

Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau der Arbeitslosenversicherung?

Jennifer Neubauer und Gerhard Bäcker

1. Problemstellung: Die These der sozialstaatsinduzierten Arbeitslosigkeit

Spätestens seit Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission und den Vorgaben der „Agenda 2010“ ist offensichtlich, dass die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland vor einem Umbruch steht. Es geht nicht länger allein um das Pro und Kontra hinsichtlich einzelner Einschnitte und Neuregelungen *im* System, sondern um die Frage eines Um- und Abbaus *des* Systems; Grundlagen und Strukturprinzipien des Sozialstaates werden zur Disposition gestellt. Als zentrale Argumentationsfolie dient dabei die These, dass es der ausgebaute Sozialstaat selber sei, der für die ökonomischen Krisenerscheinungen verantwortlich zeichne. Sozialpolitik habe sich vom Problemlöser zum Problemverursacher entwickelt. Als Krisensymptome gelten vor allem die anhaltende Arbeitslosigkeit und hier insbesondere die steigende Langzeitarbeitslosigkeit.

Diese These der „sozialstaatsinduzierten Arbeitslosigkeit“ leitet sich aus der mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorie ab. Als verantwortlich für die Entstehung und Verfestigung von Unterbeschäftigung werden die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes (insbesondere im Hinblick auf die arbeitsrechtlichen Regulierungen und die gewerkschaftliche Tarifpolitik) sowie Höhe, Dauer und Bedingungen der sozialpolitischen Unterstützungsleistungen an Arbeitslose angesehen. Die solidarische Arbeitslosenversicherung trägt danach nicht dazu bei, Beschäftigung zu fördern und den Arbeitsmarkt funktionsfähig zu halten, sondern führt stattdessen zu dessen Funktionsuntüchtigkeit, da sich Angebot und Nachfrage nicht ungehemmt entfalten können und das zentrale Aushandlungsmedium, die Höhe von Löhnen und Gehältern, durch den „Sperrklinkeneffekt“ der Unterstützungsleistungen nach unten begrenzt werde (vgl. exemplarisch für viele andere: *Berthold 2003*). Vor allem die als zu lang eingeschätzte Bezugsdauer des Arbeitslosengelds wird als Problem angesehen: Der Anspruchslohn der Arbeitslosen werde erhöht und dementsprechend der Anreiz gemindert, einen Arbeitsplatz anzunehmen. Im Ergebnis erhöhe sich infolge der verlängerten Suchdauer auch die Arbeitslosigkeit.

Die Forderungen, die aus dieser Diagnose abgeleitet werden, sind seit langem bekannt und bestimmen aktuell die Politik: Es geht um die Deregulierung des Arbeitsmarktes, um Eingriffe in Tarifpolitik und Tarifautonomie sowie um die Kürzungen von Höhe und Bezugsdauer der Unterstützungsleistungen an Ar-

beitslose. Die Stichworte lauten „Begrenzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 12 Monate“, „Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe auf dem Niveau und unter den Bedingungen der Sozialhilfe“, „Verknüpfung des Leistungsbezugs mit Maßnahmen der Aktivierung“ „Verschärfung von Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen“.

Die wirtschaftswissenschaftliche Debatte, was die neoklassische Mainstream-Ökonomie betrifft, geht indes über diese Punkte noch weit hinaus. In Frage gestellt werden nicht nur Höhe, Dauer und Ausgestaltungselemente der Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit, sondern die Existenz der staatlichen Arbeitslosenversicherung als Teil der Sozialversicherung überhaupt. Diskutiert werden (in Anlehnung an die entsprechenden Debatten um die Krankenversicherung) grundlegende Änderungen der gegenwärtigen Strukturkomponenten der Sozialversicherung (Wettbewerb unterschiedlicher Versicherungsträger, Freiheit bei der Vertragsgestaltung, Finanzierung über risikoäquivalente Beiträge, Wahltarife) bis hin zu der radikalen Forderung nach einer völligen Abschaffung bzw. Privatisierung der Arbeitslosenversicherung. Nach *Schäfer* (2003, 59) lässt sich „die durch die Arbeitslosenversicherung hervorgerufene grundsätzliche Anreizproblematik (...) nur durch eine grundsätzliche Reform lösen. Die vorliegenden Reformvorschläge laufen in ihrer jeweils ökonomisch effizientesten Form auf die Abschaffung der Arbeitslosenversicherung als staatliche Zwangsversicherung hinaus.“ Für ihn gilt, dass „die Hindernisse, die der Abschaffung der Arbeitslosenversicherung im Weg stehen, (...) Argumente politischer Natur (sind)“ (60).

Aufgabe des nachfolgenden Beitrags ist es, diese Vorstellungen und Forderungen einer kritischen Sicht zu unterziehen. Lässt sich die These, dass die Arbeitslosigkeit durch Höhe und Dauer der Unterstützungsleistungen verursacht und verlängert wird, theoretisch begründen und empirisch bestätigen? Welche ökonomischen und sozialen Folgen sind von den Maßnahmen hin zu einer Privatisierung bzw. einem Abbau der Arbeitslosenversicherung zu erwarten?

2. Ziele und Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland

2.1 Ziele und Funktionen einer Arbeitslosenversicherung

Die in Deutschland erst 1927 eingeführte reichseinheitliche Arbeitslosenversicherung kann als Nachzüglerprojekt in der Etablierungsphase der Sozialversicherung bezeichnet werden. Seit jeher waren die Leistungen dieses Versicherungszweiges wenig „konsensgefestigt“ (vgl. *Leibfried* 1985). Niederschlag findet dieser latente Zweifel in der zyklisch wiederkehrenden Infragestellung der Arbeitslosenversicherung als solidarischer Pflichtschutz in öffentlicher Organisation zur Lebensstandardsicherung weiter Teile der abhängig erwerbstätigen Bevölkerung und ihrer Familien (vgl. *Döring* 1993, 233 ff.). Die anhaltend kritische Debatte nicht nur um das „Wie“, sondern auch um das „Ob“ der Arbeitslosenversicherung hängt nicht zuletzt davon ab, dass dieses Leistungssystem mit unterschiedlichen und zugleich kontrovers bewerteten Zielen verbunden ist. Es geht um

- die finanzielle und soziale Absicherung der Arbeitslosen nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes: Durch entgeltbezogene Versicherungsleistungen sollen abrupte und tiefe, bis hin zur Armut führende Einbrüche im Lebensstandard vermieden und die Stetigkeit des Einkommensflusses im Sinne einer intertemporalen Einkommensumverteilung sichergestellt werden (sozialpolitische Funktion).
- die materielle Absicherung einer längeren Suchphase auf dem Arbeitsmarkt: Statt aus einer Notlage heraus den erstbesten Arbeitsplatz, d. h. jedes qualifikationsinadäquate Arbeitsangebot annehmen zu müssen, soll Zeit für die Arbeitsplatzsuche gewährleistet werden. Dadurch lässt sich die Qualität der beruflichen Wiedereingliederung im Sinne einer höheren Passgenauigkeit zwischen Angebot und Nachfrage verbessern und unterwertige Beschäftigung verhindern, was

zu individuellen und gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgegewinnen führt (arbeitsmarktpolitische Funktion).

- die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage: Durch die Zahlung von Unterstützungsleistungen übernimmt die Arbeitslosenversicherung die Rolle eines antizyklischen, automatischen Stabilisators in einer Phase des ökonomischen Rückgangs (konjunkturpolitische Funktion).
- die Förderung der Risikobereitschaft bei Ausbildungs- und Berufsentscheidungen: Das Wagnis, einen Berufsweg zu wählen, der derzeit noch nicht oder künftig voraussichtlich nicht mehr nachgefragt wird, wird durch die Aussicht gemildert, im Falle einer Fehleinschätzung nicht unmittelbar von Armut bedroht zu sein. Die Bereitschaft wächst, sich positiv auf unsichere wirtschaftliche Entwicklungen und die Erfordernisse eines schnellen Strukturwandels einzustellen, statt aus Angst und Unsicherheit heraus diesen Prozess zu blockieren (wachstums- und strukturpolitische Funktion)
- die Sicherung des sozialen Friedens in der Gesellschaft und die Verhinderung negativer Rückkopplungseffekte der Arbeitslosigkeit auf das gesamte Entgelt- und Tarifgefüge: Der Druck der „industriellen Reservearmee“ soll begrenzt werden (gesellschaftspolitische Funktion).
- das Auffangen der kommunal finanzierten Sozialhilfeleistungen durch ein vorgelagertes Versicherungssystem: Angesichts der regional hoch ungleichen Verteilung von Arbeitslosigkeit werden vor allem jene Regionen und Kommunen entlastet, die von Strukturkrisen im besonderen Maße betroffen sind (regionalpolitische Ausgleichsfunktion).
- die Herstellung eines sozialen Ausgleichs zwischen den unterschiedlichen Beschäftigtengruppen: Bei einem einheitlichen, entgelt- und nicht risikobezogenen Beitrag kommen Beschäftigte mit günstigen Risiken (geringere Betroffenheit von Arbeitslosigkeit) im Solidarverbund für Beschäftigten mit schlechten Risiken auf (verteilungspolitische Funktion).

Insgesamt erzeugt die Absicherung bei Arbeitslosigkeit positive externe Effekte, von denen auch jene profitieren, die nicht versichert bzw. unmittelbar betroffen sind. Auch wenn es nicht beabsichtigt wäre, könnte niemand vom Nutzen der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden. Die Risikogemeinschaft ist im Falle von Arbeitslosigkeit nicht abgrenzbar.

Es muss an dieser Stelle offen bleiben, in welchem Maße all diese Ziele erreicht werden. Anzumerken ist jedoch, dass die sozialpolitische Funktion der Arbeitslosenversicherung nur sehr eingeschränkt erfüllt wird. Das versicherungsförmige Arbeitslosengeld deckt das Risiko Arbeitslosigkeit nur insoweit ab, als es sich um einen vorrangig konjunkturell bedingten Schadensfall mit begrenzter Dauer handelt. Das Sicherungssystem kann also nur bei den Arbeitslosen Notlagen vermeiden, deren Arbeitslosigkeit erstens relativ kurz ist, die zweitens zuvor langjährig gearbeitet und Beiträge gezahlt und die drittens relativ gut verdient haben. Es erfüllt seine Sicherungsfunktion also bei jenen Beschäftigten, die als Angehörige der relativ gut verdienenden Kernbelegschaft lange Beitrags- und nur kurze Arbeitslosigkeitszeiten aufweisen. Ein Blick auf die Strukturmerkmale von Arbeitslosigkeit lässt schnell erkennen, dass dieser Idealfall eines mehr oder minder gleichmäßig verteilten und lediglich kurzfristigen Arbeitslosigkeitsrisikos, das immer wieder andere trifft und im Rahmen der Leistungsdauer des Arbeitslosengeldes beendet wird, die Realität in keiner Weise wiedergibt. In der Folge konzentrieren sich die Mängel im Leistungssystem im Wesentlichen auf drei Problemzonen (vgl. *Bäcker u. a.* 2000, 352 f.):

- Ein Teil der Arbeitslosen (rund ein Viertel) erhält überhaupt keine Arbeitslosenunterstützung.
- Unter den Leistungsempfängern finden sich infolge der wachsenden Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit immer mehr Empfänger von Arbeitslosenhilfe; der Anteil der Empfänger der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld geht zurück.

- Ein wachsender Teil der Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe muss auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt zurückgreifen, da die nettolohnbezogenen Individuelleleistungen je nach Höhe des zuvor erzielten Arbeitsentgelts und der Familienkonstellation sehr schnell noch unterhalb des haushaltsbezogenen Sozialhilfebedarfs liegen können.

2.2 Strukturelemente der deutschen Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland ist Teil der Sozialversicherung und als umfassende Pflichtversicherung für alle abhängig Beschäftigten organisiert; außen vor bleiben Beamte und geringfügig Beschäftigte sowie alle Selbständigen. Das Leistungssystem (passive Leistungen) ist konzeptionell, organisatorisch und finanziell mit den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eng verbunden (vgl. *Werner/Winkler* 2003, 8 f.) und differenziert sich in die Leistungsarten Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld und Arbeitslosenhilfe aus. Die Arbeitslosenhilfe ist aber keine Versicherungsleistung, sondern sie steht einkommensgeprüft und steuerfinanziert zwischen Arbeitslosengeld und Sozialhilfe, flankiert in dieser Zwischenstellung die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung und verhindert, dass Langzeitarbeitslose, deren Arbeitslosengeldbezug ausgelaufen ist, unmittelbar auf Sozialhilfe verwiesen werden. Finanziert wird die Arbeitslosenversicherung (wie auch die aktive Arbeitsmarktpolitik) durch Beiträge, die sich an einem Prozentsatz des Bruttoentgelts (derzeit 6,5%) bemessen und je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gezahlt werden. Zum Ausgleich von Defiziten dient ein steuerfinanzierter Bundeszuschuss.

Komplizierter ist das Leistungsrecht. Das liegt daran, dass jede Arbeitslosenversicherung vor dem Problem steht, dass der Versicherungsfall „Arbeitslosigkeit“ nicht einfach objektivierbar ist. Risikoeintritt und Risikodauer sind – viel stärker als dies bei den Risiken Krankheit, Alter, Invalidität und Unfall der Fall ist – individuell beeinflussbar (moral hazard); damit lässt sich der Kreis der Anspruchsberechtigten nur schwer bestimmen. Denn auf der Angebotsseite einerseits und der Nachfrageseite andererseits liegen nur unsichere und asymmetrisch verteilte Informationen vor. Sowohl die individuelle Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme als auch die üblichen Bedingungen des entsprechenden Arbeitsmarktes, die dem gegenüber gestellt werden sollen, können nicht ohne weiteres festgestellt werden. Dazu muss ein Verfahren der unmittelbaren bürokratischen Verhaltenskontrolle mit Kontaktzwang eingesetzt werden, in dem Leistungsmotivation und Arbeitsbereitschaft vor dem Hintergrund der stets unsicheren Einschätzung über die Entwicklung, den Umfang und die Qualitäten der Arbeitsnachfrage geprüft werden¹.

Auf diese Problematik reagiert die Arbeitslosenversicherung mit unterschiedlichen Regelungen: Leistungsansprüche entstehen erst, wenn die Arbeitslosen die Anwartschaftszeiten (Vorbereitungszeiten von 12 Monaten) erfüllt haben, beim Arbeitsamt gemeldet sind, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und bereit sind, zumutbare Arbeit anzunehmen. Bei Fehlverhalten werden die Leistungen gemindert, gesperrt oder ganz gestrichen. Gemindert wird das Arbeitslosengeld im Fall verspäteter Meldung beim Arbeitsamt. Gesperrt werden Auszahlungen bis zu zwölf Wochen, wenn selbst gekündigt wird, die Kündigung im eigenen arbeitsvertragswidrigen Verhalten begründet ist, Beschäftigungsangebote abgelehnt oder Eingliederungsmaßnahmen abgebrochen oder nicht angenommen werden. Erlöschen kann ein Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn die Sperrzeiten eine Summe von 21 Wochen erreichen.

Die Inanspruchnahme von Leistungen wird ferner dadurch begrenzt, indem diese in ihrer Höhe und Dauer beschränkt sind. In der Regel wird Arbeitslosengeld für die Dauer von zwölf Monaten gewährt, lediglich für ältere Arbeitnehmer gelten längere Fristen. Die Leistungssätze betragen im Falle eines/einer kinderlosen Arbeitnehmers / in 60% bzw. 67% des Leistungsentgel-

tes für Arbeitnehmer/innen mit unterhaltspflichtigen Kindern. Nicht zuletzt wird die Häufigkeit und Dauer der Versicherungsfälle durch die Bestimmung von Kriterien beschränkt, mit denen Bedingungen für die Annahme von Beschäftigungsangeboten vorgegeben sind. Grundsätzlich besteht kein Berufsschutz (mehr), vielmehr müssen Arbeitslose jedwede Beschäftigung annehmen, die sie ausüben können und dürfen. Dabei gelten auch solche Arbeitsverhältnisse als zumutbar, die befristet sind, die eine doppelte Haushaltsführung erfordern, die eine Fahrtzeit von zwei Fünftel der Arbeitszeit beanspruchen oder unter besonderen Vermittlungshemmnissen einen Umzug verlangen. Die bestehenden Regelungen sehen ferner vor, dass der Einkommenschutz über die Zeit und in Stufen abgesenkt wird. In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit gilt eine Minderung des Bruttogehalts von 20% als zumutbar, in den darauf folgenden drei Monaten kann die Differenz 30% betragen, und ab dem siebten Monat darf ein Beschäftigungsangebot nur abgelehnt werden, wenn das erzielbare Nettoeinkommen nach Abzügen von Aufwendungen für Arbeitsmittel die Lohnersatzleistung unterschreitet.

Ein Blick auf die Entwicklung dieser Instrumente zeigt, dass in den zurückliegenden Jahren die Anforderungen kontinuierlich verschärft worden sind, was vor allem die Zumutbarkeitsregelungen, die Eigenverpflichtungen, die Beweislast und die Sanktionen betrifft.

Die Frage ist nun, ob diese Leistungen, insbesondere in Bezug auf deren Höhe und Dauer, unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten zu „generös“ ausfallen. Verschärft und verlängert das System die Arbeitslosigkeit? Wenn sich diese These bestätigen ließe, wären die Leistungseinschnitte, wie sie mit der Agenda 2010 vorgesehen sind, nicht allein fiskalisch motivierte Sparmaßnahmen, sondern zugleich erfolgsversprechende Schritte zum Abbau der Arbeitslosigkeit.

3. Arbeitslosigkeit als Folge zu hoher und zu langer Unterstützungsleistungen?

3.1 Arbeitslosigkeit in der mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorie

Die Protagonisten der These der sozialstaatsinduzierten Arbeitslosigkeit erklären Niveau und Struktur der Unterbeschäftigung im Wesentlichen mit Inflexibilitäten und Fehlanreizen auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitslosigkeit – so die Botschaft – lässt sich durch die Gestaltung des Arbeitsmarktes selber und seiner institutionellen, sozialstaatlichen Regulierungen abbauen. Eine Schlüsselstellung nimmt dabei die Forderung ein, das Lohnniveau abzusenken und die Lohnstruktur nach unten aufzufächern und die dieser Entwicklung entgegen stehenden Wirkungen der Arbeitslosenversicherung auszuschalten. Zugrunde liegt die Annahme eines den Arbeitsmarkt „räumenden“ Gleichgewichtlohnes. So formuliert etwa der Wissenschaftliche Beirat: „Die Marktwirtschaft ist in der Lage, fast allen, die bereit sind zu arbeiten, Arbeit zu verschaffen. Man muss die Marktwirtschaft nur wirken lassen. Die entscheidende Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, dass der Lohn für jeden Typus von Arbeit durch das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot gebildet wird.“ (Wissenschaftlicher Beirat 2002, S. 18 f.)

Bei allen Unterschieden und Weiterentwicklungen, die die mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorien mittlerweile aufweisen, einheitlich ist bei ihnen die nahezu durchgängige Nichtberücksichtigung makroökonomischer, gesamtwirtschaftlicher Bestimmungsfaktoren für Arbeitslosigkeit (vgl. *Ganßmann/Haas* 1996, 32 ff.). Durch die ausschließlich mikroökonomische

¹ Wie effektiv dieses weitgehend alternativlose Verfahren ist und umgesetzt wird, sind die Fragen, um die im politischen und ökonomischen Diskurs um den Erfolg der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung gestritten wird. Ob die Effektivität des Prüfungsverfahrens und der Erfolg der Arbeitsverwaltung allerdings an der möglichst häufigen Verhängung von Sperrzeiten gemessen werden kann, ist mehr als fraglich.

Perspektive werden die Nachfragefunktion des Lohnes und die Rückkopplung des Arbeitsmarktes mit den Gütermärkten außer Acht gelassen. Bei der Arbeitsnachfrage der Unternehmen handelt es sich aber um eine aus dem am Markt absetzbaren Produktions- bzw. Dienstleistungsvolumen abgeleitete Nachfrage. Es sind die zyklischen und strukturellen Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf den Gütermärkten, die die Lage auf dem Arbeitsmarkt bestimmen und die wiederum ganz wesentlich durch die Entwicklungen auf den Weltmärkten und durch exogene Schocks geprägt werden.

Auch werden die kurz- und langfristige Perspektive nicht hinreichend unterschieden. Das führt dazu, dass die längerfristige Rückkopplung der Lohnhöhe mit dem arbeitssparenden technischen Fortschritt übersehen und die Funktion der Lohnentwicklung als Antrieb der Produktivitätsentwicklung und somit der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit eines Landes vernachlässigt werden.

Die These der kontraproduktiven Wirkungen der Arbeitslosenversicherung setzt auf der Seite des Arbeitsangebots an und interpretiert (Langzeit-)Arbeitslosigkeit als ein sozialpolitisch induziertes Anreiz- und Motivationsproblem (vgl. *Bäcker* 2003). Wären die Anreize nur groß genug, komme es zu Beschäftigung der Betroffenen und einem dementsprechenden Abbau der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit. Oder anders herum gewendet und auf Leistungskürzungen bezogen: Sind die Leistungen bei Arbeitslosigkeit nur niedrig und kurzzeitig genug, werden die Betroffenen dazu angehalten, sich möglichst umgehend um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen. Beim Arbeitsangebot wird also, basierend auf den Annahmen der neoklassischen, mikroökonomischen Entscheidungstheorie, ein nutzenmaximierendes Individuum unterstellt, das seine freie Wahlentscheidung, einen Arbeitsplatz anzunehmen oder aber statt dessen den Vorzug von Freizeit zu genießen, allein nach dem ökonomischen Rationalkalkül ausrichtet, wobei Existenz sowie Höhe und Dauer der Arbeitslosenversicherung den Anreiz begrenzen, die Arbeitslosigkeit durch die (Wieder-)Aufnahme von Beschäftigung zu beenden.

Diese ökonomistisch reduzierte Sichtweise der Bedingungen des Arbeitsangebotes vernachlässigt nicht nur die Frage, ob es überhaupt freie Arbeitsplätze gibt, sondern geht auch auf die Besonderheiten des Arbeitsangebotes nicht ein. Die Arbeitnehmer unterliegen – mit nur geringen Freiheitsgraden – einem Arbeitsangebotszwang, denn das zum Leben erforderlich Einkommen muss im Wesentlichen durch Erwerbstätigkeit erzielt werden, insofern kann von einer freien Entscheidung, Arbeit aufzunehmen oder nicht, keine Rede sein. Durch die atypische Rückkopplung von Preis und Angebot auf dem Arbeitsmarkt ist es sogar möglich, dass bei sinkenden Löhnen das Angebot steigt und nicht sinkt. Die Folge ist, dass auf dem Arbeitsmarkt Herrschafts- und Machtverhältnisse asymmetrisch verteilt sind. Zugleich ist aber Erwerbstätigkeit für die Menschen mehr als nur Einkommenserwerb, sondern hat darüber hinaus eine hohe soziale Bedeutung.

3.2 Empirische Befunde

Vor dem Hintergrund einer differenzierteren Betrachtung der Lage und der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt kann es nicht verwundern, dass mikroökonomische Arbeitsmarkttheoretiker wenig empirische Belege ihrer Thesen zur sozialstaatsinduzierten Arbeitslosigkeit jenseits von Modellrechnungen vorlegen können. Vielmehr widerspricht eine Reihe von Befunden der These, fehlende finanzielle Anreize seien das Haupthindernis für die Arbeitslosen eine Arbeit aufzunehmen:

- Die Arbeitsmarktstatistik zeigt, dass die Arbeitssuchenden deswegen nicht in Arbeit kommen, da die Zahl der Arbeitsplätze zu gering ist und zwar in der gesamten Breite des Arbeitsmarktes: Auch offene, d. h. unbesetzte Stellen im Niedriglohnbereich, deren Bezahlung sich nach den unteren Tarifgruppen richtet, gibt es in nennenswerter Zahl nicht.

Einen treffenden Beleg für den Tatbestand, dass Arbeitslosigkeit Folge eines Arbeitsmarktungleichgewichtes ist und nicht als Problem fehlender Arbeitsanreize oder unzureichender Sanktionsinstrumente umgedeutet werden kann, findet man, wenn die Arbeitslosigkeit regional aufgeschlüsselt wird. Sind Arbeitsmotivation und Arbeitsanreize in jenen Regionen gering, die durch hohe Arbeitslosenquoten gekennzeichnet sind? Sollen die bundeseinheitlichen Regelungen der Arbeitslosenversicherung im Ruhrgebiet, in den Stadtstaaten oder in den neuen Ländern für die dort hohe Arbeitslosigkeit (mit Arbeitslosenquoten von bis zu 25%) verantwortlich sein, im Süden und Südwesten Deutschlands (mit Arbeitslosenquoten von teilweise unter 5%) aber nicht?

- Der kontinuierliche Anstieg des Arbeitslosigkeitsniveau in den letzten Jahren ließe sich nur dann mit fehlenden Anreizwirkungen begründen, wenn das (Nettoäquivalenz-)Einkommen der Haushalte von Arbeitslosen sich im Verlauf der letzten Jahre günstiger entwickelt hätte als das Einkommen von Erwerbstätigenhaushalten. Aber genau das Gegenteil trifft zu (*Hanesch/Krause/Bäcker* 2000): In den letzten Jahren sind in Deutschland die Leistungssätze von Arbeitslosengeld und -hilfe gesenkt, die Leistungsvoraussetzungen verschlechtert und die Zumutbarkeitsmaßstäbe verschärft worden. Gleichwohl gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass durch all diese, auf das Arbeitsangebot zielenden Maßnahmen das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung positiv beeinflusst worden wäre. Es bleibt die schlichte Erkenntnis, dass durch einen größeren Anreiz oder Druck, Arbeit aufzunehmen, nicht plötzlich neue Arbeitsplätze entstehen. Vielmehr weist alles darauf hin, dass es zu verschärften Selektions- und Verdrängungseffekten gerade zu Lasten der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen kommt.

- Auch die für die These der „Arbeitslosigkeitsfalle“ maßgebende Annahme, Arbeitslose würden sich für längere Zeit „einrichten“, lässt sich empirisch nicht bestätigen. Die Betroffenen versuchen vielmehr, den Zustand der Arbeitslosigkeit aktiv zu verändern. Die Mehrheit der arbeitslos Gemeldeten sucht intensiv einen Arbeitsplatz und steht dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung (vgl. *Brix u. a.* 2002). Erst mit längerer Dauer der Arbeitslosigkeit und entsprechenden resignativen Erfahrungen vergeblicher Suche lässt die Intensität der Bemühungen nach. Dies betrifft rund ein Fünftel der Arbeitslosen. Ein weiteres Fünftel ist „nur noch schwer aktivierbar“ (*ebd.*, 3) und besteht wesentlich aus „übergangsorientierten“ älteren Arbeitslosen. Es zeigt sich, dass die meisten registrierten Arbeitslosen direkt verfügbar sind (80%) und dass von den jungen Arbeitslosen 90% sofort ein Stellenangebot annehmen würden.

- Unstreitig nimmt die Zahl jener Langzeitarbeitslosen zu, die als „Schwervermittelbare“ besondere Schwierigkeiten haben, auf dem Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen und in den Dauerbezug von Sozial- und Arbeitslosenhilfe hineinwachsen. Die Gründe für die Schwierigkeiten einer beruflichen Reintegration dieses Personenkreises liegen in einem mehrstufigen Selektionsprozess beim Weg in die Arbeitslosigkeit, durch die Arbeitslosigkeit und aus der Arbeitslosigkeit, durch den eine Risikokonzentration bei Personengruppen mit tatsächlichen oder angeblichen Beeinträchtigung stattfindet. Häufig liegen bei Langzeitarbeitslosen gesundheitliche und psychosoziale Beeinträchtigungen vor; dabei ist allerdings zu bedenken, dass die fortdauernde Arbeitslosigkeit selbst zum Auftreten bzw. zur Verstärkung derartiger Probleme beiträgt. Gefordert sind hier umfassende Beratung, gezielte Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen sowie psycho-soziale Betreuung, demgegenüber kommt monetären Anreizen zur Arbeitsaufnahme eine nur nachrangige Bedeutung zu.

- Für arbeitslose Sozialhilfebezieher haben die Ergebnisse der dynamischen Armutforschung gezeigt, dass insbesondere Arbeitslose nicht in der „Armutsfalle“ verharren, sondern aktiv an der Überwindung ihrer Beschäftigungslosigkeit

und Sozialhilfeabhängigkeit arbeiten (vgl. z. B. *Buhr* 1995, 154 f.). Neben monetären Anreizen prägen weitere Faktoren die Motivstrukturen Erwerbsloser und sind für die Suche und Aufnahme neuer Beschäftigungen von entscheidender Bedeutung (vgl. *Gebauer/Petschauer/Vobruba* 2002, 133 ff.).

- Der Vergleich unterschiedlicher europäischer Regelungen und der jeweiligen Inanspruchnahme zeigt, dass weder zwischen Leistungshöhe und Arbeitslosenquote noch zwischen Leistungshöhe und Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit ein signifikanter Zusammenhang besteht (vgl. *Piachaud* 1997, 51 ff.). Der Ansatz, Arbeitslosigkeit über die Höhe der Einkommensersatzquote zu erklären, reiche bei weitem nicht aus und vernachlässige u. a. den psychologischen und gesellschaftlichen Wert, der Arbeit zugeschrieben wird (*ebd.*, 54 f.).
- Die Übergangsorientierung und daher größere Distanz von älteren Arbeitslosen zum Arbeitsmarkt wird auch durch Analysen der SOEP-Daten bestätigt (vgl. *Brenke* 2002). Dass ältere Arbeitslose schwerer vermittelbar und länger arbeitslos sind (und gerade deswegen die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für diesen Personenkreis verlängert worden ist), kann allerdings nicht zum Umkehrschluss führen, die Arbeitslosigkeit sei durch die verlängerte Bezugsdauer verursacht und durch eine kürzere Bezugsdauer entsprechend zu senken (so die Aussage von *Steiner* 2003). Ein statistischer Zusammenhang zwischen der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und der individuellen Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. der Rückkehrwahrscheinlichkeit in Beschäftigung sagt noch nichts darüber aus, ob davon auch das Gesamtniveau der Arbeitslosigkeit beeinflusst wird. Kommt es dazu, dass in Folge von Kürzungen der Arbeitslosengeldbezugsdauer ältere Beschäftigte länger im Arbeitsleben verbleiben, so führt dies zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots. Bei gegebener Arbeitsnachfrage wird sich dann aber das Arbeitslosigkeitsvolumen auf andere Personengruppen verteilen. Das Problem der Spanne zwischen bereitstehenden Arbeitsplätzen und Arbeitssuchenden wird auf andere Ausgliederungsformen verschoben, und zwar insbesondere auf die offene Arbeitslosigkeit in anderen Altersgruppen. Werden indes nach wie vor vorrangig Ältere ausgegliedert, dann müssen die Betroffenen bereits nach 12 Monaten bzw. 18 Monaten (ab 55 Jahren) Arbeitslosigkeit mit erheblichen materiellen und sozialen Einbußen über Jahre hinweg rechnen, die bis in die Altersarmut hinein reichen können.

4. Probleme und Folgewirkungen einer Privatisierung der Arbeitslosenversicherung

Den Kritikern der Arbeitslosenversicherung geht es nicht nur um Einschnitte im Leistungssystem. Der geforderte grundlegende Umbau zielt darauf ab, die Absicherung vor den Folgen von Arbeitslosigkeit der Entscheidung der Beschäftigten und der Verantwortung des Marktes zu überlassen und die gesetzliche Regulierung auf ein Minimum zu beschränken. Alle Beiträge, die auf einen Abbau der deutschen Arbeitslosenversicherung zielen (z. B. *Schäfer* 2003), wie auch die (seltenen) Fälle, in denen die Kritik in ein konkretes Modell zur grundlegenden Neugestaltung mündet (z. B. *Glinzmann/Schrader* 2001b), konzentrieren sich vor allem auf drei Elemente, die im Folgenden diskutiert werden sollen: Die Umstellung auf eine freiwillige statt einer für alle Arbeitnehmer verpflichtigen Versicherung, die risikoäquivalente Ausgestaltung von Prämien und Versicherungsleistungen und die Übertragung der Organisation und Durchführung auf privatwirtschaftliche Versicherer.

4.1 Freiwillige Versicherung?

Das Arbeitslosigkeitsrisiko zeichnet sich durch eine Reihe versicherungsmäßiger Besonderheiten aus. Wie andere soziale Risiken wird Arbeitslosigkeit als persönliches Erwerbslebensrisiko chronisch unterschätzt. Gäbe es keine Pflicht zur indivi-

duellen Sicherung, würden Erwerbstätige in weiten Teilen zugunsten aktuellen Konsums auf ihre Beiträge verzichten. Neben falschen Präferenzen beruht die Unterschätzung des Arbeitslosigkeitsrisikos auf der im Vergleich zu Alters- und Gesundheitsleistungen hoch segmentierten Inanspruchnahme der Versicherungsleistungen. Viele Versicherte müssen nie oder nie länger Unterstützung der Arbeitslosenversicherung beziehen, um die zeitweisen Einkommensausfälle zu überbrücken. Die Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit sind nicht nur ungleich verteilt. Die materiellen Folgen, psychische und gesundheitliche Belastungen, die mit dem Erleben und der Bewältigung von Arbeitslosigkeitsphasen einhergehen, werden im Nachhinein tendenziell abgewertet. Dies trägt sicherlich dazu bei, dass die Akzeptanz und das Integrationspotential der Arbeitslosenversicherung vergleichsweise gering ausfällt und sowohl die Kürzungsbereitschaft auf Seiten der politischen Entscheidungsträger als auch die entsprechende Zustimmung auf Seiten der Versicherten recht groß ist. An einer Versicherungspflicht führt also kein Weg vorbei, wenn nicht massive Sicherungslücken bzw. eine Absicherung nur der „schlechten“ Risiken in Kauf genommen werden sollen.

Nun könnte als Ausweg aus diesem Dilemma eine allgemeine Versicherungspflicht eingeführt werden. In Anlehnung an die KFZ-Haftpflichtversicherung müsste ein Vertrag zu bestimmten Mindestkonditionen bei einem privaten Versicherungsunternehmen abgeschlossen werden. Aber auch diese Variante stößt auf nicht lösbare Probleme. Denn ein entscheidender Grund, warum die Arbeitslosenversicherung als staatliche Pflichtversicherung und nicht im Sinne einer privaten Versicherungspflicht organisiert ist, besteht darin, dass das Risiko „Arbeitslosigkeit“ nicht einzelwirtschaftlich versicherbar ist. Das wahrscheinlichkeitstheoretisch fundamentale Gesetz der großen Zahl gilt nur bei voneinander unabhängigen Einzelrisiken. Diese Voraussetzung ist aber bei Arbeitslosigkeit nicht gegeben, da das Risiko zwar nicht völlig zufällig auftritt, aber im Wesentlichen von konjunkturellen und strukturellen Faktoren bestimmt wird und sich Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe deshalb nicht versicherungstechnisch kalkulieren lassen. Dies gilt umso mehr in einer Zeit, in der wirtschaftliche Krisen und Einbrüche im Beschäftigungsniveau über die Zusammenhänge des Weltmarktes schnell auf andere nationalen Volkswirtschaften übertragen werden. Sind aber die Risiken zu groß und in Zeitpunkt, Umfang, Dauer und Qualität nicht quantifizierbar, führt dies zu klassischem Versagen auf dem Versicherungsmarkt, es finden sich keine Versicherer². Bei einer öffentlichen Versicherung werden diese Probleme durch die steuerfinanzierte Defizithaftung gelöst.

Zudem ist die Sicherung bei Arbeitslosigkeit vor dem Hintergrund ihrer Ziele (vgl. 2.1) ein quasi-öffentliches Gut, weil sie sozialstrukturell grenzenlosen Nutzen stiftet, d. h. dass der erzeugte Nutzen weit über den Versichertenkreis hinaus streut. Folgerichtig werden deshalb bei einer Pflichtversicherung die externen Effekte internalisiert, indem auch gute Risiken unter den Arbeitnehmern sowie – über den steuerfinanzierten Bundeszuschuss – die Bevölkerung insgesamt an der Finanzierung beteiligt werden.

4.2 Private Organisation?

Die Forderung nach Privatisierung der Arbeitslosenversicherung beinhaltet die Erwartung, dass die Leistungen von privaten Anbietern wirtschaftlicher organisiert und wirksamer erbracht werden können als dies bei einer öffentlichen Einrichtung der Fall sei. Wenn sich jedoch eine völlige Vertragsfreiheit nicht realisieren lässt und eine Pflichtversicherung unabdingbar ist,

² Zwar existiert seit Anfang 1996 das Angebot einer Privatversicherung zur Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit. Doch die Konditionen sind so restriktiv gesetzt, dass eher von einem (niedrig verzinsten) Sparplan als von einer Risikoversicherung, die jedermann offen steht, gesprochen werden kann. Vgl. o.V. „Arbeitslosenversicherung – Kaum Rendite“, in: Die Wirtschaftswoche 5/1996, 26.

können effizienzfördernde Strukturen, die von einem Wettbewerb mehrerer Anbieter erwartet werden, nur künstlich hergestellt werden. Die private Organisation einer Arbeitslosenversicherung mit Aufnahmehzwang ist daher nur vorstellbar, wenn nach öffentlicher Leistungsausschreibung an privatwirtschaftliche Anbieter Konzessionen für die einheitliche Beitragserhebung, Prüfung des Versicherungsfalls, Auszahlung der Leistungen sowie Vermittlung und Beratung vergeben werden. Allerdings wären die Spielräume für Kosteneinsparungen ohne Gestaltungsmöglichkeiten bei den Beiträgen und der Auswahl der Versicherungsnehmer äußerst gering und sicherlich nur von geringem privatwirtschaftlichem Interesse. Gespart werden könnte lediglich bei den personal- und zeitintensiven Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten, wie dem Verhältnis von Sachbearbeiter zu Fällen. Da jedoch die Versicherungsgewinne von der möglichst schnellen Arbeitsaufnahme abhängen, ist dieser Sparansatz unangebracht. Oder aber es kommt dazu, dass sich das Geschäft ausschließlich auf die guten Risiken konzentriert.

Die ernüchternden Erfolgsbilanzen der bereits auf dem Markt befindlichen privaten Arbeitsvermittlung zeigen, dass bei der Arbeitsvermittlung auf keinen Gewinn an Effektivität spekuliert werden kann (vgl. *Konle-Seidl/Walwei* 2002). Private Arbeitsvermittler sind ebenso wie die staatlichen in den örtlichen Arbeitsämtern mit der eindrucksvollen Erfahrung konfrontiert, dass es kaum Arbeit gibt, in die zu vermitteln wäre.

Eine privatwirtschaftliche Lösung würde zudem erfordern, die Verwaltung und Finanzierung der Versicherungsleistungen einerseits sowie Vermittlung und aktive Arbeitsmarktpolitik andererseits systematisch und trennscharf zu entkoppeln. Spätestens der notwendige Aufbau bürokratischer Doppelstrukturen verkehrt alle erwarteten Effizienz- und Effektivitätsgewinne ins Gegenteil. Der Aufwand für die Koordination der Betreuungs- und Unterstützungsleistungen und den Informationstransfer wäre immens (abgesehen von datenschutzrechtlichen Fragen, die beim Austausch und Abgleich von Daten zwischen staatlichen und privaten Trägern entstehen). Die Trennung wäre ferner absurd und anachronistisch angesichts der zunehmenden Anstrengungen, Trägerschaften und Leistungen zusammenzuführen. Verschiebebahnhöfe würden an der einen Stelle abgebaut und an der anderen Stelle wiedererrichtet sowie die Leitziele „Bürokratieabbau“ und „Kundenorientierung“ in Form des „Alles-aus-einer-Hand-und-an-einem-Ort“ weit verfehlt. Schließlich hätten auch private Versicherer und die private Verwaltung der Arbeitslosigkeit keine anderen Instrumente als die bestehenden, um den Versicherungsfall festzustellen sowie Umfang und Dauer von Arbeitslosigkeit zu begrenzen.

4.3 Risikoäquivalente Beiträge?

Die Bindung von Beiträgen bzw. Prämien an die individuellen Arbeitslosigkeitsrisiken ist das zentrale Element, auf dem alle Hoffnungen neoklassischer Modelle zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch die Privatisierung des Risikos beruhen. Arbeitslosigkeit könne nur vermieden und verkürzt werden, wenn Beitrag und Leistung „anreizkompatibel“ aufgebaut werden. Dazu sollen Beitragssätze und Versicherungsleistungen je nach individuellem Risikoprofil gestaffelt werden – z. B. als Kombination sowohl aus soziodemographischen Merkmalen, regionalspezifischen Arbeitslosenquoten, Berufsgruppen- und Branchenzugehörigkeit, Zahl und Dauer vorheriger Arbeitslosigkeitsphasen als auch Verhaltensindikatoren wie Mobilitäts- und Qualifizierungsbereitschaft und Höhe des Anspruchslöhns. Geringe Risiken hätten niedrige Beiträge zu leisten, große Risiken entsprechend hohe Beiträge. Dies folgt der einfachen Erwartung: Je höher das Risiko, desto höher die Beiträge und desto größer die Anreize, im Falle von Arbeitslosigkeit Belastungen in Kauf zu nehmen, um zu vermeiden, in höhere „Schadensklassen“ eingestuft zu werden.

Arbeitslosigkeitsrisiken sind jedoch in der Erwerbstätigenpopulation in hohem Maße sozial selektiv verteilt. Die besonders Gefährdeten und Betroffenen finden sich links und rechts

der Altersverteilung, in spezifischen Branchen, mit insbesondere geringer Qualifikation und entlang der Linien statistischer Diskriminierung wie Migrantenmerkmalen, Geschlecht und Lebensformen wie z. B. Alleinerziehende. In der Frage nach der Absicherung dieser Erwerbstätigen Gruppen würden private Versicherer ihrer finanzmathematisch begründeten Logik der adversen Selektion folgen. „Schlechte“ Risiken würden im Vergleich zu „guten“ Risiken, deren Absicherung weit profitabler ist, große Schwierigkeiten haben, sich gegen Arbeitslosigkeit abzusichern. Die Versicherungsprämien wären aufgrund ihrer hohen Risiken immens hoch und würden ein Großteil des verfügbaren Haushaltseinkommens binden, das in Haushalten mit „schlechten Risiken“ ohnehin gering ist³. In privater Gestaltung müssten die Selbstbehalte und die Karenzzeiten erheblich ausgeweitet sowie die Anspruchsdauer eingeschränkt werden, um hohe Risiken überhaupt in irgendeiner Form versichern zu können⁴. In der Folge würden die meisten der betroffenen Haushalte ein Absicherungsniveau und -volumen über die Zeit realisieren, das nicht einmal existenzsichernd ist und wären daher auf die Leistungen der Sozialhilfe verwiesen, und dies unter den entsprechend restriktiven Bedingungen der Leistungsgewährung (u. a. Einsatz weiter Teile von Einkommen und Vermögen). Nicht zuletzt wäre mit entsprechenden Ausgabensteigerungen in der Steuerfinanzierung und politischen Gegenreaktionen in Form von weiteren Zugangs- und Leistungseinschränkungen zu rechnen.

5. Fazit

Weder erklärt die These sozialstaatlich induzierter Arbeitslosigkeit Niveau und Entwicklungstrend von Beschäftigungslosigkeit und fehlenden Arbeitsplätzen, noch werden mit Vorschlägen zur Privatisierung der Arbeitslosenversicherung entscheidende Schritte zum Abbau der Arbeitslosigkeit formuliert. Gerade aus ökonomischen Gründen spricht alles für die Beibehaltung, aber auch Weiterentwicklung der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung. Insofern handelt es sich bei dieser Diskussion nicht um „ökonomische Aspekte einer politischen Debatte“⁵, vielmehr um politische Aspekte einer ökonomischen Debatte.

Denkt man die Annahmen und Argumente konsequent zu Ende und spielt das vorgesehene Szenario re-privatisierter Arbeitslosigkeitsrisiken durch, so steht am Schluss des Privatisierungsprozesses die gesamte sozialstaatliche Gestaltung des Arbeitsmarktes zur Disposition. Die Tarifbindung von Löhnen und Gehältern, arbeitsrechtliche Regelungen, die Unterstützung von Suchprozessen und der sozialpolitische Schutz werden zu „moral hazard“-Verhalten umdefiniert, das es zu verhindern gelte. Dabei wird strategisch auf einen Vorrang monetärer Interessen der Privatversicherten und auf Angst vor Armut gebaut. Die Vorschläge sind so gestaltet, dass die Zunahme und steigende soziale Selektivität von Verarmungsrisiken explizit als inhärentes Moment der Neugestaltung formuliert werden. Dahinter steht das Kalkül, dass die Akzeptanz niedriger Löhne steige, weil hohe Löhne und Lohnabschlüsse zu Arbeitsplatzabbau führen und sich damit die risikoäquivalenten Prämienbelastungen

³ Die These von *Schäfer* (S. 55), die Einführung risikoäquivalenter Prämien bzw. Beiträge führe bei Personen mit einer hohen Entlassungswahrscheinlichkeit und hohen Prämien zu einer entsprechenden Erhöhung bei den Bruttoentgelten, ist ein Paradebeispiel für das Abstraktionsniveau modelltheoretischen Denkens. Bauarbeiter oder Saisonbeschäftigte im Hotelgewerbe beispielsweise werden lange und vergeblich warten müssen, bis eine solche Entwicklung eintritt.

⁴ Auch Wahltarife (Leistungspakete mit unterschiedlichen Niveaus) oder Beitragsrückerstattungen bzw. -rabatte bei Schadensfreiheit führen zu vergleichbaren sozial selektiven Belastungen. Begünstigt würden jene, deren Arbeitslosigkeitsrisiko gering ist und die deswegen ein „preiswertes“ Leistungspaket wählen können oder von Schadensfreiheitsrabatten profitieren, belastet würden all jene mit einem höheren Risiko, die keine Entlastungen erhalten, aber die Mindereinnahmen der Versicherung durch Beitragserhöhungen tragen müssen.

⁵ So der Untertitel von *Schäfer* 2003.

der Versicherungsnehmer erhöhen. In diesem mikroökonomischen Denken, dessen Fluchtpunkt der den Arbeitsmarkt „räumende“ Gleichgewichtslohn ist und das makroökonomische Bedingungen völlig ausklammert, spielt die Frage nach dem Realitätsbezug dieser Modellwelt allerdings keine Rolle mehr.

Die Annahme, individuelles moral hazard führe zu überbeanspruchtem und überlangem Leistungsbezug, steht lediglich zu Beginn einer politischen Strategie – im Ergebnis wird darauf gesetzt, gesellschaftliche Solidarität und die Maßnahmen des sozialen Ausgleichs als „externes und kollektives moral hazard“ definieren zu können. Letztendlich geht es um die Frage, ob Arbeitslosigkeit als individuelles Risiko betrachtet wird oder ob in Entsprechung des Sozialstaatspostulats des Grundgesetzes die sozial selektive Betroffenheit von Arbeitslosigkeit als soziales Problem verstanden und in gesellschaftlicher Verantwortung ausgeglichen werden soll.

Literatur

- Bäcker*, Gerhard (2003): Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? Anmerkungen zur aktuellen Debatte, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5/2003, S. 300–305.
- Bäcker*, Gerhard/*Bispinck*, Reinhard/*Hofemann*, Klaus/*Naegele*, Gerhard (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 1, Wiesbaden.
- Berthold*, Norbert (2003): Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaats, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 65, Würzburg.
- Brenke*, Karl (2002): Sind die Arbeitslosen arbeitsunwillig?, DIW-Wochenbericht, Nr. 22/2002, Berlin.
- Brixy*, Udo/*Gilberg*, Rainer/*Hess*, Doris/*Schröder*, Helmut (2002): Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? Arbeitslosenuntersuchung Teil II, IAB-Kurzbericht, Nr. 2/21. 1. 2002, Nürnberg.
- Buhr*, Petra (1995): Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug, Opladen.
- Döring*, Diether (1993): Eine kritische Betrachtung des Systems der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: Neubäumer, Renate (Hg.), Arbeitsmarktpolitik kontrovers. Analysen und Konzepte für Ostdeutschland, Darmstadt.
- Gaßmann*, Heiner/*Haas*, Michael (1996): Lohn und Beschäftigung. Zum Zusammenhang von Lohn, Lohnabstandsgebot und Arbeitslosigkeit, Marburg.
- Gebauer*, Ronald/*Petschauer*, Hanna/*Vobruda*, Georg (2002): Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Berlin.
- Glinsmann*, Hans H./*Schrader*, Klaus (2001a): Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Arbeitspapier, Nr. 1052, Kiel.
- (2001b), Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Arbeitspapier, Nr. 1076, Kiel.
- Hanesch*, Walter/*Krause*, Peter/*Bäcker*, Gerhard/*Maschke*, Michael/*Otto*, Birgit (2000): Armut und Ungleichheit in Deutschland, Reinbek.
- Konle-Seidl*, Regina/*Walwei*, Ulrich (2002): Wandel der Arbeitsvermittlung durch Deregulierung: Mehr Reputation durch Marktöffnung?, in: Kleinhenz, Gerhard (Hg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, Nürnberg, S. 171–185.
- Leibfried*, Stephan (1985): Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland, in: ders. u. a., Armutspolitik und Entstehung des Sozialstaats. Entwicklungslinien sozialpolitischer Existenzsicherung im historischen und internationalen Vergleich, Grundrisse sozialpolitischer Forschung Nr. 3, Bremen, S. 277–289.
- Lessenich*, Stephan (2003): Der Arme in der Aktivgesellschaft – zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4/2003, S. 214–220.
- Piachaud*, David (1997): Soziale Sicherheit und Abhängigkeit, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Heft 1/97, S. 47–63.
- Schäfer*, Holger (2003): Reform der Arbeitslosenversicherung. Ökonomische Aspekte einer politischen Debatte, iw-Positionen, Heft 1, Köln.
- Steiner*, Viktor (2003): Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz, DIW-Wochenbericht, Nr. 25/2003, Berlin.
- Werner*, Heinz/*Winkler*, Werner (2003): Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit. Ein zwischenstaatlicher Vergleich, IAB-Werkstattbericht, Nr. 4/31. 3. 2003, Nürnberg.