann nun je nach Lebenslage im Rahmen eines Regelsystems frei verfügt werden. Soweit arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus den eigenen Ziehungsrechten mitfinanziert werden, kann auch eine höhere Effizienz als bisher erwartet werden, weil die Maßnahmen aus Eigeninteresse sorgfältig ausgewählt und hoch motiviert umgesetzt werden. Wegen der begrenzten Information von Individuen setzt die Umsetzung von PEK eine Stärkung der Arbeitsberatungskapazität der Arbeitsagenturen voraus.

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

Kurz zusammenfassend lässt sich der Mehrwert der Arbeitsmarktpolitik zwar nicht in „Heller und Pfennig“ ausdrücken. Aber er lässt sich in einer Metapher formulieren. Je nachdem, welche Brille wir aufsetzen, wird das Vorzeichen positiv oder negativ. Wenn wir Arbeitsmarktpolitik immer nur mit der Brille des moralischen Risikos sehen, dann werden wir schwarzsehen. Wenn wir Arbeitsmarktpolitik aber mit der Brille des investiven Risikos sehen, dann werden die hier aufgezeigten ‚Hoffnungsstrahlen‘ den Weg weisen. In anderen Worten: Weniger Moral, sondern mehr Mut ist gefordert.

## **Literatur**

Bach, Hans-Uwe und Eugen Spitznagel (2006), Unter der Oberfläche. Die wahren Kosten der Arbeitslosigkeit, in: IABForum, H. 1, 48-52.

- Bernstein, Peter L. (1996), *Against the Gods. The Remarkable Story of Risk*, New York et al., John Wileys & Sons.
- Böckerman, Petri (2004), Perception of Job Instability in Europe, in: *Social Indicators Research*, 67, 283-314.
- Böhnke, Petra (2006), *Am Rande der Gesellschaft - Risiken sozialer Ausgrenzung*, Opladen, Budrich.
- Boss, Alfred und Alessio J.G. Brown, Denis J. Snower (2007), *Beschäftigungskonten für Deutschland*, Kieler Arbeitspapiere 1325, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Breyer, Friedrich und Wolfgang Franz, Stefan Homburg, Reinhold Schnabel, Eberhard Wille (2004), *Reform der sozialen Sicherung*, Berlin u.a., Springer.
- Breyer, Friedrich und Wolfgang Buchholz (2007), *Ökonomie des Sozialstaats*, Springer Verlag.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006), *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Berlin, 20. Dezember 2006.
- Dworkin, Ronald (2000), *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, MA, and London: Harvard University Press.
- Eichhorst, Werner und Klaus Zimmermann (2007), *And then there were four ... How Many (and Which) Measures of Active Labour Market Policy Do We Still Need?*, in: *Applied Economics Quarterly*, 53 (3), 243-272.
- Freeman, Richard B. (1999), *The Economics of Crime*, in : Orley Ashenfelter and David Card (eds), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3C, Amsterdam et al., Elsevier, pp. 3529-3571.
- Frey, Bruno S. and Alois Stutzer (2002), *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-Being*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice (eds) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantages*, Oxford: Oxford University Press.
- Kahnemann, Daniel (2003), *Maps of Bounded Rationality: A Perspective of Intuitive Judgment and Choice*, in Tore Frangsmyr (ed), *Les Prix Nobel 2002*, Stockholm: Imprimerie Royal, P.A. Norstedt & Söner.
- Koning, Jaap de (2007b), *Is the Changing Pattern in the Use of ALMPs Consistent With What Evaluations Tell Us About Their Relative Performance?*, in Jaap de Koning (ed), *The Evaluation of Active Labour Market Policies – Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, US, Edward Elgar, pp. 23-45.
- Lampert, Thomas and Anke-Christine Saß, Michael Häfeling, Thomas Ziese (2005), *Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit. Expertise des Robert Koch-Instituts zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin, Robert Koch-Institut.
- Layard, Richard (2005), *Happiness. Lessons from a New Science*, London, Allen Lane.

- OECD (2006), OECD Employment Outlook – Boosting Jobs and Incomes, Paris, OECD Publications [Chapter 7: Reassessing the Role of Policies and Institutions for Labour Market Performance: A Quantitative Analysis, pp. 207-243].
- OECD (2007), OECD Employment Outlook, Paris, OECD Publications (Chapter 2: More Jobs but Less Productive? 55 pp).
- Paul, Karsten I. and Alice Hassel, Klaus Moser (2006), Die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die psychische Gesundheit: Befunde einer quantitativen Forschungsintegration, in: Alfons Holleederer and Helmut Brand (eds), Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Krankheit, Bern, Verlag Hans Huber, S. 35-52.
- Rodriguez, Eunice (2001), Keeping the Unemployed Healthy: The Effect of Means-Tested and Entitlement Benefits in Britain, Germany, and the United States, American Journal of Public Health, 91 (9), 1403-1411.
- Rovelli, Riccardo and Randolph Bruno (2007), Labor Market Policies and Outcomes: Cross Country Evidence for the EU-27, IZA DP No. 3161.
- Schmid, Günther (2007), Transitional Labour Markets: Managing Social Risks Over the Lifecourse, Discussion Paper SP I 2007-111, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, [www.wzb.eu](http://www.wzb.eu).
- Schmid, G. (2008), Full Employment in Europe – Managing Transitions and Risks, Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar, forthcoming.
- Winkelmann, Liliana and Rainer Winkelmann (1998), Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data, *Economica*, 65 (257), 1-15.