

Zukunft 2020

April 2008

Analysen, Konzepte, Diskurse für ein soziales Deutschland

Sozialer Diskurs

Deutschland im Jahr 2020: Eine freie, solidarische und kinderfreundliche Gesellschaft mit gleichen Chancen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Teilhabe unabhängig von Geschlecht und Herkunft; eine lebendige Demokratie mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern; eine nachhaltig wachsende Wirtschaft mit guter Arbeit für alle; ein vorsorgender Sozialstaat, der mehr Bildung und Gesundheit ermöglicht; ein Land, das in Europa und der Welt Verantwortung für Frieden und sozialen Fortschritt übernimmt.

Für dieses soziale Deutschland arbeiten wir.

- Die Friedrich-Ebert-Stiftung wird im Rahmen des Projekts „Zukunft 2020“ zu den wichtigsten Herausforderungen Antworten entwickeln und vorstellen.
- Wir wollen Wege in eine soziale und nachhaltige Zukunft für Deutschland aufzeigen und dazu passende Strategien und Politiken erarbeiten.
- Unsere Analysen und Konzepte werden wir zum Gegenstand eines breiten gesellschaftlichen Diskurses mit Politik, Gewerkschaften, Wirtschaft, mit Fachleuten und Öffentlichkeit machen.

Mehr Informationen zu Veranstaltungen und Publikationen, die Teil dieses Projekts sind, finden Sie unter www.fes.delzukunft2020

Der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung

zu einer
Balance individueller
Verantwortung und Solidarität
eine lebenslauforientierte
Arbeitsmarktpolitik

Kreis Arbeit und Qualifizierung

April 2008

WISO

Diskurs

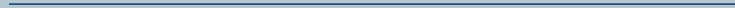
Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung

Wege zu einer
neuen Balance individueller
Verantwortung und Solidarität
durch eine lebenslauforientierte
Arbeitsmarktpolitik

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung





Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung

Wege zu einer
neuen Balance individueller
Verantwortung und Solidarität
durch eine lebenslauforientierte
Arbeitsmarktpolitik

Günther Schmid

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Einleitung	4
2. Die zentralen Risiken der zukünftigen Arbeitswelt	6
2.1 Risiken beim Übergang von der Schule in den Beruf	6
2.2 Risiken beim Übergang zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen	7
2.3 Risiken beim Übergang zwischen Beschäftigung und Familie	10
2.4 Risiken beim Übergang zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	10
2.5 Risiken beim Übergang von der Beschäftigung in Invalidität oder Rente	12
3. Normative Grundlagen der sozialen Risikopolitik	14
3.1 Der Zeitgeist „Risikomanagement“ im öffentlichen Diskurs	14
3.2 Prinzipien gerechter Verantwortungsteilung	16
4. Entscheidungstheoretische Grundlagen der sozialen Risikopolitik	20
4.1 Begrenzte und asymmetrische Rationalität	20
4.2 Anforderungen an eine verständliche Risikoanalyse	25
5. Arbeitsmarktpolitik als soziale Risikopolitik	30
5.1 Grundsätze des sozialen Risikomanagements	30
5.2 Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung	32
6. Gute Praktiken des Managements von Übergangsrisiken	34
6.1 Management des Risikos mangelnder Einkommenskapazität	34
6.2 Management des Risikos unsteter oder existenzgefährdender Einkommen	36
6.3 Management des Risikos reduzierter Erwerbseinkommen wegen eingeschränkter Erwerbsfähigkeit	42
6.4 Management des Risikos zeitweiser Einkommensausfälle bei Arbeitslosigkeit	43
6.5 Management des Risikos dauerhafter Einkommensausfälle durch Erwerbsminderung oder Rente	48
7. Zusammenfassung und Ausblick	50
Literatur	54
Informationen zum Autor	60
Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik	62

Das Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Die Arbeitslosenversicherung ist Teil des Sozialrechts, das mit der Sozialgesetzgebung Bismarcks in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts seinen Anfang genommen hat. Vor fast 40 Jahren, in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt im Oktober 1969, wurde sie grundlegend reformiert und den Erfordernissen der Zeit angepasst.

Heute steht die Reform der Arbeitslosenversicherung erneut auf der politischen Agenda. Moderne Berufsbiographien sind durch diskontinuierliche Erwerbsverläufe und durch eine zunehmende Beschleunigung und Komplizierung der Übergangsdynamik gekennzeichnet. Zum Risiko der Arbeitslosigkeit treten neue Risiken hinzu, auf welche die sozialen Sicherungssysteme nicht angemessen eingestellt sind.

Die vorliegende Expertise, die Professor Dr. Günther Schmid, Direktor am Wissenschaftszentrum Berlin, im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt hat, skizziert die neuen Herausforderungen am Arbeitsmarkt und entwirft die Grundzüge einer zukünftigen Versicherung, die er als Beschäftigungsversicherung bezeichnet. Im Zentrum steht die Überlegung, sowohl das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit und bei riskanten Übergängen abzusichern, als auch Gelegenheitsstrukturen für neue berufliche Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Den theoretischen Rahmen für diesen Ansatz bildet die soziale Risikopolitik. Danach können individuelle Verantwortung und Solidarität im Umgang mit Risiken von Übergangsarbeitsmärkten gefördert werden, wenn die Befähigung zur Eigenverantwortung durch die Bereitstellung von Ressourcen und durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik gestärkt werden. Eine zukünftige Beschäftigungsversicherung umfasst

neben der universellen Grundsicherung (dem heutigen Arbeitslosengeld II) die lohnbezogene Einkommenssicherung (das heutige Arbeitslosengeld I) und darüber hinaus eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, in der neben dem Arbeitsmarktausgleich insbesondere die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit im Zentrum stehen. Die Studie greift gute Praktiken des Managements von Übergangsrisiken auf, zeigt sowohl vorhandene Anknüpfungspunkte als auch Erfahrungen aus dem Ausland und präsentiert neue Überlegungen, wie z. B. ein Persönliches Entwicklungskonto (PEK), das die Einzelnen in die Lage versetzen soll, individuell über Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit selbst zu entscheiden.

Die Studie bietet eine Fülle von Anknüpfungspunkten für die Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung. Sie enthält eine Vielzahl zukunftsweisender Elemente und bietet Anregungen für die Weiterentwicklung einer Arbeitsmarktpolitik, die die Menschen ermutigen will, die Risiken, die die neue Arbeitswelt bereit hält, auch als Chancen zu begreifen und zu bewältigen. Wir bedanken uns sehr herzlich bei Professor Dr. Günther Schmid für die Erstellung der Expertise. Sie stellt eine Bereicherung der Debatte um die zukünftige Gestaltung der Arbeitslosenversicherung dar. Wir würden uns freuen, wenn sie dazu beiträgt, neue Überlegungen und Konzepte in Politik, Wissenschaft und Praxis zu befördern.

Ruth Brandherm
Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung

1. Einleitung

Das Arbeitslosengeld war schon immer eine besonders umstrittene Versicherungsleistung. In der Geschichte der deutschen Sozialversicherung wurde um keine Versicherung so lange gerungen wie um die Arbeitslosenversicherung. Als sie schließlich 1927 gesetzlich verabschiedet wurde, war sie das letzte Glied der großen – von Bismarck begonnenen – Sozialreformen. Kaum eingeführt, wurde sie 1929 von der Weltwirtschaftskrise herausgefordert. Dieser Test geriet zum deutschen Trauma. Die große bürgerliche Koalition der Weimarer Republik zerbrach vor allem im Streit um die Reformen der Arbeitslosenversicherung. Drastischer Leistungsabbau und Beitragserhöhung führten zu dem paradoxen Ergebnis, dass die Versicherungskasse auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise einen Beitragsüberschuss von fast 400 Millionen Reichsmark verzeichnete.¹

Hintergrund für diesen Widersinn war der tiefe Dissens über das Verständnis von Arbeitslosigkeit als Risiko. Gegen Sozialdemokraten und Gewerkschaften setzte sich damals die Meinung durch, die Arbeitslosigkeit sei in erster Linie ein individuelles Risiko. Bei Massenarbeitslosigkeit müssten daher konsequent die Leistungen gekürzt werden, um die Ausnutzung der Versicherung unter Kontrolle zu bringen und die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen. Wird Arbeitslosigkeit jedoch als gesellschaftliches Risiko betrachtet, dann treten andere Gesichtspunkte einer Versicherung in den Vordergrund. Dazu zählt neben der (antizyklischen) Erhaltung der Massenkaukraft vor allem der solidarische Schutz des Einkommens als Voraussetzung für die Fä-

higkeit und Bereitschaft, gesellschaftliche Neuerungen mitzutragen.

In der gegenwärtigen Debatte um „Hartz-IV“ oder um die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs lässt sich der historische Dissens um die Arbeitslosenversicherung leicht wiedererkennen. Dieses „Déjà vu“ betrifft leider auch die Tendenz, die Doppelfunktion einer Sozialversicherung aus dem Blick zu verlieren. Versicherungsleistungen haben jedoch, wie die historische Erinnerung zeigt, immer zwei Seiten der Medaille. Wird eine durch die Arbeitslosenversicherung gewährleistete intensive – gegebenenfalls durch „aktive“ Maßnahmen unterstützte – Arbeitssuche unter dem Damoklesschwert der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung („Hartz IV“) vorzeitig abgebrochen, dann kommt ein effizienter Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage ebenso wenig zustande wie im umgekehrten Fall, in dem eine lange Bezugszeit zum Abwarten oder gar zur Ausnutzung der Versicherungsleistungen verführen kann. Im ersten Fall wird die Chance des versicherten Risikos, also das *innovative Verhaltensrisiko* verpasst, und im zweiten Fall wird die Gefahr des versicherten Risikos, also das *moralische Verhaltensrisiko* vernachlässigt.

Die folgende Arbeit² beschäftigt sich mit der Frage, wie zwischen diesen beiden Prinzipien, also gleichsam zwischen Scylla und Charybdis, balanciert werden kann. Sie argumentiert, dass trotz der nun beschlossenen Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs derzeit immer noch die *Zähmung des moralischen Risikos* im Vordergrund steht, während die *Ermunterung zum innovativen*

1 Zur Geschichte der Arbeitslosenversicherung vgl. u.a. Adamy und Steffen (1982) sowie Schmid und Wiebe (2001) mit weiteren Literaturverweisen.

2 Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops der Friedrich-Ebert-Stiftung „Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung“ am 20.02.2008, insbesondere Wilhelm Adamy, Bernd Buchheit und Raimund Becker, für ermutigende und kritische Kommentare, sowie Ruth Brandherm für die Ermunterung zur Abfassung dieser Expertise. Ich danke darüber hinaus Miriam Hartlapp, Petra Kaps, Michael Neugart, Ronnie Schöb, Holger Schütz und Karin Schulze Buschoff für die Bereitschaft zur Diskussion, Jutta Höhne und Paula Protsch für die Hilfe bei der Bereitstellung der Grafiken, sowie Mareike Ebach und Simone Modrack für Informationsrecherchen. Verbleibende Mängel gehen selbstverständlich auf mein Konto.

Risiko stark in den Hintergrund, wenn nicht gar in Vergessenheit geraten ist. Von der wieder erhöhten Gefahr des moralischen Risikos abgesehen, gewährleistet eine Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs allein eine solche Ermunterung nicht. Darüber hinaus müssen die Risiken der heutigen Arbeitswelt wesentlich differenzierter betrachtet werden als noch zu Zeiten der Weltwirtschaftskrise. Deshalb könnte die Erweiterung der Arbeitslosenversicherung zu einer systematisch an Lebenslauf Risiken orientierten Beschäftigungsversicherung die Antwort auf die Herausforderungen der zukünftigen Arbeitswelt sein.

Im Folgenden soll dieses Argument in sechs Schritten ausgearbeitet werden. Was sind die Risiken der zukünftigen Arbeitswelt (2)? Auf welche normativen (3) und entscheidungstheoretischen (4) Grundlagen kann bei der Bewältigung dieser Risiken zurückgegriffen werden? Was sind die Prinzipien einer am sozialen Risikomanagement orientierten Arbeitsmarktpolitik (5)? Gibt es – internationale Erfahrungen einbeziehend – gute Praktiken einer lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik (6)? Der Ausblick fasst zusammen (7).

2. Die zentralen Risiken der zukünftigen Arbeitswelt

Der moderne Arbeitsmarkt zeichnet sich durch eine Beschleunigung und Komplizierung der Übergangsdynamik aus. Der Übergang von der Bildung in den Beruf wird langwieriger und schwieriger (1); die wachsende Zahl von Übergängen zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen – zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit, Teilzeit und Vollzeit, Arbeit und Weiterbildung, niedrig und hoch bezahlten Tätigkeiten – ist mit Risiken unstetiger Einkommen oder gar Arbeitsarmut verbunden (2); der Übergang zwischen Familien- und Berufstätigkeiten unter der Bedingung gleichberechtigter Partnerschaft erfordert eine neue Balance von Flexibilität und Sicherheit (3); für viele wird der Übergang zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zu einer wiederholten, schlimmstenfalls zu einer andauernden Lebenserfahrung (4); schließlich fordert die an sich erfreuliche Verlängerung der Lebenszeit auch entsprechend variabelere Übergänge in den Ruhestand (5). Die hervorstechenden neuen Risiken und Herausforderungen dieser Übergangsdynamik sollen im Folgenden kurz umrissen werden.

2.1 Risiken beim Übergang von der Schule in den Beruf

Der Übergang von der Schule in den Beruf gleicht heutzutage einem Irrgarten. Für viele Jugendliche und junge Erwachsene ist der Weg in die erste ‚reguläre Beschäftigung‘ mit Praktika, Werkverträgen und terminierten Arbeitsverhältnissen gepflastert. In fast allen Ländern haben befristete Arbeitsverhältnisse zugenommen, zum Teil drastisch (Abb. 1).

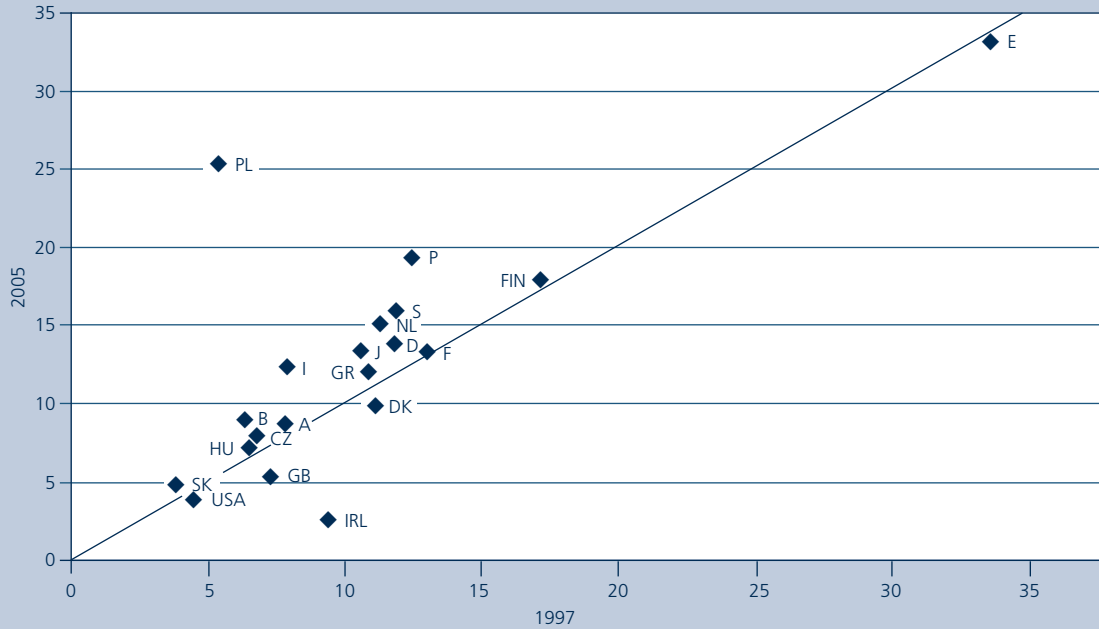
Lehrreiche Ausnahmen sind jedoch das ‚sozialdemokratische‘ Dänemark und die zum ‚liberalen‘ Regime gehörenden Länder Irland und Großbritannien. In diesen Ländern ist der Beschäftigungsschutz³ gering. Dennoch scheint es ihnen – wenn auch aus ganz verschiedenen Gründen und mit unterschiedlichen Konsequenzen für die Einkommensverteilung – gelungen zu sein, trotz einer schwachen de jure Arbeitsplatzsicherheit de facto eine hohe Beschäftigungssicherheit zu etablieren. Das kommt auch in Umfragen zum Ausdruck, nach denen die Dänen trotz geringem Beschäftigungsschutz und hoher Arbeitskräftemobilität weniger um die Beschäftigungssicherheit bangen als ihre Kolleginnen und Kollegen in den meisten anderen Ländern der EU (Auer 2007, Böckerman 2004).

Jugendliche und junge Erwachsene tragen die Hauptlast befristeter Erwerbsverhältnisse. In Deutschland ist beispielsweise jeder dritte Arbeitsvertrag jugendlicher Männer (Lehrlinge ausgenommen) und jeder fünfte Arbeitsvertrag jugendlicher Frauen befristet; demgegenüber ist nur jeder 20ste Arbeitsvertrag von Erwachsenen über 35 befristet (Schmid 2004, 385). Den meisten Jugendlichen gelingt es schließlich dennoch, sich im Erwerbsleben zu etablieren, denn das deutsche duale Ausbildungssystem ist zwar reformbedürftig, faktisch aber immer noch eine gut funktionierende Beschäftigungsversicherung. Alarmierend ist jedoch die steigende Zahl von Jugendlichen, die sich im Irrgarten der Berufsfindung verlieren. 1,36 Mio. erwachsene Jugendliche zwischen 20 und 29 Jahren, fast 15 Prozent dieser Altersgruppe, bleiben in Deutschland ohne Ausbildung; bei Jugendlichen ausländischer Herkunft sind es sogar 37 Prozent (Statistisches Bun-

3 Laut OECD stehen die USA und UK beim zusammengesetzten Indikator für die Striktheit des Beschäftigungsschutzes unter 27 OECD-Ländern auf Rang 1 und 2 (geringer Schutz), Dänemark und Irland auf Rang 7 und 8; den in der Rangordnung stärksten Beschäftigungsschutz haben Portugal (27), Korea (26) und die Niederlande (25); Deutschland nimmt den Rang 21 ein (OECD Employment Outlook 1999, 57).

Abbildung 1

Befristete Arbeitsverträge in Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse (1997 und 2005)



Daten für das zweite Quartal 2005, für USA 2001, für Japan 2004; Daten für das zweite Quartal 1997, für France, Österreich und Spanien erstes Quartal 1997, für USA und Japan 1997; Quelle: Eurostat, OECD CDE; eigene Darstellung

desamt, Mikrozensus 2004). Sie machen einen Großteil der jugendlichen Arbeitslosen aus oder sind später besonders von Arbeitslosigkeit gefährdet.

2.2 Risiken beim Übergang zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen

Neue Risiken sind auch mit der zunehmenden Zahl von riskanten Übergängen zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen verbunden. Eine spezifische Form befristeter Arbeitsverträge ist mit *Arbeitnehmerverleih* oder *Zeitarbeit* verbunden. Deutschland hinkt in der Entwicklung dieser neuzeitlichen Beschäftigungsverhältnisse gegenüber vielen Nachbarländern (etwa Frankreich, Belgien, Niederlande und Großbritannien) zwar hinterher, die prozyklische Dyna-

mik und die spezifischen Risiken dieses Sektors sind aber die gleichen. Je nachdem, von welcher Seite man diese hybriden Arbeitsverhältnisse betrachtet, zeigen sie ihre Licht- und Schattenseiten. Durch das Poolen von Risiken können die Zeitarbeitsfirmen im günstigen Fall Beschäftigungssicherheit – wenn auch keine festen Arbeitsplätze – bieten und noch unerfahrene jugendliche Erwachsene beim Übergang in ein festes Beschäftigungsverhältnis durch das Sammeln verschiedener Berufserfahrungen unterstützen. Im ungünstigen Falle, freilich, nutzen viele Unternehmen und schwarze Schafe unter den Verleih- bzw. Zeitarbeitsfirmen diese befristete Beschäftigungsform zum Lohndumping oder zur Ausbeutung durch schlechte Arbeitsbedingungen. National wie europaweit besteht ein dringender Regelungsbedarf, um die Vorteile dieser neuen Flexibilität mit den notwendigen neuen Sicherheiten zu verbinden.⁴

4 Zur Thematik des Arbeitnehmerverleihs bzw. der Zeitarbeit im internationalen Vergleich und aus europäischer Sicht vgl. u.a. Storrie (2002), Blanpain and Graham (2004), Burgess and Connell (2004); für die jüngste Entwicklung in Deutschland vgl. Promberger et al. (2006) und Vitols (2007).

Zu den neuen Arbeitsmarktrisiken zählt auch die wachsende Anzahl von *Solo-Selbstständigen*. Dieser europaweite Trend ist mit spezifischen Risiken verbunden: mit dem Risiko unregelmäßiger und häufig niedriger Einkommen, dem Risiko der Auftragslosigkeit (in Analogie zur Arbeitslosigkeit) und dem entsprechenden Risiko mangelnder sozialer Absicherung vor allem im Alter. Mit der Begrenzung der Pflichtversicherung auf wenige Sondergruppen unter den Selbstständigen (ein Relikt der Bismarck'schen Sozialversicherung) stellt Deutschland im europäischen Vergleich eine Besonderheit dar. Denn in der Mehrzahl der europäischen Länder werden die Selbstständigen durch die staatlichen Pflichtversicherungssysteme erfasst. In Verbindung mit dem ebenfalls wachsenden grauen Bereich der Scheinselbstständigkeit stellt sich sowohl für die sozialen Sicherungssysteme wie für die kollektive Interessenvertretung die Aufgabe, für dieses „Management der Vielfalt“ geeignete institutionelle Arrangements zu finden.⁵

Eine drohende Gefahr ist die Zunahme von erwerbsfähigen Menschen, für die sich reguläre Erwerbsarbeit nicht lohnt. Aufmerksamkeit verdienen dabei vor allem Menschen, die trotz Vollzeitbeschäftigung wegen geringer Entlohnung in die Armut rutschen. Zwar ist nach dem neuesten Armuts- und Reichtumsbericht noch keine generelle Tendenz zur Verschärfung der *Erwerbsarmut*⁶ zu erkennen; nach wie vor bestimmt vor allem die Intensität der Erwerbsbeteiligung (Arbeitslosigkeit, aber auch Teilzeiterwerbstätigkeit) das Armutsrisiko. Aber vollzeiterwerbstätige Alleinerziehende, Zuwanderer und Niedrigverdiener mit Kindern sind zunehmend von Arbeitsarmut bedroht (Bundesregierung 2007, vor allem S. 26 und 116).

Besorgnis erregend ist auch die große Zahl von Erwerbsfähigen, die sich in den informellen oder gar illegalen Sektor (*Schwarzarbeit*) zurückziehen oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen stecken bleiben. Auch wenn die Zahlen anfechtbar sind, könnte die Schattenwirtschaft in Deutschland ein Ausmaß angenommen haben, dem bis zu fünf Millionen Vollzeitbeschäftigten entsprechen (Schneider 2004). Laut neuestem Bericht des Eurobarometers, der im Gegensatz zur sonst üblichen indirekten Geldwertmethode die erwachsene Bevölkerung direkt fragt, ob sie schwarz arbeitet oder Dienstleistungen durch Schwarzarbeit kauft, ist die Bedeutung der Schattenwirtschaft jedoch geringer. Im Schnitt geben nur 11 Prozent der Europäer an, (meist nebenbei) schwarz zu arbeiten, in Deutschland sind es sogar nur drei Prozent (European Commission 2007). Auf Grund der Methodik stellt diese Zahl allerdings die Untergrenze dar. Vorsicht bei der Interpretation solcher Zahlen ist auch aus anderen Gründen angebracht. Da etwa 70 Prozent der Schattenwirtschaft unmittelbar in den Wirtschaftskreislauf fließen, kann sie einerseits als Schmiermittel der Wirtschaft gesehen werden, andererseits als Entzug von Steuermitteln, der zur Erosion des solidarischen Gemeinschaftsgefühls führt. Darüber hinaus ist Schattenwirtschaft ungerecht, weil sie etwa zu zwei Drittel von etablierten abhängigen oder selbstständigen Beschäftigten betrieben wird. Wirksame Gegenmaßnahmen sind neben Kontrollen und sichtbaren Strafen vor allem ein angemessener Mindestlohn sowie Änderungen im Steuersystem, die formelle gegenüber informeller Arbeit deutlich bevorzugen.⁷

Die jüngsten Versuche, Schwarzarbeit einzugrenzen und Anreize für Arbeitslose oder informell Beschäftigte zur Arbeitsaufnahme durch *Mini- und Midijobs*⁸ zu geben, sind ambivalent zu

5 Umfassend hierzu, im internationalen Vergleich und mit weiteren Literaturverweisen vgl. Schulze Buschoff (2007).

6 Der Fachterminus ist „relative Einkommensarmut bei Erwerbstätigkeit“.

7 So empfiehlt Friedrich Schneider die Umlenkung von Wohnungssubventionen (hier findet ein großer Teil der Schwarzarbeit statt) auf den Faktor Arbeit, etwa auf die Differenz zwischen ausbezahlten Arbeitskosten und den Brutto-Arbeitskosten für den Arbeitnehmer/die Arbeitnehmerin, die der Bauherr auf der Rechnung vorfindet. Je nach Ausgestaltung der Förderung könnten so die gesamten Lohnnebenkosten (einschließlich Steuern und Sozialabgaben) rückvergütet werden und es bestünde ein Anreiz für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen zur Einstellung regulärer Arbeitskräfte.

8 Minijobs sind Jobs bis € 400 pro Monat ohne Stundenbegrenzung. Sie sind für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen abgabenfrei und können auch als Nebenjob ausgeübt werden. Der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin zahlt 25% Pauschalabgabe, seit dem 1. Juli 2006 30% (15% GRV, 13% GKV, 2% Steuern). Midijobs sind Jobs zwischen € 401 bis € 800 mit linear ansteigenden Sozialabgaben von etwa 10 bis 19% (bis 30.06.2006: ca. 4% bis 21%) für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, während der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin den vollen Abgabensatz (19,55% in 2007) zahlt.

beurteilen.⁹ Die Akzeptanz der Minijobs war groß; nach den neuesten Angaben von Juni 2007 gibt es 6,546 Millionen geringfügig Beschäftigte; die Anzahl der Midijobs sind von etwa 600.000 Ende 2003 auf knapp 950.000 Ende 2005 gestiegen.¹⁰

Minijobs werden von den Unternehmen wegen der Erhöhung interner (keine Beschränkung der Stundenzahl mehr seit dem 1. April 2003) und externer Flexibilität geschätzt. Sie sind vor allem in den Branchen Reinigung, Gastronomie, Gesundheitswesen und Einzelhandel verbreitet. Wegen der inzwischen 30-prozentigen Pauschalabgabe ist dem Anreiz für Unternehmen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Minijobs umzuwandeln, ein Riegel vorgeschoben worden. Allerdings haben Minijobber keine Ansprüche auf Kranken- und Arbeitslosenversicherung, und die Ansprüche auf Rentenversicherung sind aufgrund des niedrigen Einkommens und der verringerten Rentenversicherungsabgaben von 15 Prozent gering. Zwar besteht die Möglichkeit zusätzlicher Arbeitnehmerbeiträge zur Aufstockung auf den vollen Rentenversicherungssatz von 19,9 Prozent, sie wird aber nur von etwa 10 Prozent der Minijobber wahrgenommen (Fertig et al. 2005). Minijobber und Midijobber sind auch bei der Riesterrente benachteiligt. Entweder haben sie kein Anrecht zum „Riestern“ (Minijobber), oder sie können es sich als Kleinverdiener und Kleinverdienerinnen nicht leisten, vier Prozent ihres Lohns in eine Zusatzrente zu investieren.¹¹

Freilich sind für den Großteil der Minijobber keine zusätzlichen sozialen Sicherungsleistungen erforderlich, da die Tätigkeit entweder als Nebenjob zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (1,9 Millionen laut Bundesagentur für Arbeit, 2007b), als Zusatzverdienst zum Studium oder zur Rente oder neben Transferlei-

stungen betrieben wird. In der Form subventionierter Nebenjobs sind Minijobs jedoch äußerst bedenklich, weil sie reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängen und so das Beschäftigungspotenzial für Arbeitslose vermindern können.

Zur Bekämpfung von Schwarzarbeit sind Minijobs nur begrenzt wirksam. Private Haushalte zahlen nur 12 Prozent Abgabenpauschale, und nur 10 Prozent der Ausgaben (maximal € 510) sind abschreibungsfähig. Dementsprechend ist die Steigerung der Beschäftigtenzahl haushaltsnaher Minijobs von 67.400 im Juni 2004 auf 142.000 im Juni 2007 bescheiden (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See 2007).

Auch die Funktion von Mini- oder Midijobs als Brücke in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung scheint sehr begrenzt zu sein; leider liegen dazu keine systematischen und aktuellen Informationen vor (vgl. jedoch Abschnitt 5). Der Anreiz für Arbeitslose, Minijobs zu übernehmen, ist gering, da nur ein Einkommen bis 165 Euro anrechnungsfrei ist. Nach einer Befragung von Minijobbern durch das RWI im April 2004 waren nur etwa 15 Prozent der Minijobber vorher arbeitslos; nur 15 Prozent wählten einen Minijob wegen Mangel an regulären Jobs (RWI 2004) und nur neun Prozent wechselten in reguläre Jobs. Nach einer Befragung von Midijobbern durch das RWI im Frühjahr 2005 waren ca. 25% der Midijobber vorher arbeitslos, 27% wählten einen Midijob, weil sie keine andere Beschäftigung gefunden hatten, und 32% waren nach dem Midijob regulär erwerbstätig (RWI/ ISG 2005).

Aus der Perspektive der Arbeit-Lebens-Balance ist positiv zu erwähnen, dass etwa ein Viertel der Minijobber und etwa ein Drittel der Midijobber dies als Grund für die Jobwahl erwähnten. Kritisch zu beurteilen ist, dass Minijobs über-

9 Vgl. hierzu z.B. Koch und Bäcker (2004), Brandt (2006) und Leschke et al. (2007).

10 Angaben laut Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (2007) und (für Midijobs) Bundesagentur für Arbeit (2007a).

11 Bisher nutzt noch nicht einmal ein Drittel der Berechtigten die Riester-Förderung, obwohl Durchschnittsverdiener mit dieser Förderung in 30 Jahren einen privaten Rentenstock von 120.000 bis 160.000 Euro aufbauen können. Für Geringverdiener/innen ist es nahezu illusorisch, die Rentenkürzungen mit Wirkung von 2001 durch private Vorsorge auszugleichen. Eine Einzelhandelskauffrau müsste z.B. bis zu einem Drittel ihres Einkommens in Vorsorge investieren, um diese Kürzungen auszugleichen. Benachteiligend für Frauen kommt hinzu, dass die Anwartschaft auf betriebliche Altersvorsorge immer noch 5 Jahre beträgt, und erworbene Ansprüche können bei Betriebswechsel immer noch nicht mitgenommen werden, obwohl dies die EU-Kommission schon seit längerem moniert (Kull und Riedmüller 2007).

wiegend (64%) von Frauen ausgeübt werden; 75,5% der befragten Minijobberinnen sind verheiratet und bei 58% der Frauen war der männliche Partner beschäftigt (RWI 2004). Bei Midijobs ist das Geschlechterverhältnis noch einseitiger: 75% sind Frauen, 69% der befragten Midijobberinnen sind verheiratet, und bei 70% der Frauen ist der männliche Partner beschäftigt (RWI/ ISG 2005). Mit diesen Beschäftigungsformen bleiben also Frauen bei der sozialen Sicherung nach wie vor von abgeleiteten Leistungsansprüchen abhängig. Schließlich mindert die Konzentration auf einfache Dienstleistungen das Übergangspotenzial in andere Sektoren und höherwertige Berufe.

2.3 Risiken beim Übergang zwischen Beschäftigung und Familie

Die Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und Familie stecken noch voll von Risiken, die vor allem für die betroffenen Frauen noch einer befriedigenden Lösung harren. Über 90 Prozent der Frauen sind erwerbstätig oder in Bildung, bevor sie – wenn überhaupt noch – Kinder bekommen. Im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern, wo das Einkommensrisiko der Elternschaft schon seit längerem durch öffentliche Kinderbetreuung und Lohnersatzleistungen gesichert ist, sinkt in den konservativen und familienzentrierten Ländern die Beschäftigungsquote der Frauen drastisch, wenn sie Kinder bekommen. Dagegen haben Männer mit Kindern eine höhere Beschäftigungsquote als Männer ohne Kinder. In Deutschland sinkt z.B. die Beschäftigungsquote der Frauen im Alter von 25 bis 45 Jahren bei zwei oder mehr Kindern um über 20 Prozentpunkte (von 77,3% auf 56,3%) gegenüber Frauen in diesem Alter ohne Kinder. Die hohe Beschäftigungsquote in Schweden (82%) bleibt dagegen von der Kinderzahl fast unberührt (Abb. 2).

Diskontinuierliche Erwerbsverläufe sind mit dem Risiko von Lohneinbußen verbunden. Wird eine Beschäftigung unterbrochen, knickt die Lohnkurve stark ein und schließt zur Lohnkurve

kontinuierlicher Erwerbsverläufe nicht mehr auf, selbst wenn die Mütter – dann und wann auch Väter – bald wieder ins Erwerbsleben zurückkehren. Der Knick fällt umso stärker aus, je länger die Unterbrechung dauert. Diese „Lohnstrafe“ wirkt bis ins Alter fort und führt zu deutlich niedrigeren Rentenansprüchen als bei kontinuierlicher Erwerbstätigkeit (u.a. Ziefle 2004).

2.4 Risiken beim Übergang zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die Übergangsdynamik zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit steigt. Immer mehr Menschen erleben zumindest kurzfristige Phasen der Arbeitslosigkeit im Erwerbsverlauf. Während nur 6 Prozent der in den dreißiger und vierziger Jahren geborenen Kohorten berichten, jemals arbeitslos gewesen zu sein, waren es – trotz kürzerer Erwerbskarrieren zum Befragungszeitpunkt – bereits 20 Prozent der in den 50er Jahren und 27 Prozent der in den 60er Jahren geborenen Kohorten.¹² Das zentrale Problem ist jedoch weniger das Risiko der Häufigkeit, sondern das Risiko der Dauer der Arbeitslosigkeit. Seit Oktober 1992 hat sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen von etwa 0,75 auf 1,45 Millionen verdoppelt; die Gesamtzahl der Arbeitslosen ist dagegen – nach zwischenzeitlichen Spitzenwerten bis zu 5 Millionen – „nur“ von etwa 2,9 auf 3,4 Millionen gestiegen (Abb. 3).

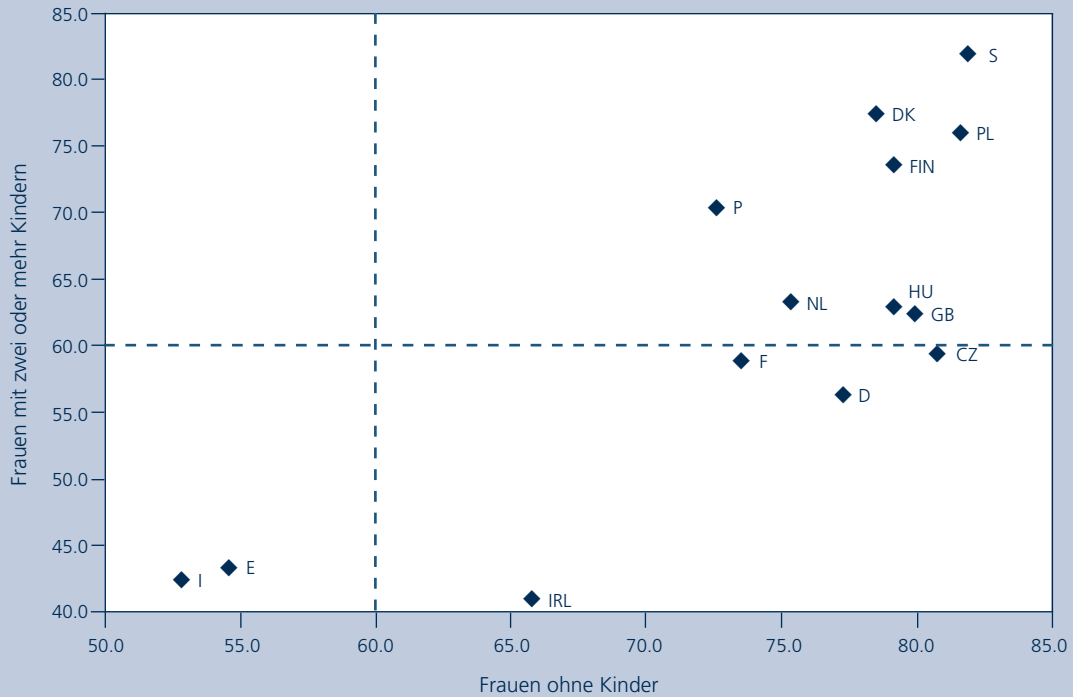
Dass das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit vor allem gering Qualifizierte trifft, ist bekannt. Es kann aber nicht genügend betont werden, dass diese ungleiche Risikoverteilung in Deutschland besonders ausgeprägt ist. Das Risiko für Beschäftigte ohne Berufsabschluss, arbeitslos zu werden, ist in Westdeutschland etwa siebenmal so hoch wie das von Beschäftigten mit Hoch- oder Fachhochschulabschluss, in Ostdeutschland sogar fast neunmal so hoch.

Nicht nur die hohe Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter beunruhigt. Alarmierend ist vor allem die niedrige Beschäftigungsquote von ge-

12 Vgl. Tabelle 2 in de Koning, Mosley, Schmid (2000), S. 10.

Abbildung 2

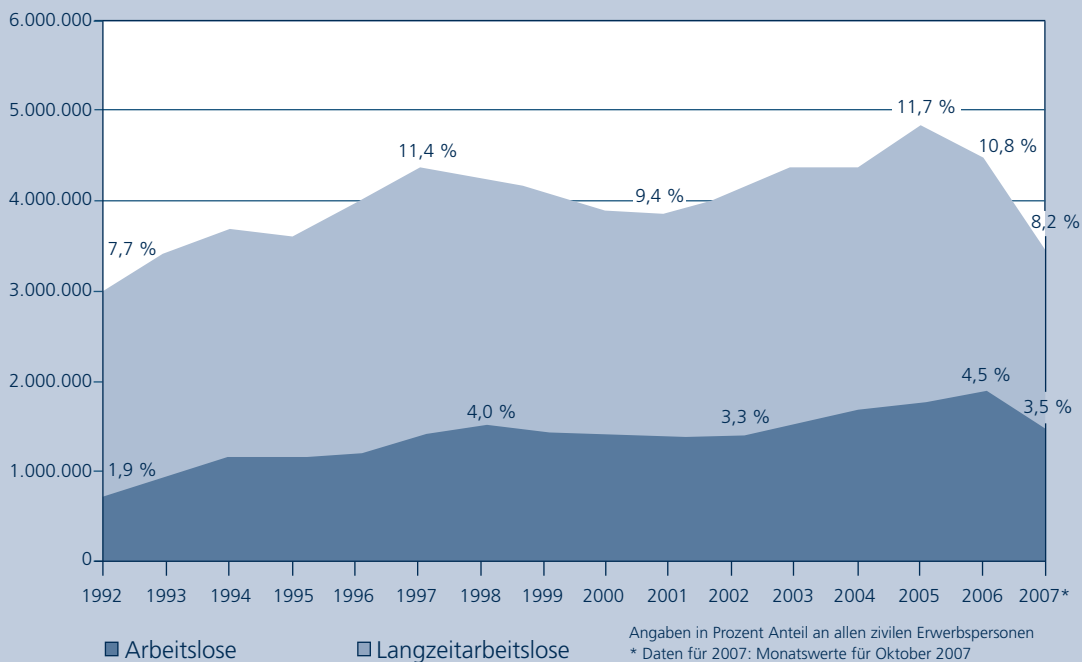
Beschäftigungsquoten der Frauen (25–54 Jahre) ohne Kinder im Vergleich zu Frauen mit zwei oder mehr Kindern (2000)



Daten für Dänemark 1998, Finnland 1997, Ungarn 2000, Polen 2001; Quelle Eurostat; OECD Employment Outlook 2002: 77 (Tabelle 2.4), das Fadenkreuz bei 60 % kennzeichnet die „Lissabon-Messlatte“: 2010 soll die Frauenerwerbsquote diese „Benchmark“ erreicht haben.

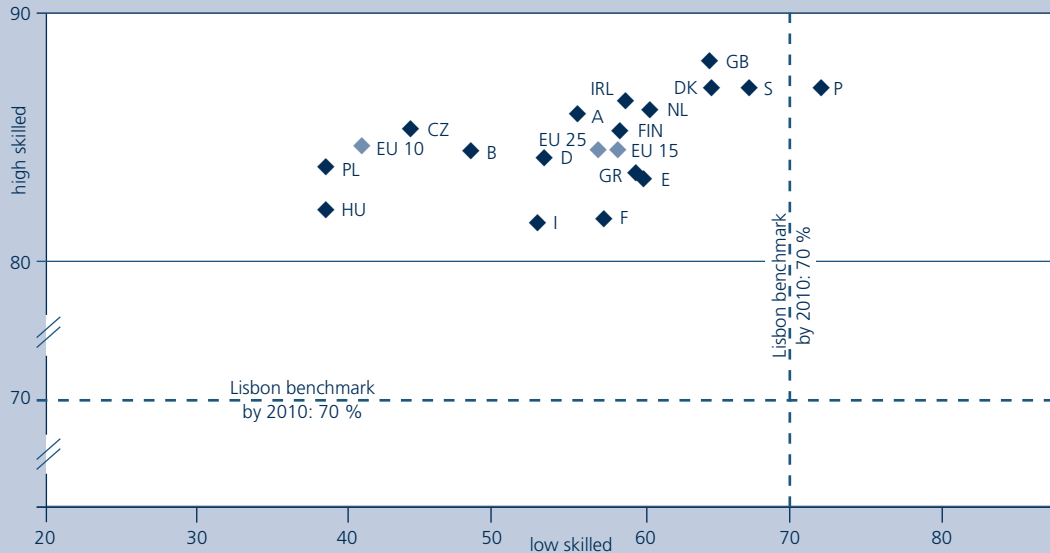
Abbildung 3

Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland (1992–2007)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit: ANBA 2000, 2003; Arbeitsmarkt in Zahlen: Jahreszahlen 2005, 2006; Monatszahlen Oktober 2007; Angaben für Langzeitarbeitslose 2005, 2006, Oktober 2007: Schätzwerte (Hochrechnung für Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern).

Abbildung 4

**Beschäftigungsquoten nach Ausbildungsabschluss
(Personen im Alter 25–64, zweites Quartal 2006)**


hoch qualifiziert = Beschäftigungsquote der Altersgruppe 25-64 mit tertiärer Qualifikation laut ISCE Stufe 5-6; gering qualifiziert = Beschäftigungsquote der Altersgruppe 25-64 mit primärer Qualifikation laut ISCE Stufe 0-1; Quelle: Eurostat; eigene Darstellung

ring Qualifizierten, wie ein Blick auf andere Länder zeigt (Abb. 4). Zwar haben auch in Deutschland Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss (Fachhochschule oder Universität) das Lissabonziel einer Beschäftigungsquote von 70 Prozent weit überschritten, jedoch nicht in dem Ausmaß wie in den beschäftigungspolitisch erfolgreichen skandinavischen Ländern oder in Großbritannien und den Niederlanden. Aber die Beschäftigungsquote von Personen mit keiner oder nur elementarer formaler Qualifikation liegt mit etwa 54 Prozent nicht nur weit hinter dem Lissabonziel, sondern wird darüber hinaus nur von Belgien, Italien und einem Großteil der neuen EU-Mitgliedstaaten unterboten.

2.5 Risiken beim Übergang von der Beschäftigung in Invalidität oder Rente

Die Risiken beim Übergang vom ‚zweiten‘ ins ‚dritte‘ Alter drücken sich vor allem in hohen Arbeitslosenquoten und in niedrigen Beschäftigungsquoten Älterer aus.¹³ Der Trend drastisch sinkender Beschäftigung durch Frühverrentung während der letzten Jahrzehnte des vorigen Jahrhunderts kehrte sich erst Ende der 90er Jahre um. Außer Polen und Portugal haben alle EU-Mitgliedstaaten die Beschäftigungsquoten Älterer seit 2000 hochschrauben können, einige Länder wie Finnland und Ungarn (hier allerdings von einem sehr niedrigen Niveau aus) sogar ganz beträchtlich. Vorbildhaft in diesem Punkt sind Dänemark und Schweden, so dass vor allem diese

13 Die zunehmenden Risiken der Minderung oder gar des Verlusts der Berufs- und Erwerbsfähigkeit bedürften einer gesonderten Betrachtung. Nur soviel sei hier vermerkt: Der Übergang in Invalidität scheint in vielen Nachbarländern – so auch Dänemark und den Niederlanden – ausgeprägter als in Deutschland. Im Vergleich zu diesen Ländern ist der „Aktivierungsanspruch“ in Deutschland seit der Grundsicherungsreform („Hartz-IV“) ambitionierter, was sich beispielsweise in höheren Arbeitslosenzahlen vor allem älterer Erwerbspersonen ausdrückt. Vergleichende Auswertungen zu Niveau, Struktur und Gründen der Inaktivität finden sich im fünften Kapitel des Beschäftigungsberichts 2005 der Europäischen Kommission (englische Version S. 211–250).

Länder – neben Finnland – ins Auge zu fassen sind, wenn die Rolle der Arbeitsmarktpolitik für ‚aktives Altern‘ zur Debatte steht (Hartlapp und Schmid 2007). Aber auch Deutschland kann sich mit starken Steigerungsraten sehen lassen und ist der Lissabon-Messlatte wesentlich näher gerückt als Belgien, Frankreich, Italien und Österreich (Abb. 5); in allerjüngster Zeit wurde diese sogar überschritten. Aus der Risikoperspektive ist jedoch zu beachten, dass Ältere, selbst wenn es ihnen gelingt, ihren Arbeitsplatz zu halten oder nach Arbeitslosigkeit einen neuen Arbeitsplatz zu erwerben, oft mit einem empfindlichen Lohnverlust rechnen müssen.

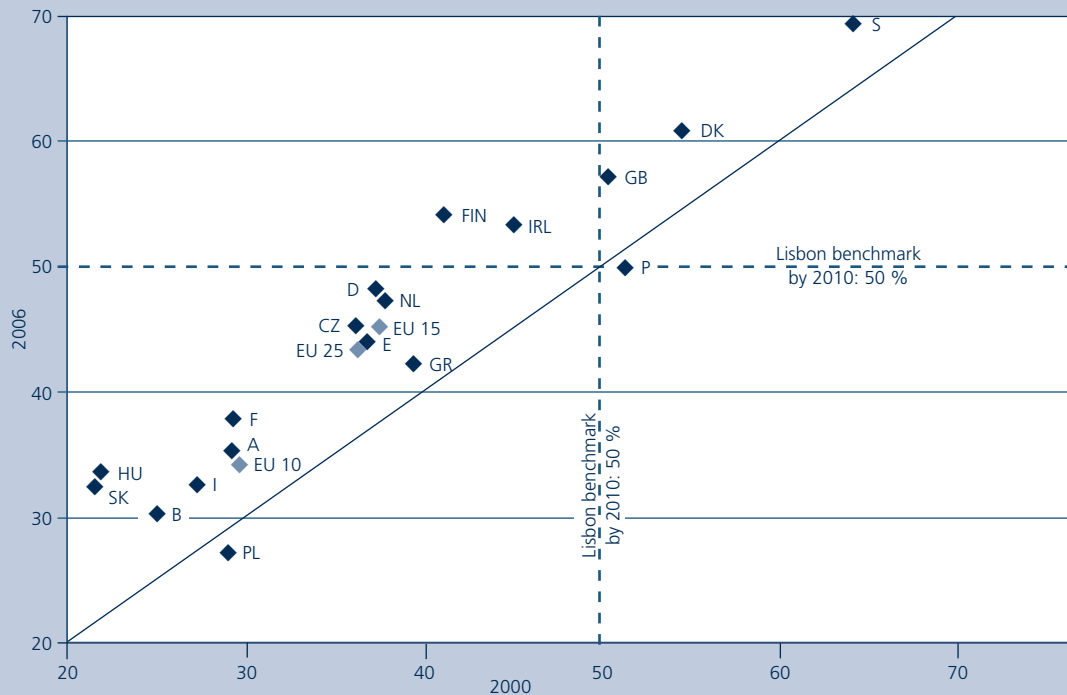
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Erwerbsleben vielfach nicht mehr durch lineare, sondern durch diskontinuierliche oder gar chaotische Erwerbsverläufe gekennzeichnet ist. Die moderne Arbeitswelt ist nicht nur durch den binären Zustand Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit geprägt, sondern durch eine zunehmende Fülle flexibler, darunter auch prekärer Erwerbs-

formen. Daraus folgt, dass zum Risiko der Arbeitslosigkeit neue Risiken hinzutreten, auf welche die sozialen Sicherungssysteme noch nicht angemessen reagiert haben. *Die neue Herausforderung besteht darin, nicht nur Einkommensrisiken bei Arbeitslosigkeit, sondern auch Einkommens- und Erwerbsrisiken bei kritischen Übergängen im Erwerbsverlauf zu sichern.* Geschieht das nicht, entsteht Arbeitslosigkeit auch deshalb, weil die anderen Risiken im Erwerbsverlauf nicht, nur mangelhaft oder falsch abgesichert sind.

Wie soll Arbeitsmarktpolitik auf diese neuen Risiken reagieren? Um auf diese Frage eine befriedigende Antwort zu finden, müssen die theoretischen Grundlagen der sozialen Risikopolitik in Erinnerung gerufen werden. Dazu müssen zunächst die normativen Grundlagen erarbeitet werden. Diese führen im Zusammenhang mit Risikopolitik, wie gleich zu zeigen sein wird, schnell zu ethischen Fragen der Verantwortungsteilung, die trotz ihrer Komplexität entschieden werden müssen.

Abbildung 5

Beschäftigungsquote von Personen im Alter 55–64 Jahren im zweiten Quartal 2000 und 2006 (Frankreich 2005)



Quelle: Eurostat; eigene Darstellung

3. Normative Grundlagen der sozialen Risikopolitik

Der Kybernetiker Heinz von Foerster (1993) liebte Paradoxe. „Nur *die* Fragen, die prinzipiell unentscheidbar sind, können wir entscheiden.“ Er nannte dieses Entscheidungsparadox auch das metaphysische Postulat. Über die Frage, ob die Zahl 67 eine Primzahl ist, brauchen wir zum Beispiel nicht zu entscheiden. Diese Frage ist durch den Rahmen – hier ganze Zahlen – und durch die Regeln – hier „nur durch sich selbst teilbar“ – entschieden. Wir müssen allenfalls noch nachdenken, um zur Lösung zu kommen. Anders ist es mit vielen Alltagsfragen wie: „Soll ich mich für eine Berufskarriere oder für Familie mit mehreren Kindern entscheiden?“ Solche Fragen sind prinzipiell unentscheidbar. Es gibt darauf keine wahre oder falsche Antwort, aber täglich müssen wir entscheiden.

Aber wie sollen wir entscheiden? Foerster lässt darauf die jüngere Schwester der Metaphysik, die Ethik, antworten: „Sag ihnen, sie sollten immer so handeln, die Anzahl der Möglichkeiten zu *vermehr*en.“ Er nannte dieses Postulat auch den ‚kybernetischen‘ Imperativ. Dieser Imperativ könnte auch eine Richtschnur lebenslauforientierter Arbeitsmarktpolitik sein. Jedenfalls macht Foersters Entscheidungsparadox darauf aufmerksam, dass Entscheidungen, die wir treffen, immer mit Risiken verbunden sind, weil sie weder wahr noch falsch sind. Damit stellt sich auch die ethische Frage: „*Wer übernimmt die Verantwortung für die Folgen von Entscheidungen bei kritischen Übergängen im Lebenslauf?*“

Antworten auf solche schweren Lebensfragen werden oft nicht explizit, sondern implizit durch den „Zeitgeist“ in die öffentliche Sphäre eingeschleust. Der Begriff „Risikomanagement“ ist offensichtlich ein solches Produkt. Er wird willkommen geheißen, aber mit ganz unterschiedlichen Vorstellungen und Interessen, wenn nicht gar Empfindungen, belegt. Seine Problema-

tik liegt darin, dass er oft Antworten suggeriert, die sich bei genauerer Betrachtung als Ideologie herausstellen. Deshalb müssen wir uns mit diesem Begriff etwas näher befassen.

3.1 Der Zeitgeist „Risikomanagement“ im öffentlichen Diskurs

Die Individualisierung von Risiken ist sicherlich einer der Gründe, warum der Begriff „Risikomanagement“ in die öffentliche Sphäre eingedrungen ist. Immer mehr Arbeitsmarktrisiken, die früher von Staat und Gesellschaft verantwortet wurden, werden (wieder) den Individuen zugemutet. Das Beispiel Rentenversicherung ist bededter Ausdruck dafür. Bislang galt: Die Beitragsätze passen sich dem gewünschten Niveau der Einkommenssicherung im Alter an. Die Rentenreform 2001 führte einen Paradigmenwechsel ein: Jetzt passt sich das Niveau der solidarischen Einkommenssicherung einem festgelegten Beitragssatz an. Das Restrisiko liegt in der individuellen Verantwortung. Zur Eigenvorsorge bietet der Staat allenfalls da und dort noch Hilfe an, beispielsweise die „Riester-Rente“ oder die „Rürup-Rente“.

Die im SGB II verankerte Grundsicherung für Arbeitslose („Hartz IV“) ist ein weiteres Beispiel. Bislang war das Niveau des Erwerbseinkommens bei Arbeitslosigkeit im Falle der Bedürftigkeit bis zu einer Bemessungsgrenze ein Leben lang abgesichert. Die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II führte einen Paradigmenwechsel ein. Jetzt wird nach Ablauf von zwölf Monaten nur noch eine Grundsicherung gewährleistet. Ältere hatten seit Februar 2006 noch eine Schonfrist von weiteren acht Monaten, die nach dem Bundestagsbeschluss im November 2007 nach Stufen differenziert auf

12 Monate (insgesamt also 24 Monate) verlängert wurde. Das Einkommensrisiko darüber hinaus liegt nun in der individuellen Verantwortung. Zwar bietet auch hier der Staat Hilfe durch „aktive“ oder „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik. Aber wenn die Beschäftigungsdynamik lahm, kann auch Arbeitsmarktpolitik nicht mehr viel ausrichten.

Ist die Übernahme von mehr Eigenverantwortung gerecht und effizient? Die einen sagen ja. Arbeitsplätze fehlen, weil andere billiger produzieren. Deshalb müssen die Löhne gesenkt und die lebenslange Absicherung eines einmal erreichten Einkommensniveaus abgeschafft werden. Die Durchsetzungsfähigkeit im globalen Wettbewerb erfordert mehr Eigenverantwortung. Andere finden das nicht nur ungerecht, sondern auch ineffizient. Fehlen Arbeitsplätze, muss die Kaufkraft gestärkt werden, und um im internationalen Wettbewerb standzuhalten, muss in Arbeitsplätze sowie Bildung investiert werden. Beide Zielsetzungen erfordern mehr Staat; nur wenige können mehr Eigenverantwortung übernehmen. Beide Thesen enthalten einen richtigen Kern, sind aber für sich genommen zu einseitig. Gibt es einen dritten Weg?

Die Dichotomie von Markt und Staat ist zu simpel. Es gilt, über diese einfache Sichtweise hinauszugehen und neue Formen der gesellschaftlichen Zusammenarbeit aufzuzeigen. Dazu bedarf es einer Reflexion über die ethischen Grundlagen der Verantwortungsteilung zwischen Individuum und Gesellschaft. Das soziale Management von Übergangsrisiken im Lebenslauf könnte Teil der Lösung sein. Kern dieser Strategie ist, mehr *Flexibilität* durch die Befähigung zu mehr Eigenverantwortung und mehr Sicherheit durch neue soziale Rechte und durch Umlenkung öffentlicher Fürsorgemittel in Investitionen zur Vorsorge neuer Risiken zu schaffen. Zur Untermauerung dieser These sind einige begriffliche Grundlagen vorzuschicken.

Der Begriff „Management“ wird in der öffentlichen Debatte zu Unrecht mit der Perspektive einer Privatisierung oder Vermarktlichung gleichgesetzt. Die meisten Begriffe haben eine analytische und normative Bedeutung. *Managen* heißt analytisch, mit einem Problem betraut zu

sein und zielgerichtetes Handeln verschiedener Akteure zur Lösung zu koordinieren. Management setzt einen Grad an Komplexität voraus, der den Ausgang der Koordination prinzipiell im Ungewissen lässt. Deshalb ist eine ständige Beobachtung der Resultate erforderlich, um bei Abweichen von der Zielsetzung Änderungen vornehmen zu können. Managen heißt also, mit Ungewissheit oder Risiken durch laufende Korrekturen umzugehen. Dabei gilt es, eine Analogie zu einem bekannten Diktum zu beherzigen, das Abraham Lincoln einmal auf die Demokratie gemünzt hat: *„Nur wenigen Menschen gelingt es, einige Unsicherheiten über die ganze Zeit unter Kontrolle zu halten; noch weniger gelingt es, alle Unsicherheiten für einige Zeit unter Kontrolle zu halten; noch niemandem ist es gelungen, alle Unsicherheiten über die ganze Zeit zu beherrschen.“*

Normativ macht der Begriff deutlich, wer für die Ergebnisse der Problemlösung verantwortlich ist, also sozusagen dafür ‚gerade steht‘ und zur Rechenschaft gezogen werden kann. Wenn die Verantwortung bei niemandem und nirgendwo lokalisiert werden kann, kann nicht von gutem Management die Rede sein. Was derzeit in Deutschland bei der Umsetzung von ‚Hartz IV‘ – also bei der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – geschieht, grenzt an *organisierte Verantwortungslosigkeit* (Schmid 2006c).

Mit *Risiko* wird hier eine Ungewissheit bezeichnet, die mit einem Grad an Wahrscheinlichkeit berechnet werden kann. Risiko und Ungewissheit sind in dieser Definition also ein Kontinuum und keine unterschiedlichen Phänomene; Ereignisse sind ungewiss, solange ihnen keine Berechnung zugrunde liegt. Selbstverständlich sind bestimmte Ereignisse prinzipiell nicht berechenbar, also ungewiss. Aber selbst bei ungewissen Ereignissen – etwa bei Erdbeben oder bei Rezessionen – können vorbeugende Maßnahmen zur Milderung der Folgen getroffen werden. Was berechnet werden kann und nicht, hängt auch von der zur Verfügung stehenden Technologie ab. Mit der digitalen Informations- und Kommunikationstechnologie lassen sich heute Risiken absichern, die früher undenkbar gewesen wären. In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stehen wir erst am Anfang, diese Technologien zu nutzen.

Der amerikanische Ökonom Robert Shiller (2003) ist sogar der festen Überzeugung, neue Finanztechniken wie Swaps und Hedgefonds ließen sich auch auf soziale Risiken übertragen, z.B. zur Sicherung von Einkommens-, Vermögens- und Karriererisiken im Erwerbsverlauf.

Normativ bedeuten Risiken sowohl Gefahren als auch Chancen. Die Tatsache, dass in Deutschland mit Risiken fast nur Gefahren assoziiert werden, wirft ein Licht auf unsere Risikokultur, ist aber – wie interkulturelle Vergleiche zeigen – keine gesellschaftliche Konstante. Eine Risikogesellschaft – und das kommt bei Soziologen wie Ulrich Beck zu kurz – ist eben auch eine Chancengesellschaft. Das Kunstwort „*flexicurity*“, das sich nun auch der europäische Beschäftigungskommissar Vladimir Spidla auf die Fahnen geschrieben hat, ist ein verzweifelter Versuch, dieses Spannungsverhältnis auf den Begriff zu bringen. Übergangsarbeitsmärkte und soziales Risikomanagement sind ein Versuch, dieser unsäglichen Worthülse einen Sinn zu geben.

Sozial bedeutet analytisch, nach welchen Entscheidungsregeln die Aufgabenteilung zwischen Staat, Betrieben und Individuen wahrgenommen wird. Normativ bedeutet sozial, nach welchen Regeln der Gerechtigkeit Kosten und Nutzen gemeinsamen Handelns aufzuteilen sind, vor allem, welche Rechte unantastbar sind, also unabhängig von Leistung und Fähigkeit jedem zustehen. Diese Regeln müssen allen bekannt sein und gesellschaftlich, d.h. letztendlich durch staatliche Gewalt, auch durchgesetzt werden können. Soziales Risikomanagement heißt dann, die Risikoteilung zwischen Staat, Betrieben und Individuen entsprechend der laufend zu beobachtenden und zu bewertenden Ergebnisse (Evaluation) immer wieder in Frage zu stellen und entsprechend der Dynamik und Verteilung der neuen Risiken neu zu gestalten. Diese Gestaltung ist für politische Meinungsbildung und politische Entscheidungsprozesse offen. Deshalb ist das Management von Übergangsriskiken soziale Risikopolitik.

Die große Frage, die eingangs schon anklang, ist nun: Unter welchen Voraussetzungen ist die Übertragung von mehr Eigenverantwortung beim Management von Übergangsriskiken im Lebens-

lauf gerechtfertigt? Wie könnte eine gerechte Verantwortungsteilung zwischen Individuum und Gesellschaft aussehen? Das ist eine komplizierte, hier nicht erschöpfend zu behandelnde Frage. Im Folgenden sollen die wichtigsten Punkte von Überlegungen an anderer Stelle (Schmid 2006, 2008) zusammengefasst werden.

3.2 Prinzipien gerechter Verantwortungsteilung

Aus der Risikoperspektive eignet sich weder die utilitaristische Wohlfahrtstheorie, noch reicht die rationale Vertragstheorie von John Rawls (1990) als Grundlage für die Entwicklung von Prinzipien der Verantwortungsteilung aus. Die normativ-analytische Doppeldeutung des Managementbegriffs legt nahe, zur Theorie ausgleichender Gerechtigkeit (Rawls) die Verantwortungsethik des amerikanischen Rechtsphilosophen Ronald Dworkin (2000) als weiteren Ausgangspunkt zu wählen. Im Gegensatz zu John Rawls geht Dworkin von der Unterscheidung aus, ob die Ungleichheit der Einkommens- und Erwerbchancen extern verursacht ist oder ob sie das Ergebnis einer freien persönlichen Wahlentscheidung ist. Er plädiert daher für eine Vertragstheorie, die auf den ethischen Grundprinzipien individueller Verantwortung und gesellschaftlicher Solidarität beruht, d.h. auf einer allgemein akzeptierten Balance von individuellen Rechten und Pflichten. Gerecht ist eine Verteilung von Lebenschancen, wenn sie die Umstände ungleicher Einkommen und Lebensqualität berücksichtigt.

Die Menschen können nicht verantwortlich gemacht werden für Folgen, die extern verursacht wurden, also von Umständen, die sie selbst nicht beeinflussen können. Dazu gehören z.B. von Natur gegebenes Talent oder Behinderung. Dazu gehören aber auch die Zufälle des Marktes. Diese können bewirken, dass Menschen mit demselben Ausbildungsniveau und mit denselben Anstrengungen durchaus völlig unterschiedliche Löhne und Gehälter erhalten. Die Bildungsökonomien können z.B. nur etwa ein Drittel der Verdienstunterschiede auf unterschiedliche Bildungsniveaus zurückführen. Worauf die restli-

chen zwei Drittel zurückzuführen sind – auf unterschiedliche individuelle Anstrengungen, auf Glück oder Pech – ist unbekannt. Es liegt jedoch nahe, dem Glück oder Zufall eine große Rolle für unterschiedliche Erwerbs- und Einkommenschancen zuzuweisen. Solange dafür keine nachvollziehbaren Berechnungsgrundlagen zur Verfügung stehen, ist darüber hinaus anzunehmen, dass diese Zuweisung stark von kulturellen Einflüssen und von Persönlichkeitsmerkmalen abhängt.

Im Sinne der Verantwortungsethik müssen wir aber verantwortlich sein für Ungleichheiten oder Ereignisse, die Ergebnis unserer persönlichen Wahl sind. Beispielsweise die persönliche Wahl, weniger zu arbeiten, einen bestimmten Geschmack zu haben oder einen bestimmten Beruf zu wählen. Wer den wenig riskanten Beruf eines Lehrers oder einer Lehrerin wählt, kann nicht mit Reichtum, aber mit einem gesicherten und stetigen Auskommen rechnen. Wer den riskanten Beruf eines Künstlers oder einer Künstlerin wählt, muss mit einer Achterbahn der Einkommensströme im Erwerbsverlauf rechnen, die in Armut oder Reichtum enden kann.

Voraussetzung für individuelle Verantwortung ist die gleiche Ausstattung mit Ressourcen. Dworkin meint das sehr konkret. Da die gleiche Verteilung von Lebenschancen immer wieder durch Zufall und externe Umstände über den Haufen geschmissen wird, muss es zu periodischen Umverteilungen kommen, beispielsweise durch hohe Erbschafts- oder progressive Einkommensteuern. Wird jemand mitten im Leben – möglicherweise mit Familie, Kindern und Schul-

den – durch Arbeitslosigkeit getroffen, muss er oder sie die Gewissheit haben, dass die Ausstattungsgleichheit durch die Solidargemeinschaft wieder hergestellt wird. Ein magerer Staat oder eine Gemeinschaft ohne krisenfeste Sozialversicherung bietet dafür keine guten Voraussetzungen.

Der Nobelpreisträger für Ökonomie, Amartya Sen (2001) fügt dem noch einen wichtigen Gedanken hinzu, das Konzept der *Befähigungsgerechtigkeit*. Danach geht es nicht so sehr um materielle Gleichheit. Es geht um die gleiche Ausstattung mit einem Bündel von Ressourcen, das jeder Person erlaubt, ihre eigenen Lebenspläne zu verwirklichen. Zu solchen Ressourcen gehören auch eine funktionierende Nachbarschaft, eine ausgebaute öffentliche Infrastruktur, gleiche Bildungschancen, Partizipationsmöglichkeiten im politischen Gemeinwesen und im Betrieb, und – nicht zuletzt – ein funktionierender Arbeitsmarkt. Nur so können die Wahlfreiheit von Beruf und Beschäftigungsformen sowie die Balance von Arbeit und Leben gewährleistet werden. Das Ziel kann nicht der magere Sozialstaat sein, der nur die Freiheit von unmittelbaren Bedürfniszwängen gewährleistet. Der moderne demokratische Sozialstaat sollte sich ein ehrgeizigeres Ziel setzen, nämlich die Freiheit zum Handeln, also die Befähigung zu einer eigenständigen und erfüllten Lebensführung.

Damit ist eine normativ-analytische Grundlage geschaffen, um die Formen der sozialen Risikopolitik zu konstruieren. Es handelt sich dabei um Idealtypen, deren Grenzen in Wirklichkeit fließend sind (Abb. 6)

Abbildung 6

Normative Prinzipien gerechter Verantwortungsteilung

		Zuständige Akteure der Risikobewältigung	
		Individuum und private Kollektive	Staat und Gesellschaft
Risiko Ursache:	Eigene Wahl	I. Individuelle Verantwortung	II. Gesellschaftliche Solidarität
	Externe Umstände	III. Individuelle Solidarität	IV. Staatliche Verantwortung

Typ I „*Individuelle Verantwortung*“ umfasst Fälle, in denen die Arbeitsmarktrisiken überwiegend Resultat persönlicher Entscheidungen sind und im Wesentlichen privat oder kollektivvertraglich versichert werden können. Der private Arbeitsvertrag kann im weitesten Sinne als Versicherungsvertrag bezeichnet werden: Der Arbeitnehmer/die Arbeitnehmerin übernimmt das Risiko, dass die Leistungen, die er zu erbringen hat, im einzelnen noch nicht spezifiziert sind; für das Weisungsrecht garantiert der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin feste Lohnzahlungen und einen mehr oder weniger ausgeprägten Beschäftigungsschutz, übernimmt dafür aber bis zu einem bestimmten Grad das Risiko schwankender Auftragslage. Die Risikoteilung zwischen Arbeitgeber/Arbeitgeberin und Arbeitnehmer/Arbeitnehmerin wird auch häufig durch Kollektivverträge geregelt. Beispiele dafür sind begrenzter Lohnausgleich bei Kurzarbeit, Senioritätslöhne, Rationalisierungsschutzabkommen und betriebliche Bündnisse, in denen Beschäftigungsschutz gegen Lohnkonzessionen getauscht wird.

Typ II „*Gesellschaftliche Solidarität*“ betrifft Fälle, in denen das riskante Ereignis zwar durch individuelle Entscheidungen ausgelöst wurde, der Schaden für die betroffene Person jedoch so hoch ist, dass unmittelbare und bedingungslose Hilfe durch andere notwendig ist. Beispielsweise fragen die Notärzte bei einem Verkehrsunfall mit schweren Verletzungsfolgen selbstverständlich nicht, wer schuld ist, bevor sie Hilfe leisten. Die Ursache ist ohne Belang für die Gewährleistung solidarischer Hilfe, auf die ein Anrecht als Bürgerrecht besteht. Ein Arbeitsmarktbeispiel wäre die Wahl eines riskanten Berufs wie Sänger/Sängerin oder Tänzer/Tänzerin und der plötzliche Verlust der Stimme oder Sprungkraft auf Grund eines Unfalls: Hier erwarten wir die Garantie eines Grundeinkommens und der Wiederherstellung der Chancengleichheit durch Rehabilitationsmaßnahmen.

Typ III „*Individuelle Solidarität*“ betrifft Fälle, in denen die Risiken zwar extern verursacht werden, d.h. außerhalb der Reichweite und Einflussmöglichkeit der betroffenen Personen liegen, deren Auswirkungen aber dennoch durch individuelle Anstrengungen begegnet werden können.

„Naturkatastrophen“ sind selten auf Arbeitsmärkten, aber man könnte Firmenzusammenbrüche auf Grund eklatanter Fehler des Managements dazu rechnen. Strukturwandel, Wirtschaftskonjunkturen, aber auch politische Entscheidungen wie die EU-Erweiterung sind typische Auslöser für solche externen Arbeitsmarktrisiken. Dennoch können Individuen und Betriebe viel zur Vorbeugung, Milderung oder anschließenden Bewältigung solcher Risiken beitragen. Die möglichen Beiträge individueller Solidarität brauchen hier nicht im Einzelnen genannt werden. Neben intensiver Beteiligung an der neuen Arbeitssuche oder Teilnahme an erforderlichen Bildungsmaßnahmen gehört auch gegebenenfalls die Bereitschaft zur regionalen Mobilität. Individuelle oder kollektivvertraglich geregelte Bildungs- und Arbeitszeitkonten sind vergleichsweise neue Maßnahmen, die helfen können, solche unvorgesehenen Risiken abzupuffern.

Typ IV „*Staatliche Verantwortung*“ betrifft Fälle, in denen die Risiken extern verursacht und ihre Folgen alleine oder auch durch private kollektive Verbände nicht bewältigt werden können. Die klassische Arbeitslosenversicherung und die öffentliche Arbeitsverwaltung sind Beispiele. Das gilt auch dort, wo sie teilweise privatisiert sind, aber staatlich kontrolliert und gewährleistet werden. Die Gründe für die Nichtexistenz rein privater Arbeitslosenversicherungen sind externe Effekte, unerwünschte Selektion ungleich verteilter Risiken und die moralische Versuchung, die Versicherung auf Kosten der Gemeinschaft auszunutzen. Wie die jüngste Entwicklung – z. B. Privatisierung durch Kontraktmanagement – und die gegenwärtige Diskussion – etwa der Vorschlag zur Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit oder zur Einführung einer privaten Arbeitslosenversicherung (Breyer et al. 2004) – zeigen, gibt es immer wieder Anlass, zwar nicht die staatliche Verantwortung, aber die derzeit konkrete organisatorische Form solidarischer Umverteilung in Frage zu stellen.

Zusammenfassend kann eine gerechte Verantwortungsteilung theoretisch durch Leitlinien der normativen Verantwortungsethik zwar grob umrissen werden, aber die konkrete Ausgestaltung hängt stark von gesellschaftlichen Wertvor-

stellungen, politischen Prioritäten und Präferenzen ab. Die hier vorgetragenen Überlegungen gehen von dem begründeten Werturteil aus, dass *individuelle Verantwortung* und individuelle Solidarität auch zur Vorbeugung, Linderung und Lösung unverschuldeter (externer) Risiken erheblich gestärkt werden können, wenn die *Befähigung zur Eigenverantwortung* durch ex ante *Umverteilung von Ressourcen* und durch aktive Arbeitsmarktpolitik gestärkt werden.

Die Konsequenz für die Arbeitsmarktpolitik kann daher nicht nur die Reparatur der Arbeitslosigkeit sein. Arbeitsmarktpolitik sollte – wenn sie sich den Namen „aktiv“, „aktivierend“ oder gar „proaktiv“ verdienen will – auch die Strategie verfolgen, Gelegenheitsstrukturen im Erwerbsverlauf zu schaffen, die eine größere Bandbreite von Handlungsmöglichkeiten als bisher eröffnen. Die Stoßrichtung einer solchen Strategie ist die Etablierung institutioneller Arrangements, welche die neuen Risiken kalkulierbar machen und für eine faire Teilung der zu erwartenden Ge-

winne und Verluste sorgen. Solche Handlungsmöglichkeiten schließen z.B. die Option ein, den Beruf, den Betrieb oder den Ort zu wechseln und Arbeit mit Bildung oder Familie oder mehr Freizeit ohne große Einkommensrisiken zu verbinden. Solche Gelegenheitsstrukturen mit eingebauten Sicherheiten erhöhen die Mobilität auf Arbeitsmärkten, die ihrerseits auch – wie später noch zu zeigen sein wird – zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit beiträgt. So betrachtet kann Arbeitsmarktpolitik im Sinne einer sozialen Risikopolitik von Übergangsarbeitsmärkten auch als Politik institutioneller Arrangements verstanden werden, bisher nicht genutzte Kooperationsgewinne durch geschützte Mobilität auszuschöpfen.

Inwieweit eine solche erweiterte Kombination von Flexibilität und Sicherheit gelingt, hängt auch davon ab, ob die Arbeitsmarktpolitik die psychologischen und kognitiven Grundlagen der Risikowahrnehmung und des Risikoverhaltens berücksichtigt. Das ist der Gegenstand der folgenden Betrachtung.

4. Entscheidungstheoretische Grundlagen der sozialen Risikopolitik

Dass Rationalität als Entscheidungsgrundlage begrenzt ist, gehört zum Allgemeingut. Neu hingegen ist die Erkenntnis der Verhaltenstheorie, dass diese Begrenzung schief oder asymmetrisch sein kann. Darüber hinaus liefern Risikoanalysen keine unschuldigen Erkenntnisse. Oft entscheidet die Art ihrer Darstellung, welche Schlüsse daraus gezogen werden.

4.1 Begrenzte und asymmetrische Rationalität

Der Nobelpreisträger Daniel Kahnemann entdeckte in vielen Experimenten zusammen mit Amos Tversky wichtige psychologische Regeln der Risikowahrnehmung und des Risikoverhaltens. Die daraus entwickelte Theorie der Erfolgsaussichten (*prospect theory*) enthält drei Grundideen (Kahnemann und Tversky 1979, 2000):

- Die meisten Menschen bewerten, erstens, Dinge nicht an sich, sondern den Verlust oder Gewinn beim *Übergang* von einem Zustand zum anderen;
- zweitens tendieren sie dazu, *Verluste höher zu bewerten* als Gewinne, wobei das Verhältnis erfahrungsgemäß zwei zu eins ist;
- drittens kommt noch ein so genannter *Ausstattungseffekt* (*endowment*) hinzu, d.h. das, was sie besitzen oder erfahren haben, schätzen sie im Allgemeinen höher ein als das Unbekannte.

Diese Einsichten hat schon Karl Valentin unübertroffen auf den Begriff gebracht: „*In der Vergangenheit war selbst die Zukunft besser.*“ Das bedeutet: Wir verhalten uns nicht so rational wie uns viele Ökonomen/Ökonominen weismachen wollen. Wir sind weder konsistent in unserem Verhalten

noch maximieren wir in jeder Situation unseren Nutzen. Für die Risikowahrnehmung hat das folgende Konsequenzen:

- Erstens: Stehen gewisse und ungewisse *Gewinnchancen* zur Entscheidung, verhalten sich die meisten Menschen *risikoscheu*. Sie wählen die sichere Alternative, auch wenn der objektive Erwartungswert der ungewissen Alternative gleich oder sogar (möglicherweise weit) über dem Gewinn der gewissen Alternative liegt, in anderen Worten: Sie bevorzugen den Spatz in der Hand gegenüber der Taube auf dem Dach. Auch bereits erworbene Güter, Eigenschaften oder Fähigkeiten werden wegen verbreiteter *Verlustaversion* ungern gegen risikobehaftete neue Güter oder Fähigkeiten aufgegeben.
- Zweitens: Stehen gewisse und ungewisse *Verluste* zur Entscheidung, dann verhalten sich die meisten Leute *risikofreudig*. Sie ziehen die ungewisse der gewissen Alternative vor, auch wenn der objektiv zu erwartende Verlust der gewissen Alternative gleich oder sogar weit unter dem Verlust der ungewissen Alternative liegt. Erlittene Verluste werden ungern verschmerzt, so dass die Risikoneigung im buchstäblichen Sinne in das ‚Abenteuerliche‘ steigen kann, um Verluste wieder wettzumachen. In anderen Worten: Viele tendieren dann zu leichtsinnigem Verhalten wie Roulettespieler/Roulettespielerinnen, die erlittene Verluste durch immer höhere Einsätze wieder wettmachen möchten, bis sie am Ende mit leeren Händen dastehen. Darum – so sagen die Verhaltenstheoretiker/Verhaltenstheoretikerinnen – ist auch die sprachliche Rahmung (*framing*) von Entscheidungsalternativen so wichtig. Eine flammende Verlust-Rhetorik kann zu un-

14 Und im Extremfall beispielsweise Kriegsmaschinerien ankurbeln.

vernünftigen Panikreaktionen führen¹⁴, eine lauwarmer Gewinn-Rhetorik wird lähmende Beharrungsreaktionen hervorrufen.

- Drittens: Die meisten Menschen *überschätzen Risiken* mit relativ hoher und zeitnaher Eintrittswahrscheinlichkeit, auch wenn es sich um Bagatellen handelt. Dagegen *unterschätzen* sie Risiken mit relativ geringer und ferner Eintrittswahrscheinlichkeit, auch wenn sie mit hohem Schaden verbunden sind. Das wird durch Befragungen bestätigt. Wenige sind bereit, freiwillig Beiträge beispielsweise für eine Arbeitslosen- oder Berufsunfähigkeitsversicherung zu zahlen, wenn sie die Eintrittswahrscheinlichkeit für sich persönlich gering einschätzen. Viele sehen darüber hinaus eine Versicherung nicht nur als Schutz gegen mögliche große Verluste, sondern auch als eine geschäftliche Transaktion, bei der in einer „vernünftigen“ Zeit etwa „herausspringen“ soll (Berliner 1982, 43). Das führt dann zur viel zitierten ‚gefühlten Gerechtigkeit‘: ‚Wer lange ein-zahlt, soll auch mehr herausbekommen‘, obwohl diese Haltung der Versicherungslogik widerspricht. Darüber hinaus verhalten sich die meisten Menschen im Falle einer drohenden Katastrophe optimistisch und erwarten, dass sie nicht zu den Wenigen gehören, die es trifft.¹⁵

Aus diesen Asymmetrien der Risikowahrnehmung und dem – im ökonomischen Sinne – nicht immer rationalen Risikoverhalten lassen sich Strategien für die Arbeitsmarktpolitik ableiten.

Beginnen wir mit der Neigung der Menschen zu kurzfristigem Verhalten gegenüber den Risiken auf dem Arbeitsmarkt. Große Risiken mit mäßiger, aber scheinbar in weiter Ferne liegender Eintrittswahrscheinlichkeit – etwa das Risiko einer Berufsunfähigkeit oder eines unfreiwilligen Berufswechsels – werden unterschätzt. Dagegen werden kleine, aber unmittelbar fassbare und häufige Risiken überschätzt, etwa die Möglichkeit, kurz vor einer Reise krank zu werden. Viele Leute kaufen daher eher eine Reiserücktritts- als eine Berufsunfähigkeitsversicherung. Sie zeigen

auch geringe Bereitschaft, für eine später möglicherweise notwendige Umschulung oder Weiterbildung zu sparen. Drei Strategien könnten einer solchen verzerrten Risikowahrnehmung und entsprechend kurzfristigem Risikoverhalten entgegenwirken:

- Erstens die Erweiterung des individuellen Erwartungshorizonts: Kurzsichtigkeit könnte zurechtgerückt werden, wenn durch Aufklärung deutlich gemacht würde, dass große und systematisch unterschätzte Risiken mit vergleichsweise geringen Beiträgen (oder Sparleistungen) abgesichert werden könnten. Um die Hürde der Verlustaversion zu nehmen, liegt es nahe, solche Beiträge im Bewusstsein als *Investitionen* zu verankern und deutlich zu machen, dass diese bei effektivem Management für alle Beteiligten eine Gewinnsituation darstellen.
- Der Neigung, solche Investitionen als geschäftliche Transaktion zu betrachten, könnte durch soziale Rechte – etwa auf Weiterbildung nach einer bestimmten Zahl von Berufsjahren – begegnet werden. Solche Rechte würden die Nachfrage nach Versicherung steigern. Sie würden langfristige Erwartungen zwischen den Arbeitnehmern/Arbeitnehmerinnen und Arbeitgebern/Arbeitgeberinnen fördern, die für Vertrauensbildung und Loyalität so wichtig sind. Sie kämen auch dem Gerechtigkeitsgefühl entgegen, ohne der Versicherungslogik zu schaden, weil sie den wachsenden Risiken im Lebenslauf vorbeugen. Denkbar wäre auch ein Splitten der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in einen Versicherungsbestandteil und in ein persönlich zu verantwortendes Entwicklungskonto, eine Möglichkeit, auf die später zurückzukommen sein wird.
- Drittens wäre an eine allgemeine Verpflichtung zur Risikoteilung zu denken. Diese könnte sich sowohl auf Vorbeugung und Linderung als auch auf die Behandlung von Risiken beziehen. Etwa eine Pflicht zur Weiterbildung vor allem in Berufen, in denen nicht mehr zeitgemäßes Wissen oder veraltete Behandlungsmethoden hohe Folgeschäden ver-

15 Einen sehr gut lesbaren Überblick über Risikowahrnehmung und Risikoverhalten bietet – neben der Fachliteratur – Uwe Jean Heuser (2000, S. 79–102).

ursachen können. Dabei ist an Ärzte/Ärztinnen, Rechtsanwälte/Rechtsanwältinnen und – nicht zuletzt – an Lehrer/Lehrerinnen und Professoren/Professorinnen zu denken. Neben den bekannten Beitragspflichten zu klassischen Versicherungen (Unfall, Krankheit, Rente) wäre auch an Pflichten zu persönlichen Entwicklungskonten zu denken, um die großen solidarischen Grundsicherungen zu ergänzen.

Wie könnte spekulatives Risikoverhalten unter Kontrolle gehalten werden? Neben einer weiteren Verbesserung der Arbeitsmarktinformationen ist an folgende Möglichkeiten zu denken:

- Eine Vorkehrung könnte darin bestehen, die möglichen Gewinne bei spekulativem Verhalten zu reduzieren. Auf den Arbeitsmarkt bezogen könnte das die hohe Besteuerung spekulativer Gewinne oder nicht leistungsbezogener Einkommen (wie Erbschaft) sein. Die Belastung vererbter Vermögen ist in Deutschland besonders gering. Geht man vorsichtig von einem jährlich vererbten Privatvermögen von 100 Mrd. Euro aus, so stellen die derzeit drei Mrd. Euro vereinnahmter Erbschafts- und Schenkungssteuer eine effektive Belastung von drei Prozent des vererbten bzw. verschenkten Vermögenswertes dar. Dies entspricht kaum der Verzinsung des Kapitals in einem Jahr (Beckers 2004). Unter der Annahme, dass ein Teil hoher Einkommen allein auf Glück und nicht auf Leistung beruht, rechtfertigt sich auch ein stark steigender progressiver Einkommensteuersatz (Corneo 2006).
- Aktivierungsstrategien, also die Pflicht zur Annahme zumutbarer Beschäftigung oder Qualifizierungsmaßnahmen, können die moralische Versuchung einschränken, Versicherungsleistungen auszunutzen (u.a. Schmid 2002). Wie aber zahlreiche Untersuchungen in jüngster Zeit zeigen, liegt der Teufel im De-

tail der Umsetzung.¹⁶ Die Grenze entwürdigender Arbeitspflicht auf der einen Seite und entnervender Scheinaktivitäten auf der anderen Seite ist schnell erreicht. Eine realistische Drohkulisse – die Ökonomen/Ökonominnen nennen das *‘tough love’* – durch rasche und sichtbare (aber nicht notwendigerweise harte) Sanktionen bei eindeutigen Betrugsfällen erscheint am Ende wirkungsvoller als permanenter Aktivismus, um Statistiken zu schönen.¹⁷

- Qualitätssicherung, etwa bei Weiterbildung, und robuste Prüfkriterien, etwa bei der Förderung von Existenzgründungen, sind weitere Instrumente zur Eindämmung von spekulativer und unvorsichtiger Risikofreude. Ein gutes Beispiel dafür sind die so genannten Ich-AGs. Erst spät wurde erkannt, dass der völlige Verzicht auf Qualitätsstandards zu leichtsinnigen Existenzgründungen führen kann. Ein anderes Beispiel sind unseriöse „Franchise-Unternehmen“, die Arbeitslosen vorgaukeln, dass sie beispielsweise mit einem Sandwich-Restaurant schnell viel Geld machen könnten. Hier helfen z.B. Ehrenkodices und Gütesiegel, die ernst zu nehmende Interessenverbände in der Regel selbst entwickeln, für die der Staat jedoch auch Musterkodices vorgeben kann: etwa „Euro-Franchise“, in dem Musterspielregeln vorgeschlagen werden wie der Nachweis eines erfolgreichen Pilotbetriebs mit Geschäftsplan, Umsatzzahlen und Kosten; die Pflicht des Franchise-Geber, Franchise-Nehmer zu schulen und diese während der Laufzeit des Vertrags wirtschaftlich und technisch zu unterstützen; und der Vertrag muss in der Amtssprache des Landes verfasst sein.

Aus der Tendenz zur Risikoaversion lassen sich schließlich eine ganze Reihe nützlicher strategischer Orientierungen ableiten. Generell gilt es, den Erwartungshorizont durch Gelegenheitsstrukturen zu erweitern. Dazu gehören in erster Linie

16 Vgl. z.B. den Überblick bei Fredriksson und Holmlund (2006), Müller und Oschmiansky (2005) für Deutschland, Roed and Westlie (2007) für Norwegen, Svarer (2007) für Dänemark.

17 Ein Beispiel für „tough love“ liefern Behncke et al. (2007), die rund 1.600 Stellenvermittler/Stellenvermittlerinnen und Sachbearbeiter/Sachbearbeiterinnen in der Schweiz befragten, ob sie in erster Linie auf die Wünsche der Arbeitslosen eingingen oder ob sie manche auch gegen ihren Willen in Jobs oder Trainingsmaßnahmen drängen. Etwa die Hälfte der Befragten ordneten sich der ersten Kategorie zu, gab also an, besonders konsequent auf die Wünsche der Arbeitslosen zu achten. Das Ergebnis ihrer Untersuchung: Die so betreuten Arbeitslosen blieben in einem Untersuchungszeitraum von drei Jahren signifikant häufiger ohne Job als die Klienten/Klientinnen der hartleibigen Vermittler/Vermittlerinnen.

neue soziale Rechte, die über die unmittelbare Beschäftigung hinausgehen – etwa das Recht auf Weiterbildung, auf Sabbaticals und Arbeitszeitverkürzung, jeweils jedoch unter der Bedingung einer fairen Aushandlung mit dem betrieblichen Management. Bestehen solche Rechte, dann können sich Beschäftigte und Führungskräfte in Betrieben darauf einstellen und diese Möglichkeiten in ihre Lebens- bzw. Organisationsplanung einbeziehen. Gelten die Rechte für alle, haben Betriebe auch keine Schmutzkonkurrenz zu befürchten.

Wenn Beschäftigte darauf bauen können, dass bei akut drohenden Verlusten institutionelle Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, dann sind sie auch eher bereit, Risiken zu übernehmen. Das gilt auch für die Betriebe, die von Verlusten unsicherer Auftragslage bedroht sind. Die weitere Lockerung oder gar Aufhebung des Kündigungsschutzes wird ihre Scheu, neue Arbeitskräfte zu heuern, wenig dämpfen, solange sie über keine Handlungsoptionen verfügen, wenn es zeitweise an Aufträgen mangelt.

- Nehmen wir den Fall der Akzeptanz von Niedriglöhnen für Arbeitslose. Die Theorie der Erfolgsaussichten sagt voraus, dass diese Akzeptanz umso geringer ist, je höher der vorherige Verdienst war. Die Wahrnehmung des Verlusts gegenüber dem Status quo ist höher als die Wahrnehmung des möglichen Gewinns. Das gilt selbst dann, wenn die objektiven Erfolgsaussichten, sich aus einem Niedriglohnjob wieder hochzuarbeiten, weit höher sind als die Wahrscheinlichkeit, bei zwählerischer Arbeitsuche dauerhaft ohne Job zu bleiben. Daraus folgt die Notwendigkeit, den Begriff „aktive Arbeitsmarktpolitik“ weiter zu fassen als bisher üblich. Es kann nicht nur darum gehen, in Arbeit zu vermitteln. Es muss auch darum gehen, *Jobkarrieren nach Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt gezielt zu fördern*, also eine *lebenslauforientierte* Arbeitsförderung zu betreiben, um den grundsätzlich pessimistischen Erwartungshorizont der Arbeitslosen zu erweitern – beispielsweise durch Qualifizierungsgutscheine für berufsbegleitende Weiterbildung, einschließlich der Existenz einer reichhaltigen Infrastruktur von regionalen Beratungs- und Bildungsinstitutionen.

- Ähnliches gilt für den Fall von Langzeitarbeitslosen, für die kaum noch Chancen der Wiedereingliederung bestehen. Eine Risikofreude ermutigende Erweiterung des Erwartungshorizonts würde bedeuten, ihnen zunächst einmal die mittelfristige Perspektive einer Übergangsbeschäftigung zu verschaffen, aus deren relativ sicheren Position sie alles Denkwürdige ausprobieren können, um am Ende vielleicht doch Erfolg zu haben. Dazu später mehr.

Wegen verbreiteter Verlustaversion dürfen dann aber umgekehrt auch die psychologischen Schwellen für die Annahme einer neuen Beschäftigung nicht unterschätzt werden. Solche Schwellen können sich daraus ergeben, dass mit der Jobannahme vertraute Sicherheiten aufgegeben werden, auch wenn sie einen geringeren Wert haben als die neuen (wahrscheinlichen) Jobaussichten. Diese ‚vertrauten Sicherheiten‘ können verschiedener Art sein, etwa die Zuverlässigkeit der Sozialhilfezahlungen bei Bedürftigkeit (möglicherweise ergänzt durch kleine ‚Schwarzarbeiten‘) oder das Selbstvertrauen in die erlernten *produktiven Fähigkeiten*. Bei Übernahme eines neuen riskanten Jobs besteht jedoch die Befürchtung, diese Fähigkeiten zu verlieren. Für das Design ‚aktivierender‘ Arbeitsmarktpolitik legt diese Erkenntnis die Schlussfolgerung nahe, solche Schwellen psychologisch durch ein reichhaltiges Set von Optionsalternativen zu überwinden.

Die psychologische Schwelle, vertraute Sicherheiten gegen unbekannte und risikobehaftete Chancen zu tauschen, könnte beispielsweise durch folgende Optionen überwunden werden:

- Die Möglichkeit, mehrere Beschäftigungen auszuprobieren, ohne gleich streng sanktioniert zu werden, wenn eine Option nicht sofort zum Erfolg führt; entsprechend sollte den Arbeitsvermittlern/Arbeitsvermittlerinnen ein variables Sanktionsinstrumentarium zur Verfügung stehen, das sie nach Lage ihrer Einschätzung vor Ort flexibel einsetzen können.
- Die Möglichkeit, im Falle der Aufnahme einer (riskanten) selbstständigen Beschäftigung Leistungsansprüche wie Arbeitslosengeld aufrechtzuerhalten. Das deutsche Arbeitsrecht war dieser Forderung insofern schon entgegengekommen.

men, als Arbeitslose, die in Selbstständigkeit wechselten, ihre nicht ausgeschöpften Ansprüche auf Arbeitslosengeld innerhalb von fünf Jahren in Anspruch nehmen konnten, wenn das Unternehmen „Selbstständigkeit“ scheiterte und sie wieder arbeitslos wurden. Mit der Möglichkeit des freiwilligen Beitritts zur Arbeitslosenversicherung bei Existenzgründungen ist diese Sicherheit allerdings wieder entfallen.¹⁸ Die Neuregulierung des Gründungszuschusses entspricht in mancher Hinsicht nicht den Einsichten der neuen Verhaltenstheorie (vgl. auch Abschnitt 7.4).

- Die Möglichkeit, unter sorgfältig auszuwählenden Umständen Leistungsansprüche neu zu erwerben. Dieser Erwerb von Ansprüchen auf soziale Sicherung war beispielsweise ein wichtiger Aspekt für die hohe Akzeptanz der von der Hartz-Kommission empfohlenen und in der Praxis gut angenommenen kleinen Selbstständigkeit für Arbeitslose, den so genannten „Ich-AGs“.
- Die Gewährung einer Lohnversicherung bei Annahme eines geringer bezahlten Jobs gehört ebenso zu diesem Arsenal der Gelegenheitsstrukturen wie die – bisher nicht realisierte – Möglichkeit, bei Aufnahme eines (riskanten neuen) regulären Jobs mit einer befristeten Steuer- oder Abgabebefreiung rechnen zu können. Möglicherweise fließen am Ende mehr Steuern in den Staatssäckel, wenn auf diesem Wege die Neigung, schwarz zu arbeiten oder die Arbeitssuche unnötig zu verlängern, vermindert wird.¹⁹
- Die Möglichkeit, bei Transferzahlungen zusätzliche Einkünfte erwerben zu können, die unter bestimmten Bedingungen (z.B. Familienverpflichtungen) nur teilweise angerechnet werden. Die gegenwärtigen Möglichkeiten des Zuverdienstes für Arbeitslose sind jedoch nicht

nur abenteuerlich kompliziert und bürokratisch, sondern bringen insbesondere für die bedürftigen Zielgruppen (etwa Alleinerziehende) kaum eine Verbesserung, für viele sogar eine Verschlechterung. Darüber hinaus sollten – im Sinne der Erweiterung dezentralisierter Freiheitsspielräume – die Fallmanager/Fallmanagerinnen beim Einstiegsgeld einen weiten Ermessensspielraum erhalten, um jede Chance der nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu nutzen.

Die empirische Analyse neuer Risiken sowie die normativen und verhaltenstheoretischen Überlegungen zusammenfassend, zeichnet sich lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik im Sinne sozialer Risikopolitik durch vier Prinzipien aus:

- Zeitlich durch die Schwerpunktsetzung *Prävention*, d.h. durch Antizipation von Veränderungen und vorsorgende Anpassung, durch Beschleunigung der Vermittlung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, durch Nachverfolgung von Wirkungen und Sicherung der Nachhaltigkeit;
- sachlich durch *Flexibilität*, d.h. durch Gelegenheitsstrukturen, d.h. Schaffung von Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen oder Kombinationen derselben entsprechend den betrieblichen Anforderungen und den wandelnden Präferenzen im Erwerbsverlauf;
- sozial durch *Sicherheit*, d.h. durch Einbeziehung aller Einkommensrisiken (nicht nur Arbeitslosigkeit) in eine ‚Beschäftigungsversicherung‘ durch erweiterte Lohnersatzleistungen, durch Lohnergänzungen im Falle begrenzter Einkommenskapazität und durch persönliche Entwicklungskonten für verschiedene lebenslaufbezogene Übergangskrisen wie Weiterbildung oder Umschulung und riskante Jobwechsel;

18 Österreich hat diese Konstruktion, nämlich der beitragsfreien Verlängerung erworbener Leistungsansprüche für Selbstständige beibehalten. Die jetzige Regelung in Deutschland (vgl. dazu Schulze Buschoff 2006) ist insofern problematisch, als sie nur selektiv für neue Existenzgründer/Existenzgründerinnen gilt. Sie stellt nun außerdem eine Bevorzugung für eine bestimmte Gruppe dar, weil den niedrigen Pauschalbeiträgen (ein Viertel der Bezugsgröße) eine vergleichsweise hohe Pauschalleistung (meist gemessen am Status der Qualifikation) gegenüberstehen kann. Diese Bevorzugung kann arbeitsmarktpolitisch allenfalls als Risiko ausgleichende Prämie begründet werden, um die Kultur der Selbstständigkeit zu fördern. Im internationalen Vergleich (UK, DK, A, S) zeigt Müller-Schoell (2006) auf, dass ein relativ hohes und umfassendes Schutzniveau für Selbstständige in freiwilligen Systemen garantiert werden kann, ohne zu Lasten der abhängig Beschäftigten umzuverteilen.

19 Die im Zuge der Hartz-Reformen eingeführte Abgabefreiheit für eine Nebenbeschäftigung bis zu 400 Euro gehört aus dieser Sicht so schnell wie möglich abgeschafft. Sie stellt eine sozialpolitische Fehlallokation in der Größenordnung von ein bis zwei Milliarden Euro dar, die den ‚Insidern‘, aber nicht den arbeitslosen ‚Outsidern‘ zugute kommt.

- rechtlich durch *soziale Integration*, d.h. durch Gewährleistung von Rechtsansprüchen auf Sicherheiten bei Übergängen während des Erwerbsverlaufs für alle Erwerbsbürger/Erwerbsbürgerinnen, z.B. das Recht auf Weiterbildung bei Erhalt des Arbeitsverhältnisses und solidarischer Risikoteilung.

Die Verlängerung der zeitlichen Perspektive lebenslauforientierter Arbeitsmarktpolitik, die auf dem sozialen Risikomanagement des Erwerbsverlaufs basiert, ist von nicht zu überschätzender Bedeutung. Deshalb soll im nächsten Schritt auf die Anforderungen an eine empirisch gehaltvolle, die Politik anleitungsfähige und kontrollierende Risikoanalyse aufmerksam gemacht werden.

4.2 Anforderungen an eine verständliche Risikoanalyse

Der Perspektivenwechsel zur Risikopolitik legt für Risikoanalysen sieben Regeln nahe, die beachtet werden müssen, um arbeitsmarktpolitische Entscheidungen auf die richtige Spur zu bringen.

- (1) Erstens die Notwendigkeit *strategisch orientierter Risikoanalysen*. Zwar wird in der Alltagsrhetorik unermüdlich die ‚Wissensgesellschaft‘

ausgerufen, aber die empirische Risikoforschung – und das gilt besonders für den Arbeitsmarkt – steckt noch in den Kinderschuhen. Das gilt vor allem für die Qualifikationsbedarfsforschung als Mittel zum präventiven oder abmildernden Risikomanagement und für die Risikoeinschätzung der Langzeitarbeitslosigkeit als Instrument falladäquater Arbeitsvermittlung oder Arbeitsförderung. Darüber hinaus herrscht ein Mangel an akteurszentrierten Kosten-Nutzen-Analysen für alternative Politikszenerien (vgl. hierzu Punkt 7).

- Die Übergangsmatrix auf der Ebene von 15 Mitgliedsländern der EU gibt ein Beispiel für die Art von Informationen, die für strategische Überlegungen wichtig sind (Abb. 6). Sie zeigt zum Beispiel, um wie viel höher das Risiko des Übergangs in Arbeitslosigkeit von Arbeitsplätzen mit geringer Qualität gegenüber Arbeitsplätzen von hoher Qualität ist (12,5 Prozent gegenüber nur 2,5 Prozent). Auch beträgt der Übergang von schlechten in gute Jobs nur 30 Prozent. Auf der Grundlage solcher Matrizen lässt sich simulieren, wie die Beschäftigungsdynamik sich langfristig verbessern ließe. Beispielsweise würde die Erhöhung

Abbildung 6

Strategisch orientierte Risikoanalyse

Status der Beschäftigung (1997)	Status der Beschäftigung (1998)			
	Inaktiv	Arbeitslos	Arbeitsplatz mit geringer Qualität	Arbeitsplatz mit hoher Qualität
Inaktiv	87,5	5,0	5,0	2,5
Arbeitslos	17,5	52,5	20,0	10,0
Arbeitslos mit geringer Qualität	7,5	12,5	50,0	30,0
Arbeitslos mit hoher Qualität	2,5	2,5	5,0	90,0

Quelle: Beschäftigungsbericht der Europäischen Kommission 2002, S. 102 – 107; eigene Darstellung

des Übergangs von schlechten zu guten Jobs von 30 auf 40 Prozent die Beschäftigungsrate über einen Zeitraum von 10 Jahren hinweg um gut einen Prozentpunkt erhöhen. Die Reduzierung des Übergangs von schlechten Jobs in Arbeitslosigkeit von 12,5 auf 7,5 Prozent – etwa durch Weiterbildung während der Beschäftigung – würde nach Simulationen der EU-Kommission die Beschäftigungsrate in einem 10-Jahreszeitraum um weitere 1,5 Prozent erhöhen. Gelänge es schließlich, im Sinne einer „First-Job-Strategie“ mit anschließender Weiterbildung am Arbeitsplatz, die Übergangsrate von Arbeitslosigkeit in schlechte Jobs von 20 auf 25 Prozent zu erhöhen, würde das mit einem weiteren Prozentpunkt höherer Beschäftigungsrate belohnt.²⁰ Übergangsmatrizen dieses Typus könnten – nach Alter, Geschlecht, Region oder Branche differenziert – nicht nur für die komparative Forschung und für das wechselseitige Lernen sein, sondern auch als ein intelligentes Instrument des Monitoring genutzt werden.

- (2) Zweitens die Notwendigkeit *unmittelbar einsichtiger Risikoinformationen*. Risiken müssen in einer Weise kommuniziert werden, dass sie einfach verständlich und handlungsleitend sind. Das bedeutet, wiederum nach Erkenntnissen der Verhaltensforschung, die Risiken möglichst in Häufigkeiten und nicht in Wahrscheinlichkeiten zu formulieren. Häufigkeitsaussagen sind immer entweder wahr oder falsch. Wahrscheinlichkeitsaussagen sind dagegen – außer im Falle der Wahrscheinlichkeit von Null oder Eins – weder wahr noch falsch. Sie führen daher oft zu Missverständnissen, was bei Häufigkeitsaussagen seltener der Fall ist. Gerd Gigerenzer (2002) gibt hierzu das amüsante Beispiel der Wettervoraussagen in Form von Wahrscheinlichkeiten.²¹ Er sammel-

te zahlreiche Beispiele, vor allem aus dem Bereich der Medizin. Diese zeigen, wie dubiose Wahrscheinlichkeitsaussagen oft zu völlig falschen, ja für viele Menschen katastrophalen Therapien führen können. Leider häufen sich auch in der Arbeitsmarktforschung ökonometrische Analysen, deren Ergebnisse in Wahrscheinlichkeitsform präsentiert werden, die kaum verständlich sind und zu Missverständnissen führen können. Dagegen fehlen differenzierte, aber einfache Häufigkeiten, die – über den Zeitverlauf beobachtend – unmittelbar handlungsleitend und handlungskontrollierend sein können.

- (3) Drittens weist der Perspektivenwechsel zur Risikopolitik auf die Notwendigkeit des *Denkens in Übergängen und Übergangssequenzen* hin. Auch hier sollen zwei – für sich selbst sprechende – Beispiele einen Eindruck für die Art der Informationen vermitteln, die eine Übergangsperspektive vermitteln kann (Abb. 7, Abb. 8).
- (4) Viertens die Notwendigkeit der Evaluierung von *Langfristwirkungen und von Nebenwirkungen*. Nur bei Berücksichtigung der Wirkung von Maßnahmen oder institutioneller Rahmenbedingungen auf *Erwerbsverläufe* oder betriebliche Entwicklungen kann die Nachhaltigkeit von Politik eingeschätzt werden. Bei Berücksichtigung längerer Zeitspannen fallen beispielsweise die Ergebnisse für Weiterbildung oft günstiger aus als der überwiegend negative Eindruck, den die gegenwärtige Evaluierungsliteratur vermittelt (Lechner u.a. 2004). Die Durchschnittsbetrachtung der meisten Evaluationen verleitet dazu, erfolgreiche und möglicherweise zukunftsweisende Abweichungen zu übersehen. Darüber hinaus wirken Beschäftigungssysteme oft wie kommunizierende Röhren: Erfolge in einer Dimension gehen oft auf Kosten anderer Dimensionen. Zwei Beispiele auch hierzu:

20 Vgl. hierzu ausführlicher den Beschäftigungsbericht der Europäischen Kommission 2002, S. 102 -107.

21 Die Prognose, dass es morgen mit einer Wahrscheinlichkeit von 30 Prozent regnet, interpretiert etwa ein Drittel einer Stadtbevölkerung in der Weise, dass es morgen in einem Drittel der Stadtregion regnen wird; ein weiteres Drittel meint, es werde während eines Drittels der Tageszeit regnen, und nur ein Drittel interpretiert die Aussage korrekt in dem Sinne, dass es an einem Tag mit Konstellationen wie morgen mit 30 Prozent Wahrscheinlichkeit regnen wird. Die Aussage, in 30 von 100 Tagen wie morgen wird es regnen, ist weniger missverständlich und ein klarerer Hinweis, ob es vernünftig ist, morgen einen Schirm mitzunehmen oder nicht.

Abbildung 7

Übergänge nach Beschäftigungsstatus in Prozent (EU 15)

Status der Beschäftigung (2001)					
Status der Beschäftigung (1995)	Unbefristet	Befristet	Selbstständig	Arbeitslos	Aus- und Weiterbildung
Unbefristet	76,7	4,0	3,1	15,8	0,5
Befristet	55,0	16,4	6,4	20,7	1,5
Selbstständig	12,5	2,9	68,3	15,8	0,5
Arbeitslos	18,7	6,1	4,8	69,0	1,3
Aus- und Weiterbildung	41,6	13,4	4,8	16,1	24,1

Quelle: Employment in Europe 2004, Tabelle 50

Abbildung 8

Übergänge in Beschäftigung nach Entlohnung in Prozent (EU 15)

Entlohnung zum Zeitpunkt (2001)				
Entlohnung zum Zeitpunkt (1994)	Kein Lohn	Gering	Mittel	Hoch
Kein Lohn	62,4	9,1	22,7	5,8
Gering	29,8	26,2	39,2	4,8
Mittel	17,4	5,2	61,3	16,1
Hoch	17,0	0,9	17,0	65,1

Quelle: Employment in Europe 2004, Tabelle 54

- Es genügt nicht, die Vollbeschäftigung nur an einem quantitativen Ziel wie der Beschäftigungsquote festzumachen. Das Lissabon-Ziel von 70 Prozent Beschäftigungsquote kann wichtige qualitative Aspekte verbergen. Ohne die Angabe von Vollzeitäquivalenten verführt der Indikator zu falschen Schlussfolgerungen. Das gilt auch für die Unterscheidung von no-

minimalen und effektiven Beschäftigungszeiten. So liegt, um nur ein Beispiel zu geben, Schweden mit einer Beschäftigungsquote von 73,5 Prozent im Jahre 2004 deutlich über der Lissabon-Messlatte. Die effektive Beschäftigungsquote, d.h. die Zahl der Personen, die in einer normalen Woche auch tatsächlich am Arbeitsplatz sind, beträgt in Schweden jedoch nur –

je nach Berechnung – 61,2 oder 64,5 Prozent. Die Ursachen dafür sind, auf der positiven Seite, Eltern- und Bildungszeiten, auf der negativen Seite aber auch der im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Krankenstand in Schweden.

- Aufschlussreich ist auch eine Zerlegung der Beschäftigungsdynamik in ihre Komponenten, beispielsweise die Zerlegung der Beschäftigungsdynamik in die Komponenten Arbeitszeit, demografische Entwicklung und Veränderung des Erwerbsverhaltens, oder die Zerlegung der ökonomischen Wohlfahrtsdynamik gemessen als Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts in ihre vier Komponenten Arbeitsproduktivität, Arbeitszeit pro Beschäftigte, Erwerbsbeteiligung und erwerbsfähige Wohnbevölkerung. Solche Differenzierungen zeigen, dass nicht nur die Beschäftigungs- und Wachstumsziele mit unterschiedlichen Strategien erreicht werden, sondern auch die kulturellen Präferenzen – etwa die Wahl zwischen Freizeit und Geld – verschieden sein können (vgl. hierzu Schmid 2008, Kapitel 3 und 4).
- (5) Fünftens die Notwendigkeit von *Informationen über Lebensqualität*. Nur wenn in stärkerem Maße als bisher subjektive Einschätzungen der Lebensqualität im Zusammenhang mit (den Risiken der) Erwerbstätigkeit beachtet werden, etwa die Erfüllung von Weiterbildungswünschen, von Berufswechseln und einer Balance von Arbeit und Leben, kann der tatsächliche Mehrwert von Politik erfasst werden. Hier ein Beispiel über die Risikowahrnehmung von Jobinstabilität:
- Eine Studie über die Wahrnehmung von Jobinstabilität auf der Basis einer europaweiten Erhebung der Dublin-Stiftung für die Verbesserung der Arbeitslebensbedingungen fand heraus, dass in Dänemark das Gefühl von Jobinstabilität am geringsten (9 Prozent) und in Spanien (63 Prozent) am höchsten ist, obwohl Dänemark einen vergleichsweise hohen Arbeitskräfteumschlag („job turnover“) und Spanien einen

starken Kündigungsschutz aufweisen (Böckerman 2004).

- Das Gefühl der Jobinstabilität steigt mit zunehmendem Alter, wobei eher die Erwartung möglicherweise drastisch fallender Löhne als die Erwartung des Arbeitsplatzverlustes die Wahrnehmung von Jobinstabilität verursacht. Danach kann also eine vergleichsweise großzügige Einkommenssicherung die subjektive Stabilitätserwartung trotz objektiv steigender Unsicherheit erhöhen.
- Die Wahrnehmung der Jobinstabilität steigt mit vorangegangenen Arbeitslosigkeitsperioden, Zugehörigkeit zum verarbeitenden Gewerbe und Firmengröße, sinkt aber mit steigendem Bildungsgrad.
- Die Befristung von Arbeitsverträgen als solche beeinflusst wahrgenommene Jobinstabilität nicht;²² auch die Ausübung von Mehrfachjobs erhöht das Instabilitätsgefühl nicht.
- Positive Einschätzungen der ökonomischen Situation haben keine Auswirkungen auf Instabilitätserwartung; dagegen erhöht die subjektive Selbsteinschätzung das Stabilitätsgefühl.

Insgesamt widerlegen diese Ergebnisse die populäre Meinung, dass das Gefühl für Beschäftigungssicherheit mit einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes automatisch sinkt. Einkommenssicherheit und Vertrauen in Institutionen, die Beschäftigung oder Beschäftigungsfähigkeit fördern, können funktionales Äquivalent für hohen Schutz des Arbeitsplatzes sein.

- (6) Sechstens weist die Perspektive der Risikopolitik auf die Notwendigkeit des *Risikopooling durch Vernetzung und Dezentralisierung*. Evaluationsstudien bestätigen, dass die erfolgreiche Implementation der *Förderung von Jobkarrieren* anstelle bloßer Jobvermittlung die Koordination und Kooperation von Schlüsselakteuren mit ähnlichen Risiken voraussetzt. Das gilt auch für das Risikomanagement betrieblicher Personalprobleme. Gute Praxis sind beispielsweise

22 Im scharfen Gegensatz allerdings zu Ergebnissen von Green et al. 2001 für UK.

Qualifizierungsverbände, Arbeitskräftepools, Arbeitgeberzusammenschlüsse oder Existenzgründervereine.

Die Risikoperspektive legt auch eine *Dezentralisierung* der Umsetzung von Politik nahe. Vor überzogenen Erwartungen der Privatisierung ist allerdings zu warnen. Die wichtigste Dezentralisierungsform ist die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung an Dritte („contracting out“, „outsourcing“). „Dritte“ können dabei sowohl private (kommerzielle) Träger als auch untergeordnete öffentliche Organisationen sein. Voraussetzung für den Erfolg derartiger öffentlich-privater oder öffentlich-öffentlicher Partnerschaften ist vor allem die Quantifizierbarkeit *und* die Widerspruchsfreiheit von Zielen. Darüber hinaus dürfen die Transaktionskosten den möglichen Nutzen eines solchen Kontraktmanagements nicht überschreiten. Diese Voraussetzungen sind häufig nicht gegeben, so dass der Dezentralisierung von Arbeitsmarktdienstleistungen insbesondere in ihrer Privatisierungsform Grenzen gesetzt sind (Bruttel 2005, Kaps und Schütz 2007, Schmid 2006c). Darüber hinaus ist zu beachten, dass marktorientierte Steuerungsmethoden auch eine entsprechende Qualifizierung von Führungskräften in Administration, Verbänden und Trägern voraussetzen. Diese Voraussetzung ist in Deutschland noch längst nicht erfüllt und eine der Ursachen der geringen Effektivität und Wirksamkeit der so genannten Hartz-Reformen.

- (7) Schließlich setzt eine effektive *Risikopolitik faire Risikoteilung und klare Verantwortungsstrukturen* voraus. Zentrale Bedingung für faire Risikoteilung ist die Zumutbarkeit der Risikobewältigung für die betroffenen Akteure. Klare Verantwortungsstrukturen bedeuten, dass die Ergebnisse, d.h. die Kosten und Nutzen von Arbeitsmarkt- oder Beschäftigungspolitik, individuellen oder institutionellen Akteuren zugeordnet werden können. Vor allem bei der handlungsauslösenden Zurechenbarkeit liegt vieles im Argen. Ein Beispiel soll diesen wichtigen Punkt wieder erläutern.

In Deutschland sind die horrenden volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit – zumindest den Experten/Expertinnen – bekannt. Sie beliefen sich im Jahr 2004 auf etwa 250 Mrd. Euro. Das heißt, auf Vollbeschäftigungsniveau würde Deutschland etwa 11 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts mehr erwirtschaften, das sind etwa 3.000 Euro pro Kopf der Bevölkerung entgangener ökonomischer Wohlfahrt. Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit betragen 85,7 Mrd. Euro pro Jahr. Die Länder wurden mit 7 Mrd. (acht Prozent) und die Gemeinden mit knapp 6 Mrd. Euro (sieben Prozent) belastet, davon waren allein zwei Drittel arbeitslosigkeitsbedingte Sozialhilfeleistungen.²³ Die Kenntnis dieser Kosten ist jedoch für keinen der politisch-institutionellen Akteure Anlass und Anreiz genug, die Chancen der Transformation dieser Mittel in die Förderung von Arbeit zu nutzen. Dies nur dem mangelnden politischen Willen zuzuschreiben wäre zu kurz gegriffen.

Warum konzentriert sich dann die Politik auf die Arbeitsanreize für Arbeitslose und Arbeitssuchende, aber kaum auf die Anreize für verantwortungsvolle Personalpolitik der Betriebe und noch weniger auf die Anreize für verantwortungsvolle Beschäftigungspolitik institutioneller Akteure/Akteurinnen? Ansatzpunkt für eine Erklärung ist das Gesetz der fiskalischen Kongruenz: Dort wo Kosten und Nutzen einer Politik institutionell auseinander laufen, besteht kein Anreiz, die Verantwortung zu übernehmen, sondern auf die nächste Entscheidungseinheit abzuschieben („Verschiebebahnhöfe“), was im Extremfall zur viel zitierten „organisierten Verantwortungslosigkeit“ führt. Wegen der starken Zentralisierung der Kosten auf den Bund haben weder die Bundesländer noch die deutschen Kommunen derzeit ausreichende fiskalische Anreize, beschäftigungspolitische Verantwortung zu übernehmen. Eine Lösung dieses fiskalischen Inkongruenzproblems steht noch aus.

Die normativen und verhaltenstheoretischen Grundlagen sozialer Risikopolitik sind nun gelegt und sollen im nächsten Schritt systematischer auf die Arbeitsmarktpolitik übertragen werden.

23 Vgl. hierzu Bach/Spitznagel IABForum, 1/2006, S. 48-52.

5. Arbeitsmarktpolitik als soziale Risikopolitik

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte geht davon aus, dass mit den kritischen Ereignissen im Erwerbsverlauf spezifische Risiken verbunden sind: Erstens das Risiko *mangelnder Einkommenskapazität*, d.h. einer zu geringen Ausstattung mit Bildung, Berufserfahrungen oder deren Erosion im Erwerbsverlauf; zweitens das Risiko *unsteter oder gar existenzgefährdender Einkommen* durch wechselnde Beschäftigungsverhältnisse oder auf Grund zu niedriger Löhne; drittens das Risiko *reduzierter Erwerbseinkommen* infolge eingeschränkter Erwerbsfähigkeit wegen anderer Verpflichtungen wie Pflege und Erziehung; viertens das Risiko des *zeitweisen Einkommensausfalls* durch Arbeitslosigkeit; und fünftens schließlich das Risiko eines *dauerhaften Einkommensausfalls* wegen Krankheit, Invalidität oder ‚Ruhestand‘. Unter Berücksichtigung der oben entwickelten normativen wie entscheidungstheoretischen Annahmen lassen sich für diese Risikotypen Grundsätze des sozialen Risikomanagements ableiten.

5.1 Grundsätze des sozialen Risikomanagements

Handlungstheoretisch können drei Strategien sozialer Risikopolitik unterschieden werden: Prävention, Milderung oder Behandlung. *Prävention* zielt auf die Beeinflussung der Ursachen und sollte daher bevorzugt werden. Besteht jedoch Ungewissheit über die Ursachen der Risiken, dann kommt Prävention nicht in Frage. Sie kann auch zu kostspielig werden und bei vielfacher Verursachung so inflexibel sein, dass auf andere

Strategien zurückgegriffen werden muss.²⁴ *Milderung* als Risikostrategie zielt darauf ab, die zu erwartenden Schäden durch institutionelle Vorkehrungen abzufedern; die Grenzen zwischen Prävention und Milderung sind fließend. Behandlung von Risiken zielt dagegen direkt auf die Kompensation der Verluste oder auf die Wiederherstellung der Schäden. Bei allen drei Strategien sind zum einen die Gerechtigkeitskriterien der Verantwortungsethik und zum anderen die (positiven wie negativen) Handlungsanreize aus der Sicht moderner Verhaltenstheorie zu berücksichtigen.

Systemtheoretisch geht soziale Risikopolitik von der Annahme aus, dass spezifische Risiken spezifischer Absicherungen bedürfen. Je höher die Variation der Risiken, desto höher muss auch – nach dem *Theorem der institutionellen Entsprechung* – die Variation der sozialen Sicherung sein.²⁵ Entscheidungstheorie muss Handlungs- und Systemtheorie verknüpfen. Von besonderer Bedeutung sind externe Effekte. Nur durch institutionelle Koordination können Kosten und Nutzen dieser Effekte angemessen geteilt werden. Bei klarer Zurechenbarkeit spielen staatlich geschützte Eigentumsrechte eine zentrale Rolle, und bei Unsicherheit oder Machtasymmetrien sind kollektive Verhandlungsrechte wichtig.²⁶ Nur wenn beide Logiken berücksichtigt werden, die Logik individueller Handlungsvermögen und -anreize sowie die Logik systemischer Interaktion, werden Zusammenhänge erklärbar, die der Intuition widersprechen können. So erscheint es zwar plausibel (und dem Gerechtigkeitsgefühl entsprechend), in Zeiten sich verbessernder Konjunktur

24 So kamen z. B. die Handelsschiffe im Frühkapitalismus davon ab, sich von teuren Konvoischiffen zum Schutz vor Piraterie begleiten zu lassen und nahmen Zuflucht zur Versicherung ihrer Ladungen.

25 Ich stütze mich hier vor allem auf das Theorem der „requisite variety“ (Ashby 1979) sowie auf die Theorie der institutionellen Komplementarität (z.B. Hall und Soskice 2001). Um Missverständnisse zu vermeiden: Es handelt sich hier um das Gebot der strukturellen Differenzierung, das nicht notwendigerweise eine Vervielfachung instrumenteller Maßnahmen – in der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu recht beklagt – impliziert.

26 Zur modernen Entscheidungstheorie vgl. u.a. Scharpf (2000) und Schelling (1978); zur Theorie der externen Effekte sind vor allem die Arbeiten des Nobelpreisträgers Ronald Coase (1990) einschlägig.

die Schraube am Arbeitslosengeldbezug wieder zu lockern. Aus systemischer Sicht ist eine solche prozyklische Reaktion eher süßes Gift und eine genau umgekehrte Schlussfolgerung zu ziehen, nämlich in schwieriger Arbeitsmarktlage die Schraube zu lockern und in guten Arbeitsmarkzeiten anzuziehen. Auch die makroökonomische Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung verlangt eine solche antizyklische Reaktion.

Auch wenn diese Grundsätze noch sehr allgemein erscheinen, geben sie doch schon deutliche Hinweise auf mögliche Mängel oder teilweise übliche institutionelle Fehlanpassungen beim Risikomanagement der fünf zentralen Erwerbsrisiken im Lebenslauf.

So ist es, erstens, z.B. unsinnig, das Risiko der Jugendarbeitslosigkeit – präziser das *Risiko mangelnder Einkommenskapaazität* – durch hohe und dauerhafte Lohnersatzleistungen zu sichern. Im Gegenteil, solche würden nur schaden. Gerade bei Jugendlichen muss soziale Risikopolitik präventiv schon im Kindergarten, in der Vorschule und Schule beginnen. Auch Kombilöhne machen für Jugendliche keinen Sinn, denn diese würden ihre mangelnde Ausstattung mit Humankapital nur verfestigen. Eine Ausbildungs- oder Arbeitsplatzgarantie nach spätestens sechs Monaten erscheint in dieser kritischen Phase des Erwerbslebens unabdingbar. Im Sinne der fairen Risikoteilung sollten alle Betriebe zur Ausbildung beitragen oder – wenn sie dazu nicht in der Lage sind – wenigstens einen Finanzierungsbeitrag leisten. Wegen der hohen Bedeutung von Bildung für die Anpassungsfähigkeit an Strukturwandel muss es im gesamten Erwerbsverlauf zweite oder dritte Chancen geben, Bildungsmängel auszugleichen.²⁷

Zweitens greift die tradierte Arbeitslosenversicherung bei Risiken *unsteter Einkommen* im Erwerbsverlauf zu kurz. Die Analyse der steigenden Anzahl ‚atypischer‘ Beschäftigungsverhältnisse hat gravierende Defizite sozialer Sicherung festge-

stellt. Den Einkommensrisiken nicht planbarer Arbeitszeitverkürzung, bildungsbedingter Teilzeitarbeit oder gar Sabbaticals könnte durch individuelle Sparkonten entgegnet werden. Da die damit verbundene Flexibilität oder Mobilität jedoch auch anderen zugute kommt, also positive externe Effekte erzeugt, könnte derartiges Sparen auch steuerlich begünstigt werden. In einer Lebensphase, in der kein oder nur geringes Anspannungspotenzial vorhanden ist (also vor allem bei jungen Erwachsenen), könnten Bildungsdarlehen oder Steuerkredite für Erziehungs- oder Pflegezeiten arrangiert werden.

Grenzen der Arbeitslosenversicherung werden auch deutlich, wenn drittens die Existenz auf Grund *reduzierter Erwerbseinkommen* – etwa infolge eingeschränkter Erwerbsfähigkeit wegen Elternpflichten – auf dem Spiel steht. In diesem Falle sind (wiederum auf Grund positiver externer Effekte und steigender Opportunitätskosten) steuerfinanzierte Lohnergänzungen oder eine negative Einkommensteuer für Geringverdiener angebracht. Ganze oder partielle Auszeiten wegen Elternschaft sollten, analog zur Arbeitslosigkeit, durch steuerfinanzierte Lohnersatzleistungen ausgeglichen werden, wie beispielsweise in Skandinavien. Die Große Koalition in Deutschland hat sich jetzt endlich für ein lohnbezogenes Elterngeld entschieden. Für kleine oder mittlere Einkommen ist dieses Elterngeld jedoch noch zu gering bemessen. Weil Kinder oder gebrechliche Eltern oft einen unberechenbaren Pflegebedarf haben, legt die Strategie der Risikomilderung nahe, vorsorglich auch die Löhne für ein Kontingent von Freistellungstagen zu sichern; in Schweden beträgt dieses Kontingent beispielsweise 60 Tage.

Viertens ist nach der Theorie des sozialen Risikomanagements die derzeit vielfach empfohlene Privatisierung der Arbeitslosenversicherung oder deren völlige Ersetzung durch individuelle Beschäftigungskonten nicht plausibel.²⁸ Ihre

27 1997 bis 2002 hat Schweden mit dem mutigen Programm der Wissensanhebung („knowledge lift“, auf Schwedisch „kunshaftsliftet“) eine musterhafte Antwort auf die Herausforderungen der so genannten Wissensgesellschaft gegeben.

28 Vgl. z.B. zur Privatisierung Breyer u.a. (2004) und zu Beschäftigungskonten Boss et al. (2007). Die theoretisch überzeugendste Widerlegung einer Privatisierung der Arbeitslosenversicherung bietet Nicolas Barr: „Unemployment compensation is publicly organized in all advanced industrial countries, because unemployment is a risk which the private market is unable to provide systematic protection. Foreseeable twenty-first century developments do nothing to change this conclusion“ (Barr 2001, S. 49).

Grundprinzipien legen dagegen nahe, das Risiko des *zeitweise völligen Einkommensausfalls* wegen (gewissermaßen ansteckender) konjunktureller Arbeitslosigkeit oder wegen (durch Strukturwandel) erzwungenem Orts-, Berufs- oder Betriebswechsel mit generösen Lohnersatzleistungen zu überbrücken. Dies ermöglicht es den Betroffenen, in Ruhe einen neuen und ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen. Intensive Arbeitssuche und einzelfallbezogene Arbeitsvermittlung müssen aus der Sicht sozialen Risikomanagements als eine Investition begriffen werden. Hier wird in Deutschland in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit oft an der falschen Stelle gespart! Eine Brücke kann jedoch nicht endlos sein. Sie muss sozusagen einen Anschluss zum Festland haben. Abgesehen von negativen Anreizeffekten („moralische Risiko“) ist den Arbeitslosen mit langen oder gar dauerhaften Lohnersatzleistungen nicht geholfen. Sie brauchen schlicht Arbeitsplatzangebote. Deshalb gilt nach wie vor die Trivialität: Die beste soziale Sicherung ist noch immer eine Arbeitsplätze schaffende Wirtschaftspolitik.²⁹

Fünftens ist es schließlich verfehlt, vorzeitige Verrentung – also das Risiko des *dauerhaften Einkommensausfalls* – beispielsweise wegen Leistungsminderung oder Langzeitarbeitslosigkeit über die Arbeitslosenversicherung zu finanzieren. Hier müssen ganz andere Risikosicherungen etabliert werden, etwa die Wiederherstellung des Leistungsvermögens durch Rehabilitation oder die Übergangsbeschäftigung in geschützten Arbeitsplätzen oder die partielle Kompensation der Einkommensminderung durch eine Lohnversicherung. Auch die Investition in Bildung für Ältere ist noch weit unterentwickelt.

5.2 Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung

Vor dem Blick auf mögliche gute Praktiken gilt es, den erreichten Stand des Arguments zusammenzufassen. *Soziale Risikopolitik* von Übergangsarbeitsmärkten zielt auf eine integrierte Lebenslaufpolitik und auf eine Erweiterung passiver Sicherheiten zu aktiven Sicherheiten. Nicht nur das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit, sondern auch Einkommensrisiken bei riskanten Übergängen müssen gesichert werden. *Nicht nur Arbeit, sondern auch Übergänge müssen sich lohnen*. Ähnlich wie sich in der Alterssicherung eine Dreiteilung der Sicherungssysteme bewährt hat, könnte eine Erweiterung der Arbeitslosenversicherung zu einer dreigliedrigen *Beschäftigungsversicherung* den Risiken der modernen Arbeitswelt gerechter werden:

- Erstens aus einer *universellen Grundsicherung*, die weitgehend dem Arbeitslosengeld II entspricht, aber noch armutsfester zu gestalten wäre; sie ist universell in dem Sinne, dass sie ohne Voraussetzungen (außer der Bedürftigkeit) für alle Erwerbsfähigen gilt, einen einheitlichen Leistungsstandard gewährleistet und deshalb aus Steuern zu finanzieren ist.
- Zweitens aus einer *lohnbezogenen Einkommenssicherung* bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, die weitgehend dem Arbeitslosengeld I entspricht, zum einen aber auf ihre Kernfunktion zu reduzieren wäre und zum anderen alle Erwerbstätigen unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus einschließen sollte.
- Drittens aus einer *lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik*³⁰, die über die heutige ‚aktive‘ Ar-

29 Deshalb müssen auch die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die breiten ökonomischen Leitlinien der Europäischen Kommission noch besser als bisher koordiniert werden. Der jüngst eingerichtete so genannte Globalisierungsfonds ist nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Eine europäische Wissensgesellschaft könnte auch einen europäischen Wissensfonds gebrauchen, mit dem vor allem Geringqualifizierte – also die Gruppe, deren Beschäftigungsquote in allen Mitgliedstaaten das Lissabon-Ziel von 70 Prozent weit verfehlt – gefördert werden sollten (Schmid 2007).

30 Ich verwende nur mit Zögern den Begriff „proaktiv“, den Sprachpuristen zum „Plastikdeutsch“ zählen (Krämer und Kaehlbandt 2007). Dieser Begriff rechtfertigt sich unter dem Gesichtspunkt der Logik von Repronomen, d.h. begrifflichen Neuschöpfungen, die auf Veränderungen bekannter Begriffe reagieren, welche dem alten Begriff eine Ambivalenz verleihen. So betrachtet ist „proaktiv“ die Reaktion auf „reaktiv“, ein Eigenschaftswort, das sich eingebürgert hat und der Bedeutung des sonst üblichen „aktiv“ eine ambivalente Bedeutung verleiht. Der Begriff würde sich auch deshalb rechtfertigen, weil er neue Formen der Arbeitsförderung und neue institutionelle Grundlagen der Umsetzung erfordert. Der ebenfalls verwendete Begriff „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik ist mittlerweile (entgegen der ursprünglichen Absicht seiner Erfinder) mit einer zu engen und pejorativen Bedeutung versehen. Er steht nun meist für Maßnahmen, die Arbeitslose zur Aufnahme einer Arbeit anreizen, wenn nicht gar zwingen sollen.

beitsmarktpolitik hinaus drei Funktionen zu erfüllen hätte: erstens öffentlicher oder öffentlich geförderter *Arbeitsmarktausgleich*, der über die Arbeitsvermittlung hinaus auch Arbeitsmarktdienstleistungen anbietet, die nicht nur in Arbeit vermitteln, sondern auf der Angebotsseite auch die Nachhaltigkeit von Erwerbskarrieren fördern und auf der Nachfrageseite die Personalpolitik insbesondere der Klein- und Mittelbetriebe unterstützen; zweitens *Beschäftigungsförderung*, die durch Weiterbildung, Lohnergänzungen oder verschiedene Formen der Übergangsbeschäftigung eine Arbeitsplätze schaffende oder erhaltende makroökonomische Beschäftigungspolitik flankiert;

drittens *Arbeitslebenspolitik*, die auf der Grundlage persönlicher Entwicklungskonten und ergänzender privater oder kollektivvertraglicher Zusatzsicherungen (wie Weiterbildungsfonds, Langzeit- oder Lernkonten) riskante Übergänge innerhalb der Arbeitswelt sowie zwischen Arbeits- und Lebenswelt absichert.

Die Umsetzung eines derart komplexen sozialen Sicherungssystems setzt neben einer effizienten und dienstleistungsorientierten Arbeitsverwaltung auch eine starke Sozialpartnerschaft voraus, die in der Lage ist, auf der Basis geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen die Details für die neue und delikate Balance von Flexibilität und Sicherheit auszuhandeln.

6. Gute Praktiken des Managements von Übergangsrisiken

Im Folgenden werden gute Praktiken des Managements von Übergangsrisiken auf der Basis der Prinzipien sozialer Risikopolitik und internationaler Erfahrungen angeführt. Ihre exemplarische Erläuterung wird den fünf zentralen Übergangsrisiken im Lebenslauf entsprechend geordnet.

6.1 Management des Risikos mangelnder Einkommenskapazität

Das (individuelle) Bildungsvermögen kann im Verlauf eines Arbeitslebens durch verschiedene Maßnahmen oder institutionelle Vorkehrungen gesichert werden. Wie im theoretischen Teil schon angedeutet, entsprechen diesem Risikotypen vor allem *präventive Maßnahmen*, die schon weit vor der Erwerbsfähigkeit – also im Kindergarten – ansetzen müssen.³¹ Die hohe Bedeutung der Primär- und Allgemeinbildung für gleiche Arbeitsmarktchancen ist mittlerweile Allgemeingut, so dass sie hier keiner weiteren Erörterung bedarf. Weniger bekannt und noch kaum praktiziert sind die Möglichkeiten der Qualifikationsbedarfsanalyse durch Antizipationssysteme, denen deshalb ein eigener Abschnitt gewidmet wird.

Unter die Strategien der *Risikomilderung* können verschiedene Maßnahmen oder Institutionen subsumiert werden, die das lebenslange Lernen unterstützen. Dazu gehören in erster Linie großzügige Bürgerrechte auf Weiterbildung und entsprechende Angebote durch private oder öffentliche Weiterbildungsträger. Investivlöhne zum Aufbau kollektivvertraglicher und eventuell steuerlich begünstigter Weiterbildungskonten sind ein weiteres Beispiel.

Für die akute *Behandlung* des Bildungsrisikos stehen garantierte Rechte auf einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz für (bildungsferne) Jugendliche spätestens nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit im Vordergrund. Für ältere Arbeitslose sind die Transformation von Arbeitslosengeldansprüchen in Bildungsgutscheine oder erwachsenengerechte Lehrlingsysteme (vor allem für Langzeitarbeitslose) Beispiele, generell auch die tradierten Maßnahmen weiterbildungsbezogener Arbeitsmarktpolitik. Im Theorieteil wurde schon auf die Dringlichkeit einer zweiten oder dritten Bildungschance im Lebenslauf vor allem für gering qualifizierte Beschäftigte und Arbeitslose hingewiesen, insbesondere auf das vorbildliche schwedische Programm der „Wissensanhebung“ (*kunshafsliftet*).³²

Auch ergänzende private Berufs- oder Karriereversicherungen sind als Milderungs- oder Behandlungsstrategien denkbar. So verweist z.B. der amerikanische Ökonom und Bestsellerautor Robert Shiller (2003, 108–112) auf die Zunahme von spezialisierten Berufen, etwa in der Biochemie, im Künstler- und Medienbereich. Bei solchen Berufen hängt es stark von Glück und Zufall ab, ob man auf dem Arbeitsmarkt zum Zuge kommt. Wer dieses Glück hat, kann häufig hohe Zufalls- oder Monopolgewinne einstreichen, während andere trotz hoher Investitionen nicht zum Zuge kommen oder sich gleichsam nur noch mit den Brosamen der zu spät Gekommenen abfinden müssen („winner-takes-all“ Prinzip). Solche Investitionsrisiken spiegeln sich auch in den steigenden Einkommensunterschieden gleicher beruflicher Bildungsinvestitionen. Je höher solche Risiken, desto größer die Gefahr, dass es wegen Risi-

31 Auf diesen Punkt verweist vor allem der Nobelpreisträger James Heckman (2000). Er geht jedoch zu weit, wenn er jede weitere Bildungsinvestition in Ältere als ineffizient deklariert und für wenig Qualifizierte oder Ältere allenfalls Lohnsubventionen akzeptiert.

32 Vgl. Oschmiansky, Schmid und Uhrig (2001). Eine Aufarbeitung dieses in Schweden mittlerweile als erfolgreich anerkannten Programms unter dem Gesichtspunkt der Möglichkeiten seiner Übertragbarkeit für Deutschland ist dringend zu empfehlen; für eine der wenigen Evaluationen dieses Programms vgl. die (allerdings recht technische) Publikation von Albrecht et al. (2005).

koaversion (siehe Abschnitt 4) zur Unterinvestition in solche riskanten, für die Beschäftigungsdynamik jedoch bedeutenden Berufen kommt. Deshalb empfiehlt Shiller private Arbeitslebens- oder Karriereversicherungen (*livelihood insurance*), für die der Staat entsprechende Rahmenbedingungen schaffen könnte. Für die Weiterbildungsfinanzierung folgt daraus der Schluss, günstige Bildungsdarlehen (das Meisterbafög ist dafür ein gutes Beispiel) oder private und kollektivvertragliche Weiterbildungsfonds zu fördern (Schmid 2006b).

Generierung und Bereitstellung von Informationen über zukünftigen Qualifikationsbedarf, das dürfte aus den theoretischen Vorüberlegungen deutlich geworden sein, sind wesentlicher Bestandteil einer zur Beschäftigungsversicherung erweiterten Arbeitslosenversicherung. Deshalb soll die Vorausschau von Qualifikationsbedarf als Entscheidungshilfe für individuelle und betriebliche Bildungsinvestitionen herausgegriffen werden, zumal in diesem Punkte – nicht zuletzt wegen des steigenden Fachkräftebedarfs – dringender Handlungsbedarf besteht.

Die jüngere Forschung über Qualifikationsbedarf spricht bewusst nicht von Prognosen, sondern von *Antizipationssystemen* (Lassnigg/Markovitsch 2005). In Antizipationssystemen sollen Vorausschau und regionalpolitische Entscheidungen zusammengeführt werden. Die Prognostiker/Prognostikerinnen müssen also mit denen, für die sie Prognosen erstellen, in Kommunikation (Interaktion) treten. Das modische Wort dafür ist heute „lernende Region“. In ganz Deutschland, nicht zuletzt in den neuen Bundesländern, wird die paradoxe Gleichzeitigkeit einer hohen Arbeitslosigkeit und eines Fachkräftemangels beobachtet, wobei sich der Fachkräftemangel aus demografischen Gründen in wenigen Jahren noch verschärfen könnte. Wie kann dieses Paradox aus der Perspektive sozialer Risikopolitik aufgelöst werden? Dafür gibt es keine Patentlösung. Einige strategische Orientierungen werden in der neueren Fachliteratur jedoch unisono hervorgehoben:

- Erstens die Notwendigkeit, der vorherrschenden Kurzsichtigkeit in der Risikowahrnehmung und im Risikoverhalten vor allem bei den Betrieben entgegenzuwirken. Es geht nicht vorrangig um eine weitere Differenzie-

rung quantifizierter Voraussagen des Qualifikationsbedarfs, obwohl auch in diesem Punkt im Vergleich etwa zu den Niederlanden oder USA Nachholbedarf besteht (Neugart und Schömann 2002), sondern um die Stärkung der personalstrategischen Kapazitäten der Betriebe. Zahlreiche Studien belegen mittlerweile, dass die meisten Betriebe, wenn überhaupt, eine Personalplanungsperspektive von maximal einem Jahr haben. International vergleichende Studien zeigen, dass betriebliche Weiterbildungsaktivitäten dort am stärksten ausgeprägt sind, wo Betriebe eigenständige Bedarfsanalysen erstellen und wo die Beschäftigten ihre Leistungspotenziale regelmäßig einschätzen lassen können (Mytzek 2007).

- Wie die PROSPECT-Methode in den Niederlanden und in ihrer adaptierten Form in Nordrhein-Westfalen zeigt, sind handlungsrelevante regionale Qualifikationsbedarfsanalysen durchaus möglich. Voraussetzung ist, dass sie nicht nur ‚Top-down‘, sondern auch ‚Bottom-up‘ organisiert werden. Es gilt, die Interaktion zwischen regionalen Entscheidungsträgern und Betrieben zu inszenieren, um formales Wissen (z.B. über Wachstum, Branchenstruktur, Strukturwandel etc.) mit informellem und nicht kodifizierbarem Erfahrungswissen zu entscheidungsrelevanten Informationen zu verbinden. Dabei sind die Verknüpfung von Einzelinformationen zu einem quantifizierten Ganzen und die Rückkopplung dieses Wissens mit den Betrieben durch Befragungen zentral. Durch Rückkopplung – eventuell vertieft durch Gesprächsrunden – werden die Betriebe ange-regt, sich tatsächlich eher mit der ‚zukünftigen‘ als mit der ‚vergangenen‘ Zukunft zu befassen, um Karl Valentin noch einmal zu bemühen. Arbeitgeber/Arbeitgeberinnen und Beschäftigte werden sich darauf umso mehr einlassen, wenn sie auch auf Lösungsmöglichkeiten durch Vernetzung, Beratung und verlässliche Infrastrukturen hoffen können. Nur auf diese Weise lässt sich die sonst lähmende Gefahr der Problemüberlastung vermeiden.
- In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit droht häufig ein Teufelskreis. Fachkräftestudien in Ostdeutschland stellen zum einen die Abwan-

derung vor allem jüngerer qualifizierter Frauen fest, zum anderen eine Überalterung der Betriebe und ein Mangel an Neuansiedlungen unter anderem wegen Fachkräftemangel. Aus der Sicht des Risikomanagements und der Übergangsarbeitsmärkte liegt hier eine Inkongruenz zwischen Zeit- und Entscheidungshorizont vor. Diese Inkongruenz ließe sich z.B. durch die soziale Brücke betriebsübergreifender *Fachkräftepools* lösen. Diese Fachkräfte- oder Nachwuchskräftepools könnten im Rahmen einer Vereinbarung zwischen mehreren regionalen Akteuren/Akteurinnen (Landesregierung, Arbeitsverwaltung, Arbeiter- und Handwerkskammern, Sozialpartner/Sozialpartnerinnen) tätig werden und jetzt arbeitslosen jungen Erwachsenen eine auf drei bis fünf Jahre befristete *Übergangsbeschäftigung* mit folgenden Zielen anbieten: Bedienung kurzfristigen Personalbedarfs für Betriebe; Unterstützung von jungen Erwachsenen, sich selber einen Arbeitsplatz zu suchen oder zu schaffen; auf prospektive Arbeitsplätze zugeschnittene modulare Weiterbildung; Organisation von Auslandseinsätzen und andere. Die Finanzierung könnte aus einem Risikopool erfolgen, der aus Landes-, Bundes-, Bundesagentur- und ESF-Mitteln gespeist wird. Ein Teil der Mittel könnte möglicherweise in Kreditform finanziert werden, deren Rückzahlungen wieder in den Pool fließen.

- Viertens betont die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte die Notwendigkeit der Etablierung neuer sozialer Rechte zur Stärkung der individuellen Handlungsautonomie. Im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung des Bildungsvermögens könnte diese Forderung z.B. durch das Recht aller erwachsenen Beschäftigten auf regelmäßige gründliche Einschätzung ihrer Entwicklungspotenziale eingelöst werden. Belgien hat dieses Recht vor kurzem für Beschäftigte von 45 Jahren und älter eingeführt. Neben der zunehmenden und gezielten Weiterbildungsmotivation steigert dies möglicherweise auch die freiwillige zwischenbetriebliche, zwischenregionale und zwischen-sektorale Mobilität, was letztlich allen, insbesondere den Arbeitslosen, zugute kommt.

6.2 Management des Risikos unsteter oder existenzgefährdender Einkommen

Zweites zentrales Risiko im Lebenslauf sind unstete oder (zeitweise) zu niedrige Lohnneinkünfte. Nach Lebensqualitätsstudien ist jedoch die Stetigkeit von existenzsichernden Erwerbseinkommen ein subjektiv sehr hoch bewertetes Gut. Für die soziale Risikopolitik geht es also darum, bei arbeitsmarktbedingten Brüchen im Erwerbsverlauf – wie zeitlich befristeten Nachfrageausfällen, Notwendigkeit des Betriebs- oder Ortswechsels, Kombination von Teilzeit und Bildung – die Stetigkeit des Einkommens zu sichern.

Wie die Analyse gegenwärtiger und zukünftig zu erwartender Arbeitsmarktrisiken zeigte, ist eine Rückkehr zum „Normalarbeitsverhältnis“ als Richtschnur für den gesamten Erwerbsverlauf weder zu erwarten noch wünschenswert. Gleichwohl sind die „atypischen“ Beschäftigungsverhältnisse mit größeren Risiken der sozialen Sicherung verbunden als bei kontinuierlicher Vollzeit-erwerbstätigkeit. Als *Prävention* empfiehlt es sich daher, die soziale Grundsicherung vom Erwerbs- und Einkommensverlauf teilweise abzukoppeln. Gute Praktiken sind ‚Volksrentensysteme‘, die nur an den Bürgerstatus und nicht an den Erwerbsstatus gebunden sind, wie in den Niederlanden und in den meisten skandinavischen Ländern. Das Risiko zwischenzeitlicher Teilzeitbeschäftigung wird dadurch zwar nicht in jedem Fall beseitigt, aber zumindest gemildert.

Eine Strategie der *Milderung* des Risikos unsteter Erwerbseinkommen kann die Verallgemeinerung dieses Risikos sein. Wenn z. B. das individuelle Recht auf Teilzeitarbeit gesetzlich verankert wird, können und müssen sich alle Betriebe darauf einstellen und ihre Arbeitsorganisation entsprechend gestalten. Das Recht auf Teilzeitarbeit könnte auch den bekanntlich unerfüllten Arbeitszeitpräferenzen entgegenkommen. Dieses Recht wurde in Deutschland 2001 eingeführt. Es ist zwar – insbesondere auf Seiten der Arbeitgeber/Arbeitgeberinnen umstritten, ersten Evaluationsberichten zufolge jedoch zu unrecht. Als Risiko mildernde Strategien gelten darüber hinaus individuelle Spar- oder Langzeitkonten (Hildebrandt 2007).

Auf den ersten Blick überraschend, aber logisch diesem Risikotyp zugehörig ist auch die staatliche Gewährleistung eines Mindestlohns zur Milderung unsteter Erwerbseinkünfte. Dafür sprechen theoretisch mehrere Gründe. Erstens verbietet das solidarische Prinzip der Risikogemeinschaft Löhne unter einem (sogar verfassungsrechtlich garantierten) Mindestlohn, zweitens werden Betriebe dadurch effektiv vor Schmutzkonzurrenz geschützt, drittens wirkt ein Mindestlohn segmentierten Arbeitsmärkten entgegen³³ und viertens profitiert die Gemeinschaft durch den Anreiz, dem Mindestlohn entsprechende Leistungen zu erbringen bzw. eine entsprechende Leistungskapazität zu entwickeln. Die tatsächliche Beschäftigungswirkung hängt jedoch von der Implementation ab. Vieles spricht für einen gesetzlichen Sockel-Mindestlohn, der gegebenenfalls durch Tarifabschlüsse differenziert und über Allgemeinverbindlichkeit oder Entsendegesetz staatlich gewährleistet werden kann. Die vorsichtige Einführung eines nationalen Mindestlohns im Vereinigten Königreich unter Beteiligung der Sozialpartner und der Wissenschaft hat jedenfalls zu ermutigenden Ergebnissen geführt. Das Ziel, einen weiteren Dammbbruch der unteren Lohneinkommen zu verhindern, wurde erreicht, ohne die Beschäftigungsdynamik zu beeinträchtigen (Bosch und Weinkopf 2006, Metcalf 2007).

Für die *Behandlung* unsteter oder gar existenzgefährdender niedriger Einkommen gibt es zahlreiche Praktiken, die hier weder alle aufgezählt, geschweige denn erschöpfend behandelt werden können. Deshalb beschränke ich mich auf zwei Beispiele, die für die Gesamtsituation repräsentativ erscheinen: Erstens der Gedanke einer Mobilitätsversicherung als mögliches Element einer Beschäftigungsversicherung (1), und zweitens die Existenzsicherung im Niedriglohnbereich, die

wegen ihrer großen Bedeutung einer ausführlicheren Erörterung bedarf (2).

(1) 2003 führte Österreich ein neues „Abfertigungsrecht“ ein. Die in diesem Recht entwickelte Form der Abfindung bei Jobwechsel ist zwar auf die spezifischen Bedingungen des österreichischen Arbeitsmarkts (mit ausgeprägter Saisonwirtschaft) zugeschnitten; der Kerngedanke ist aber durchaus verallgemeinerungsfähig. Angesichts steigender Arbeitsmarktmobilität und Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse gab der österreichische Gesetzgeber auf Initiative der Sozialpartner den bisher existierenden Abfindungsregelungen ein komplett neues Design. Jeder Arbeitnehmer/jede Arbeitnehmerin kann nun bei Kündigung eine Abfindung erhalten oder sie ansparen, auch wenn er oder sie erst kurz beschäftigt war und selbst gekündigt hat. Die Höhe der garantierten Abfindung richtet sich nach der Anzahl der Beschäftigungsjahre. Bei drei Jahren gibt es einen Anspruch auf das zweifache Monatsentgelt, bei 25 Beschäftigungsjahren einen Anspruch auf 12 Monatsentgelte; dazwischen befindet sich ein stufenweiser Anstieg der Ansprüche. Die Finanzierung erfolgt durch Arbeitgeberbeiträge von 1,53 Prozent des monatlichen Arbeitsentgelts. Kein Auszahlungsanspruch besteht bei Selbstkündigung, berechtigter Entlassung, unberechtigtem vorzeitigem Austritt und solange noch keine drei Jahre Einzahlungen vorliegen. Aber auch in diesen Fällen bleibt das Geld dem Arbeitnehmer/der Arbeitnehmerin erhalten. Es verbleibt bis zum nächsten Auszahlungsanspruch in der Kasse. Diese wiederum wird von einer *Mitarbeitervorsorgekasse (MV-Kasse)* verwaltet. Der Anspruch besteht also gegenüber der MV-Kasse

33 Auch in der ökonomischen Theorie gilt: Haben Unternehmen infolge eines Käufermonopols (sog. Monopson) Marktmacht, dann können sie den Preis der Arbeit unter das Marktgleichgewicht drücken. Ein Mindestlohn muss deshalb nicht weniger Beschäftigung bedeuten, wenn er lediglich die überdimensionierte Gewinnspanne der Monopsonisten abschöpft. Ich folge Alan Manning (2003), der argumentiert: Je segmentierter, differenzierter und intransparenter der Arbeitsmarkt ist, desto dürftiger wird das für einen einzelnen Arbeitnehmer relevante Angebot an Jobs. In solchen „ausgedünnten“ Segmenten des Arbeitsmarkts („thin labour markets“) können auch kleinere Unternehmen an Marktmacht gewinnen. Wenn sich neben der Abschöpfung von Gewinnspannen noch das Arbeitsangebot aufgrund steigender Löhne erhöht, dann kann ein Mindestlohn sogar beschäftigungsteigernde Wirkung haben. Wenn ein Mindestlohn jedoch über dem Gleichgewichtslohn liegt, dann hat er in der Tat beschäftigungsschädliche Wirkungen. Diese differenzierte Sichtweise erklärt, warum empirische Untersuchungen immer wieder zu anscheinend widersprüchlichen Ergebnissen zur Wirkung von Mindestlöhnen gelangen.

und nicht gegenüber dem einzelnen Arbeitgeber/der einzelnen Arbeitgeberin. Die Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen haben das Wahlrecht entweder auf Auszahlung (unter den angegebenen Bedingungen), auf Weiterveranlagung bis zur Pensionierung oder auf eine Überweisung als Einmalprämie für eine Rentenversicherung.

Die ersten Evaluationsberichte sind positiv und sehen (neben kritischen Detailproblemen) klare Vorteile sowohl für Betriebe als auch Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen. Die MV-Kasse löst vor allem für Klein- und Mittelbetriebe das Liquiditätsproblem im Falle betriebsbedingter Kündigungen sowie das Problem der Ungewissheit bei Einstellungen, denn die neuen Regelungen definieren klar den Erwartungshorizont im Falle von Auftragschwierigkeiten. Für Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen werden die Mobilitätskosten vermindert, weil sie im Falle eigener Kündigung die Abfindungsansprüche nicht verlieren. Darüber hinaus erweiterte das neue Abfindungsrecht die Zahl der berechtigten

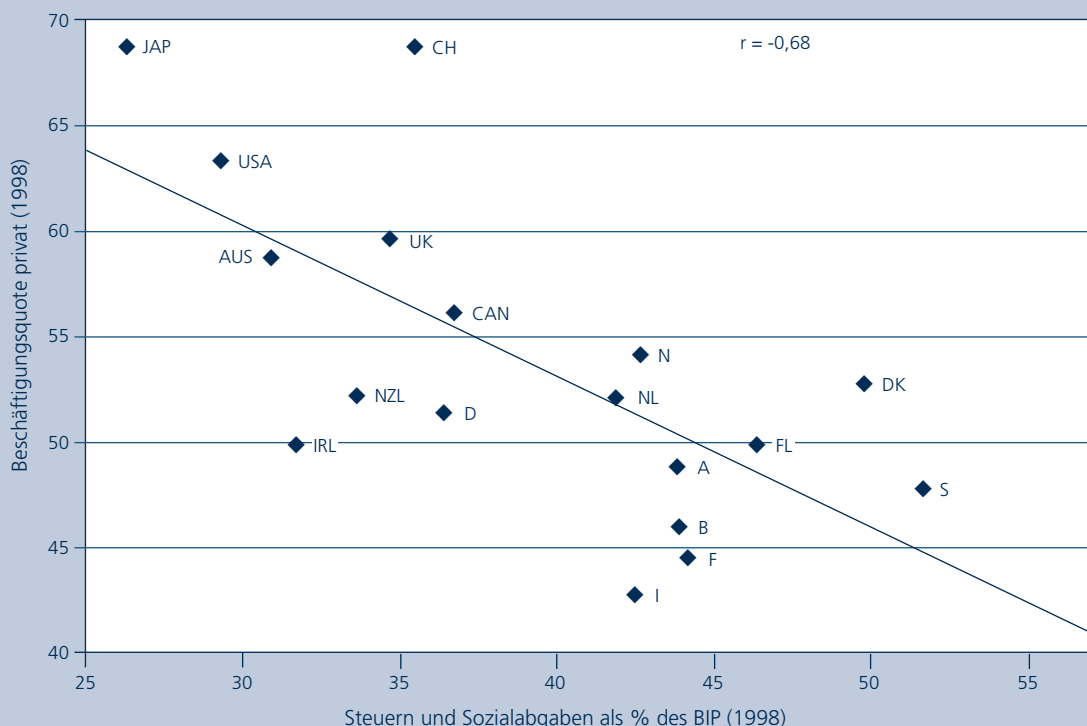
Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen beträchtlich, vor allem im Umkreis kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse. Dagegen ist jedoch der zu erwartende durchschnittliche Abfindungsbetrag geringer als bisher (Hofer 2006, Synthesis 2006).

Das neue österreichische Abfertigungsrecht knüpft also explizit an „moderne Arbeitsverhältnisse“ an und kann als Prototyp einer Mobilitätsversicherung bezeichnet werden, die Flexibilität mit Sicherheit verbindet. Aus theoretischer Sicht wären analoge Zusatzsicherungssysteme denkbar, etwa ein generelles Sicherungssystem für Einkommensrisiken diskontinuierlicher Erwerbsverläufe, das später (vgl. Abschnitt 7.4) in Form persönlicher Entwicklungskonten diskutiert werden soll.

- (2) Wie sollen die Risiken bei der Beschäftigung im Niedriglohnbereich behandelt werden? Drei stilisierte Fakten sollen zunächst die Rahmenbedingungen einer sozialen Risikopolitik des Niedriglohnbereichs aufzeigen (Abb. 9):

Abbildung 9

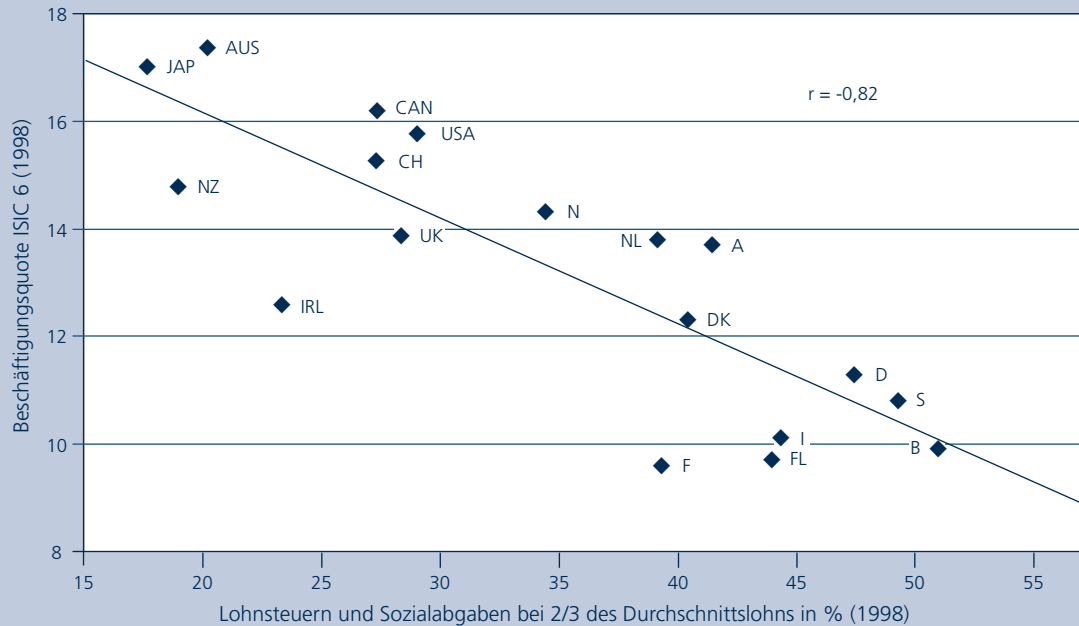
Zusammenhang zwischen Gesamtabgabenbelastung und Beschäftigung im privaten Sektor, 1997–1998



Quelle: Scharpf und Schmidt (2000: Statistical appendix)

Abbildung 10

Zusammenhang von Lohnsteuern und Sozialabgaben bei zwei Dritteln des Durchschnittslohns und Beschäftigung im Handel, Gaststätten- und Hotelgewerbe



Quelle: OECD Statistical Compendium

Erstens ist der Zusammenhang zwischen der gesamten Abgabenbelastung durch Steuern und Sozialabgaben und der Beschäftigung im privaten Sektor deutlich negativ: Je höher die Gesamtbelastung, desto niedriger die Beschäftigungsquote im privaten Sektor. Die Belastung des Faktors Arbeit durch Abgaben geht – lehrbuchgemäß – auf Kosten des Beschäftigungsniveaus im marktbestimmten Beschäftigungssektor. Deutschland weist gegenüber dem Extremfall Schweden eine mittlere Gesamtabgabenbelastung auf, aber zugleich unterdurchschnittliche Beschäftigungsquoten im privaten Sektor, was auf zusätzlich belastende Faktoren hinweist.

Die Theorie sagt weiter voraus, dass die negativen Beschäftigungswirkungen der lohnbezogenen Abgaben (also Lohnsteuer und Sozialabgaben) vor allem die arbeitsintensiven Dienstleistungen betreffen, darunter besonders solche, die einfache und auf dem Arbeitsmarkt weithin verfügbare Qualifikationen voraussetzen. Entsprechend deutlicher ist der negative Zusammenhang von Abgabenbelastung und Beschäftigung für Dienstleistungen im Einzel- und Großhandel so-

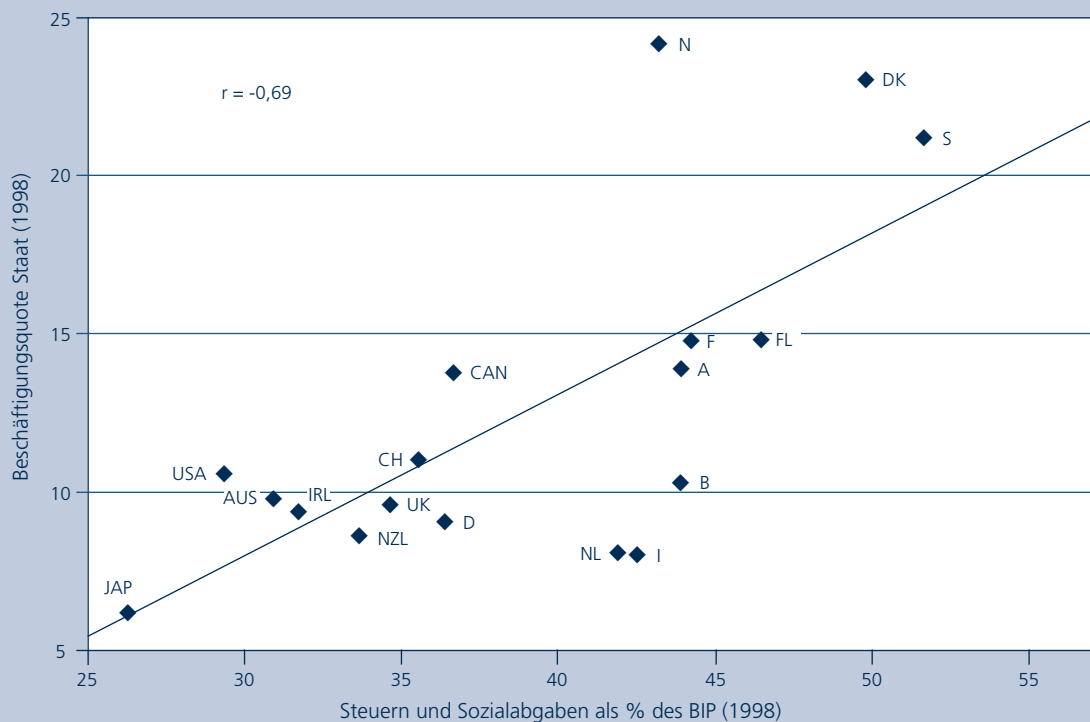
wie Gaststätten- und Hotelgewerbe, in denen Arbeitsplätze mit geringem Qualifikationsniveau vorherrschen. Deutschland und Schweden liegen hier einträchtig zusammen, während es beispielsweise den Niederlanden durch Integration der Sozialabgaben in das Steuersystem gelungen ist, die Belastung im Niedriglohnssektor zu verringern mit entsprechend höheren Beschäftigungsquoten.

Aber warum haben dann die skandinavischen Länder Finnland, Schweden und Dänemark kein ausgeprägtes Problem des Niedriglohnssektors? Das dritte stilisierte Faktum gibt dazu den klärenden Hinweis: Offensichtlich gleichen diese Länder das Beschäftigungsdefizit im privaten Sektor durch einen ausgebauten öffentlichen Sektor aus. Dieser ist in Deutschland sogar noch etwas geringer ausgeprägt als in den Vereinigten Staaten, wie dem folgenden Schaubild zu entnehmen ist.

Was folgt daraus? Es gibt starke Anhaltspunkte, dass die geringe Beschäftigungsdynamik in Deutschland, insbesondere im Bereich der gering qualifizierten Dienstleistungen, nicht gene-

Abbildung 11

Zusammenhang von Steuern und Sozialabgaben und Beschäftigung im öffentlichen Sektor



Quelle: Scharpf und Schmidt (2000: Statistical appendix)

rell wegen einer hohen Abgabenquote zustande kommt, sondern wegen der besonderen Struktur der Finanzierung des Sozialsystems und dem politischen Willen, die Rolle des Staates als Dienstleistungsarbeitgeber in engen Grenzen zu halten. Es sind vor allem die hohen lohnbezogenen Sozialabgaben für gering Qualifizierte, welche die Beschäftigungsdynamik bremsen.

Was sind die Alternativen? Die erste nahe liegende Möglichkeit, an Skandinavien orientiert den öffentlichen Dienstleistungsbereich weiter auszubauen, soll nur en passant erwähnt werden. Ihre Umsetzung bedürfte eines politischen Paradigmenwechsels. Für diesen scheinen derzeit kaum Chancen zu bestehen. Der Staat als Arbeitgeber ist allerdings in den letzten Jahrzehnten im Bereich des einfachen Dienstes dermaßen ausge-

dünnt worden, dass gering qualifizierte oder in ihrer Leistung eingeschränkte Personen kaum noch eine Chance auf Einstellung im öffentlichen Dienst haben.³⁴ Vielleicht bereitet die derzeitige Diskussion um ganztags geöffnete Kindergärten, Schulen oder andere Bildungsstätten oder die Dringlichkeit erweiterter Pflegekapazitäten für Ältere einen Perspektivenwechsel vor.

Wie ist die Möglichkeit einzuschätzen, zum Sozial- oder Arbeitslosengeld zusätzliche Einkünfte zu erwerben oder das Einkommen von Geringverdienern/Geringverdienerinnen mit Transferleistungen oder Steuerkrediten aufzustocken? Abgesehen von Steuerkrediten existieren in Deutschland derartige *Kombilöhne* in steigendem Umfang, vor allem in der Form der so genannten „Aufstocker“. Das sind derzeit etwa 1,3 Millionen Personen, de-

34 Derlien und Frank (2004) sprechen gar von einer „Veredelung“ der Lohnstruktur des öffentlichen Dienstes. Darüber hinaus ist ein atemberaubender Personalabbau im öffentlichen Dienst in Bund, Ländern und Gemeinden von 5,2 auf 4 Millionen (1993-2004) zu konstatieren (Corneo 2006, S. 186).

ren Einkommen durch Transferzahlungen aus der Grundsicherung („Hartz IV“) auf das Existenzminimum angehoben werden. Laut IAB tritt dieses mit Erwerbsarbeit kombinierte Transfereinkommen in den meisten Fällen nur vorübergehend auf. 2005 mussten von insgesamt etwa 2,1 Millionen Fällen lediglich 325.000 Personen ganzjährig aufstocken. Dabei handelt es sich zumeist um geringfügig Beschäftigte, bei denen das Erwerbseinkommen eher die Grundsicherung (ALG II) ergänzt als umgekehrt. Allenfalls für etwa 100.000 Vollzeitbeschäftigte trifft zu, dass sie ganzjährig ergänzend Grundsicherung erhalten (Bruckmeier et al. 2007).

Aus der Sicht der Übergangsarbeitsmärkte sind solche Kombilöhne nur unter zwei Bedingungen sinnvoll: bei eingeschränkten Produktivitätspotenzialen (also kaum noch weiterbildungsfähigen Menschen) oder bei zeitlich eingeschränkten Arbeitskapazitäten (etwa den Alleinerziehenden oder den aus gesundheitlichen Gründen Leistungseingeschränkten). Voraussetzung auch hierfür ist ein effektiver Mindestlohn, um eine Lohnspirale nach unten zu verhindern. Erwerbsarmut von Vollzeitbeschäftigten muss darüber hinaus im Haushaltskontext betrachtet werden. Wenn trotz Mindestlohn immer noch Bedürftigkeit besteht, liegt dies vermutlich an Zusatzbelastungen durch Kinder, so dass das Einkommensrisiko durch familienpolitische Transferleistungen (Grundsicherung für Kinder) zu lösen ist.

Eine zur Beschäftigungsversicherung erweiterte Arbeitslosenversicherung würde dem Element der *Lohnversicherung* große Bedeutung beimessen.³⁵ Diese würde den Einkommensverlust beim Übergang in eine Beschäftigung mit niedrigeren Löhnen als vor Arbeitslosigkeit zeitweise durch eine Lohnergänzung ausgleichen. Schon seit 1982 zahlt die Schweiz einen „*Zwischenverdienst*“, wenn Arbeitslose eine Beschäftigung annehmen, die wesentlich geringer entlohnt wird als das vorherige Arbeitsentgelt. Der Zwischenverdienst besteht aus dem Arbeitslohn zuzüglich der Differenz zwischen vorherigem und neuem Entgelt, die

analog zum Arbeitslosengeld bis zu 80 Prozent kompensiert wird. Diese Form des Kombilohns darf bis zu 96 Prozent des vorherigen Gehalts betragen. Endet der Zwischenverdienst, bleiben erworbene Arbeitslosengeldansprüche erhalten oder werden auf der Basis des Zwischenverdiensts erneuert.

Monatlich nehmen bis zu 20 Prozent der Arbeitslosen in der Schweiz diese Möglichkeit wahr, um ihre Qualifikation auf diese Weise aufrecht zu erhalten oder einen riskanten Jobversuch mit Sicherheitsnetz zu starten. ‚Zwischenverdienstler‘ finden signifikant schneller einen Dauerjob als Arbeitssuchende, die diese Gelegenheit nicht wahrnehmen. Kritisch wird angeführt, dass Angebote für einen Zwischenverdienst oft mit prekären oder dequalifizierenden Arbeitsbedingungen verknüpft sind. Darüber hinaus ließen sich positive Beschäftigungswirkungen nur für Zwischenverdienste nachweisen, die dem Qualifikationsniveau und den Wünschen der Arbeitslosen entsprachen. Generell jedoch wird die Option des Zwischenverdiensts sowohl von Arbeitgebern/Arbeitgeberinnen als auch von Arbeitnehmern/Arbeitnehmerinnen hoch geschätzt. Die Evaluationen geben diesem Instrument insgesamt gute Noten und weisen darauf hin, dass die möglichen negativen Wirkungen – etwa die Nutzung des Instruments zum Lohndumping – in Grenzen gehalten werden können (Bauer u.a. 1999, Lechner et al. 2004).

Die deutsche *Entgeltsicherung* für Ältere ab 50 Jahren, seit 2006 zur *Lohnergänzung* umgeformt, geht auf das Schweizer Vorbild zurück. Sie war zunächst wenig erfolgreich, könnte jedoch in der neuen Form mehr Akzeptanz gewinnen. Die neue Lohnergänzung besteht aus zwei Leistungen: Erstens wird die Differenz zwischen dem früheren und dem (geringeren) neuen Nettoentgelt im ersten Jahr zu 50 Prozent, im zweiten Jahr zu 30 Prozent ausgeglichen. Zweitens werden die Rentenversicherungsbeiträge aus der neuen Beschäftigung für die Dauer von zwei Jahren auf 90 Prozent – gemessen am vorherigen versicherungs-

35 Dieser Abschnitt gehört zum Teil auch zum Abschnitt 7.4, wo es um das Risikomanagement der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit geht.

pflichtigen Bruttoentgelt – aufgestockt. Es besteht Rechtsanspruch auf diese Leistung, und die Regierung strebt eine Inanspruchnahme von bis zu 30,000 pro Jahr an. Auswertbare Erfahrungen liegen noch nicht vor.

Es ist jedoch abzusehen, dass drei Einschränkungen diesem Modell nach wie vor nicht die Durchschlagkraft des Schweizer Vorbilds geben: Erstens muss der Restanspruch auf Arbeitslosengeld mindestens noch 120 Tage betragen, um in den Genuss der Lohnergänzung zu kommen; zweitens ist das Programm nach wie vor auf Ältere begrenzt; drittens ermuntert das Programm nicht, zwischenzeitliche Beschäftigungsgelegenheiten anzunehmen, die zwar keine unmittelbare Langfristperspektive anbieten, aber das Sammeln von Erfahrungen und die Etablierung von Netzwerken ermöglichen, die indirekt auch die Beschäftigungschancen verbessern und das Netz der lohnbezogenen Einkommenssicherung strecken (Leschke et al. 2007).

Kombilöhne, so das Fazit, machen nur für eng begrenzte Gruppen Sinn. Für eine generelle Förderung der Beschäftigung gering Qualifizierter kommt nur eine umverteilende Einkommenspolitik in Frage, die den Faktor Lohn verbilligt. Eine solche Einkommenspolitik wirkt nicht nur wie eine *implizite Beschäftigungsversicherung*, sondern erhöht auch die Risikobereitschaft für unternehmerische Tätigkeit (Corneo 2006, 116 ff). *Freibeträge auf Sozialabgaben* für Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen und Arbeitgeber/Arbeitgeberinnen im unteren Einkommensbereich wären ein Beispiel. Dafür gibt es zwei substantielle theoretische Gründe: Erstens gleichen sie auf der Angebotseite das geringere Produktivitätspotenzial der Bezieher/Bezieherinnen niedriger Einkommen aus; zweitens berücksichtigen sie auf der Nachfrageseite das geringere Potenzial der Produktivitätssteigerung vor allem in personenbezogenen Dienstleistungen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Wiederbelebung der *Progression in der Einkommensbesteuerung*, eventuell auch eine Progression bei den Sozialabgaben. Die effektivere Besteuerung von nicht investierten Vermögen und Erbschaften³⁶ als bisher und die Nutzung

dieser Einnahmen zur Finanzierung sozialer Sicherung könnten ebenfalls zur Entlastung der Arbeitseinkommen bzw. Lohnkosten dienen. Auch dafür gibt es gute theoretische Gründe: Zum einen steigt mit höheren Einkommen die Zufallskomponente gegenüber der Leistungskomponente, zum anderen sinkt der marginale Nutzen in der konsumtiven Verwendung.

6.3 Management des Risikos reduzierter Erwerbseinkommen wegen eingeschränkter Erwerbsfähigkeit

Hier geht es um die Vorbeugung oder Absicherung von Lohnausfallrisiken, wenn Frauen oder Männer unbezahlte Erziehungs- und Pflegearbeiten übernehmen und dadurch in ihren Erwerbsmöglichkeiten eingeschränkt sind. Dieses Risiko ist im Einzelfall schwer kalkulierbar. Individuelle Karriereplanung, Familiengründung oder Pflegefälle im persönlichen Umkreis hängen von vielen Unwägbarkeiten ab. Für die gesamte Gesellschaft ist der Bedarf an Risikosicherung jedoch eine nahezu feste Größe, so dass einem Großteil dieses Risikos bei entsprechendem politischem Willen durch *Prävention* begegnet werden kann. Der familien- oder betreuungsbedingten Einschränkung der Einkommenskapazität kann vor allem durch kostenlose öffentliche oder subventionierte private Kinderbetreuung und durch Ganztagschulen vorgebeugt werden. Deutschland hinkt hier nicht nur in der Infrastrukturausstattung für Kleinstkinder, sondern auch im Bereich der Ganztagschulen noch weit hinter dem internationalen Standard her (Spiess u.a. 2002). Der Vorteil solcher präventiven Maßnahmen besteht zum einen darin, den Erwartungshorizont junger Erwachsener, die mit diesem Risiko konfrontiert sind, zu verlängern. Mut zur Familie mit Kindern entwickelt nur, wer glaubt, eine Zukunft zu haben (Gaschke 2005). Zum anderen wird sich der ursprüngliche Aufwand solcher Investitionen mehr als refinanzieren, weil die Opportunitätskosten sowohl mit steigender Bildung der Frauen als auch mit dem Strukturwandel zu sozialen

36 Im Jahr 2000 entsprach in Deutschland das Aufkommen der Erbschafts- und Schenkungssteuer mit nur rund 3 Mrd. Euro (von 50 Mrd. Transfer) rund 0,15 % des BIP, in USA 0,38 %, in UK 0,23 %, in NL 0,37 %, in F 0,6 %, in Japan 0,35% (Corneo 2006, S. 180).

Dienstleistungen steigen, deren Arbeitsbedingungen den Präferenzen der Frauen näher stehen als physisch belastende Arbeiten der traditionellen Industriegesellschaft (Bovenberg 2007).

Eine Kombination von Prävention, Milde- rung und Behandlung dieses Risikos wäre die Ein- führung einer (partiellen) Lohnfortzahlung im Pflegefall für kranke Kinder oder Eltern. Schwe- den gewährleistet zum Beispiel ein Kontingent von 60 Pflgetagen pro Jahr, die bei einer Lohn- ersatzrate von 80 Prozent in Anspruch genom- men werden können.

Die Möglichkeit von Lohnergänzungsleistung für Alleinerziehende und Geringverdiener/Ge- ringverdienerinnen wäre ein Beispiel für *Milde- rung* des Risikos. Da sich Erwerbsunterbrechungen meist negativ auf Rentenansprüche auswirken, sind bei eingeschränkter Erwerbsfähigkeit auch staatliche Zusatzleistungen zur Rentenversiche- rung sinnvoll und werden teilweise auch reali- siert, etwa durch die Anrechnung von Erziehungs- zeiten.

Zur *Behandlung* dieses Risikos zählt in erster Linie der rechtliche Anspruch auf teilweise oder vollständige Arbeitsbefreiung bei Beibehaltung des Arbeitsplatzes oder zumindest einer adäqua- ten Beschäftigung im selben Betrieb. In dieser Richtung sind in den letzten Jahrzehnten enorme Fortschritte erzielt worden, wobei vor allem das Recht auf Elternzeit und das Recht auf (zum Teil mit dem Arbeitgeber/der Arbeitgeberin zu ver- handelnde) Teilzeitarbeit zu nennen sind. In Deutschland ist seit 2007 nun endlich auch – nach zähen Verhandlungen in der Großen Koali- tion – ein lohnbezogenes Elterngeld (12 Monate plus zwei Monate für Väter) eingeführt worden.

Unter Gleichstellungsgesichtspunkten ist al- lerdings anzumerken, dass mit den beiden „Papa- Monaten“ eine konsequente Individualisierung des Anrechts auf Elternzeit nur im Ansatz reali- siert ist. Während in diesem Zusammenhang die ‚Unisex‘ Prämien der Riesterrente positiv hervor- zuheben sind, ist auch das Steuerrecht nach wie vor noch nicht konsequent individualisiert. Ehe-

gattensplitting und hohe marginale Steuersätze auf Teilzeitarbeit des (meist weiblichen) Zweit- verdieners im Haushalt bevorzugen indirekt im- mer noch die traditionelle Rollenteilung in Paar- haushalten und mindern so die Beschäftigungs- chancen von Frauen.³⁷

6.4 Management des Risikos zeitweiser Einkommensausfälle bei Arbeitslosigkeit

Der Übergang in die Arbeitslosigkeit ist mit dem Risiko des vollständigen Lohnausfalls verbunden, darüber hinaus aber auch mit dem Risiko einer Minderung der Einkommenskapazität durch lang andauernde Arbeitslosigkeit oder Übernahme einer Beschäftigung mit geringeren Anforderun- gen. Es versteht sich von selbst, dass *Prävention* durch eine die Beschäftigung fördernde oder för- derliche Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik vorrangig ist; zur präventiven Politik gehören auch beschäf- tigungsfreundliche Regulierungen der Produkt- und Arbeitsmärkte. Dieses komplexe Thema kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter behandelt werden.³⁸

Als *mildernde Strategie* ist die traditionelle Ar- beitslosenversicherung anzusehen, und als *behandelnde Strategie* das gesamte Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Auch diese beiden Strategien sind ‚weite Felder‘ und können hier nur aus der Sicht des sozialen Risikomanagements analysiert werden. Aus dieser Perspektive sind vor allem solche Varianten von Interesse, die zwi- schen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung eine Brücke bauen, um den Übergang in Arbeitslosig- keit letztlich zu vermeiden oder die Rückkehr in Beschäftigung zu beschleunigen. Es geht also um Formen der Arbeitsmarktpolitik, die auf eine für alle Seiten gewinnbringende Gestaltung des Über- gangs zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäfti- gung zielen, indem sie Beschäftigte, Betriebe, So- zialpartner und Staat durch faire Risikoteilung zur Kooperation anreizen.

37 Der siebte Familienbericht (Bundesministerium 2005) enthält wichtige Grundinformationen und gute Vorschläge für das Management dieses Übergangsriskos; vgl. auch Gaschke (2005), OECD (2007), Schmid (2006b).

38 Hierzu empfehle ich vor allem die aktuellen Beiträge in Schettkatt und Langkau (2007) mit weiteren Literaturverweisen.

39 Hierzu empfehle ich vor allem die aktuellen Beiträge in Schettkatt und Langkau (2007) mit weiteren Literaturverweisen.

Dies soll an zwei Beispielen diskutiert werden: Anknüpfend an die Diskussion um die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs soll gezeigt werden, unter welchen Bedingungen das Arbeitslosengeld keine bloß konsumtive Transferleistung, sondern auch eine produktive Investition in nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit sein kann. Um diese Funktion zu verstärken, könnte ein Teil des Versicherungsbeitrags als persönliches Entwicklungskonto angelegt werden (1). Zweitens kann am Beispiel der Förderung von Selbstständigkeit demonstriert werden, was erfolgreiche Beschäftigungsbrücken im Lichte der oben skizzierten Verantwortungsethik und Verhaltenstheorie auszeichnet (2).

(1) Die Diskussion um die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs hat wieder einmal drastisch vor Augen geführt, dass die Vorstellungen einer fairen Teilung des Risikos 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/Beitragszahlerinnen mit kurzen Beitragszahlern/Beitragszahlerinnen gleichgestellt werden; ältere Arbeitslose sollten daher auf eine längere Statussicherung rechnen dürfen. Die entsprechenden Beschlüsse der Großen Koalition im November 2007 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 werden, denn die Glücklichen im Lebenslauf, denen keine Arbeitslosigkeit beschieden wird, könnten ihre Konten in den Ruhestand retten. Andererseits

mag zwar die beschlossene Verlängerung des Leistungsbezugs, wie eingangs schon angedeutet, die „empfundene Gerechtigkeitslücke“ ein wenig schließen, sie 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 Zähmung des „moralischen Risikos“ als in der mangelnden Ermutigung zum „innovativen Risiko“ besteht.

Auch wenn – wie schon gezeigt – Ansätze zur Absicherung neuer Risiken durchaus zu erkennen und anzuerkennen sind, reichen diese nicht aus, um einen Großteil der Beschäftigten zu ermutigen, 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 Selbstständigkeit, 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 „*innovative 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 Risikothorie, etwa von Ulrich Beck, betont zu Unrecht immer nur den Gefahrenaspekt 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 (vgl. vor allem Bernstein 1996) verweist auf die zentrale Rolle der Versicherungen bei der Entste-

hung 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 oben schon beschriebene Erwartungstheorie von Daniel Kahneman (2003), verweist auf unsere begrenzte Rationalität: Wir überschätzen geringe Risiken mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit und unterschätzen hohe Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit.

Die ebenfalls schon erläuterte 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 innovative 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 Wachstum fördernde 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 innovative

Verhaltensrisiko institutionell gestärkt werden? Diese Frage steckt letztlich auch im Konzept „Flexicurity“, das die Europäische Beschäftigungsstrategie den Mitgliedstaaten empfiehlt. In anderen Worten: Welche neuen Sicherheiten könnten die Risikobereitschaft zur internen wie externen Flexibilität erhöhen?

Eine Möglichkeit, das innovative Verhaltensrisiko zu stärken, könnte darin bestehen, einen Teil des bisherigen Beitrags zur Arbeitslosenversicherung als persönliches Entwicklungskonto (PEK) anzulegen. Die derzeit günstige Lage der BA-Finzen 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.

Die PEK Entwicklungskonten sind als Ergänzung und nicht als Ersatz für den „aktiven“ Bestandteil bisheriger Arbeitsmarktpolitik zu verstehen. In arbeitsmarktpolitisch begründeten Fällen soll Arbeitslosen also nach wie vor mit vermittlungsfördernden Maßnahmen, finanziert aus dem rein solidarischen Beitragstopf, unter die Arme gegriffen werden. Die Entnahmen aus dem PEK sollten der individuellen Entscheidung überlassen bleiben, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Generell sollen die Konten zur Finanzierung des Erhalts oder der Verbes-

serung der Beschäftigungsfähigkeit dienen; insbesondere sollten sie für Weiterbildung, zum Ausgleich reduzierter Arbeitszeiten und zur Überbrückung geminderter Verdienste verwendet werden. In einem Anfangsschritt könnte das Ziehungsrecht auf die Priorität der beruflichen Weiterbildung eingeschränkt werden. Die Kontrolle der Einhaltung dieser Bedingung könnte über eine Weiterbildungsvereinbarung mit dem entsprechenden Betrieb und der zuständigen Arbeitsagentur erfolgen.³⁹

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 sowohl intertemporale (zugunsten der rush hour Erwerbsphase) als auch vertikale (zugunsten höherer Risikogruppen) 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, Selbstständige und geringfügig Beschäftigte wünschenswert. Entsprechend würden sich dann auch die hier angeführten Orientierungsdaten verändern.

(2) Die Förderung der *Selbstständigkeit für Arbeitslose* ist ein Paradebeispiel für die – im Konzept der Übergangsarbeitsmärkte geforderte – Erweiterung der Gelegenheitsstrukturen. Mittlerweile liegen zwar noch keine definitiven, aber doch ausreichend informativen Evaluationen vor, die den bisherigen und weiteren möglichen Erfolg begründen. Es sollen hier deshalb nur knapp die Grundzüge der Programme und die Zukunftsperspektiven aus der Sicht des sozialen Risikomanagements angerissen werden.⁴⁰

Das seit 1986 existierende Überbrückungsgeld wurde 2003 durch das Programm der Existenzgründung als Baustein der Reformen zur Modernisierung des Arbeitsmarkts ergänzt. Während das Überbrückungsgeld den Arbeitslosen ermöglichte, bis zu sechs Monate ihrer Arbeitslosengeldansprüche für eine Existenzgründung zu kapitalisieren und zuletzt mit einer Pauschale von 300 Euro pro Monat für ihre soziale Sicherheit vorzusorgen, bot das neue Instrument (die so genannte „Ich-AG“) eine degressive Einkommenser-gänzung für drei Jahre: im ersten Jahr 600 € monatlich, im zweiten Jahr 360 € und im dritten Jahr 240 € unter der Voraussetzung, dass die Selbstständigkeit nicht mehr als 25.000 € pro Jahr einbringt. Das neue Programm war vor allem dazu gedacht, den Arbeitslosen die Entscheidung zur Selbstständigkeit durch eine Senkung der Risikoschwelle zu erleichtern.

Das neue Programm zur Förderung der kleinen Selbstständigkeit wurde zur Überraschung vieler sehr gut angenommen. Die Förderungsfälle schwellten zeitweise auf etwa 350.000 an, ohne merklich die anspruchsvolleren Existenzgründungen durch das Überbrückungsgeld zu tangieren. Im Gegenteil, beide Programme verzeichneten gleichzeitig

39 Selbstverständlich wäre noch eine Fülle von (zum Teil technischen) Einzelfragen der Umsetzung zu klären, um möglichen Missbrauch oder unerwünschte Nebeneffekte unter Kontrolle zu halten. Das betrifft etwa die Frage der Nutzung unausgeschöpfter Konten gegen Ende des Arbeitslebens, wo „Erfindungsreichtum“ (also moralisches Risiko) der arbeitsmarktpolitischen Intention des Instruments (das innovative Risiko) ein Schnippchen schlagen könnte. Zur Kontrolle dieses Problems wäre an eine lineare Diskontierung des Kontos ab dem Alter von 50 Jahren zu denken. Auch das mögliche „crowding out“ betrieblich finanzierter Weiterbildungsinvestitionen wäre zu beachten.

40 Ich stütze mich im Folgenden vor allem auf Bundesministerium (2006), Baumgartner und Caliendo (2007), Caliendo und Steiner (2006), Caliendo und Kritikos (2007).

steigende Förderfälle, so dass beide Programme zusammen nahezu eine halbe Million Arbeitslose förderten und die dafür vorgesehenen Budgets weit überschritten.

Aus den Evaluationsberichten ist hervorzuheben, dass das Überbrückungsgeld sowohl effektiv als auch effizient war. Viele Arbeitslose sind auch nach der Förderung noch selbstständig, oder sie nutzen die Selbstständigkeit als Brücke in eine reguläre abhängige Beschäftigung. Die Gründe für diesen Erfolg sind darin zu sehen, dass die Erfahrung von Selbstständigkeit das Selbstvertrauen stärkt und Kompetenzen fördert; darüber hinaus erweitert sie das soziale Netzwerk, das zum nachhaltigen Übergang in eine abhängige Beschäftigung führen kann. Schließlich entwickelten sich etliche dieser Selbstständigen (etwa 30 Prozent) zu kleinen Unternehmen und stellten im Schnitt bis zu vier Beschäftigte ein.

Dagegen waren die Ich-AG's zwar effektiv, aber nicht effizient. Fiskalische Kosten-Nutzen-Rechnungen kamen zu einem negativen Saldo, weil die Maßnahmen recht teuer waren und direkte positive Beschäftigungswirkungen wie im Falle des Überbrückungsgeldes bisher ausblieben. Allerdings lassen sich für dieses Programm keine endgültigen Aussagen treffen, denn zum Zeitpunkt der hier referierten Evaluationen befanden sich noch viele Arbeitslose in der Förderung. Dennoch hat sich die Bundesregierung entschlossen, mit Wirkung vom Sommer 2006 beide Programme einzustellen und in ein neues Programm zusammenzuführen, dem so genannten Gründungszuschuss. Die neuen Programmbedingungen sind jedoch aus der Sicht des sozialen Risikomanagements deutlich ungünstiger als zuvor. Die Evaluatoren (Caliendo und Kritikós 2007) heben mit Recht die Probleme einiger Neuregelungen hervor.

Weder beim Überbrückungsgeld noch bei den Existenzgründungen musste der Anspruch auf Arbeitslosengeld aufgegeben werden. Die „Transferenzugsrate“ betrug somit

Null und gab den Arbeitslosen die – nach unserer Theorie geforderte – Sicherheit, auf die erworbenen Ansprüche auf Arbeitslosengeld zurückzugreifen. Restansprüche auf Arbeitslosengeld blieben ab dem Tag der Gründung für vier Jahre erhalten. Scheiterte eine selbstständige Tätigkeit, so konnte die Person innerhalb dieses Zeitraums die Restansprüche geltend machen. Der Gründungszuschuss verschlechtert diese Kondition eindeutig. Für den Erhalt des Gründungszuschusses müssen in gleicher Höhe Ansprüche auf Arbeitslosengeld abgegeben werden. Die „Transferenzugsrate“ beträgt somit 100 Prozent. Für die maximale Förderdauer von jetzt neun Monaten muss ein potenzieller Gründer also auf neun Monate Arbeitslosengeld I – Ansprüche verzichten.

Das gilt allerdings nicht für alle Personen. Denn es wurde gleichzeitig eine Mindesttransferenzugsrate festgelegt. Personen, die weniger als neun Monate, aber noch mehr als drei Monate Ansprüche auf Arbeitslosengeld I haben, müssen in Zukunft nur auf die verbliebenen Restansprüche verzichten. Der minimale Verzicht auf Arbeitslosengeld I beträgt also drei Monate. Es ergibt sich somit mit zunehmender Arbeitslosigkeit eine degressive Transferenzugsrate, die bei Arbeitslosen voraussichtlich nun das rationale Verhalten provoziert, bis zu diesem Zeitpunkt zu warten. Fragwürdig ist auch der vom Sachverständigenrat geforderte Ermessensvorbehalt, der die bisherige Pflichtleistung für Arbeitslosengeld-Berechtigte zu einer Kannleistung degradieren soll. Nach wie vor mangelt es den Agenturen an Fachkräften, die über ausreichend Kompetenzen verfügen, um zu entscheiden, ob eine Gründung tragfähig ist oder nicht. Damit besteht die Gefahr, dass bei einem Ermessensvorbehalt wieder Budgetgesichtspunkte in den Vordergrund rücken, die entweder wegen Budgetstopp gute Gründungen ausschließen oder wegen der ‚Jahresendlogik‘ schlechte Gründungen durchgehen lassen.

6.5 Management des Risikos dauerhafter Einkommensausfälle durch Erwerbsminderung oder Rente

Die jüngsten Arbeitsmarktreformen brachten vor allem für ältere Erwerbspersonen einen drastischen Einschnitt. Die Ersetzung der Arbeitslosenhilfe durch die Grundsicherung („Hartz IV“) wälzte das Risiko des dauerhaften Lohnausfalls in stärkerem Maße als bisher auf die Arbeitslosen. Die lohnbezogene Arbeitslosenhilfe bot wenigstens teilweise einen unbefristeten Status- und Einkommensschutz, solange Bedürftigkeit nachgewiesen und kein zumutbarer Arbeitsplatz angeboten werden konnte. Jetzt fallen Ältere, obwohl sie möglicherweise 40 Jahre ununterbrochen Beiträge zur Versicherungsgemeinschaft bezahlt hatten, unter Umständen schon nach einem Jahr auf die Sozialhilfe als letzte Stufe der sozialen Sicherung. Die „gefühlte“ Ungerechtigkeit ist nachvollziehbar. Das gilt insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass sowohl präventive als auch behandelnde Maßnahmen der sozialen Risikopolitik zugunsten der Beschäftigung Älterer in den ersten Jahren der Risikoverschiebung entweder vernachlässigt wurden oder nicht griffen.

Wie die neuere Beschäftigungsentwicklung zeigt, hat sich die Situation deutlich verbessert. Die von Lohn- und Fiskalpolitik unterstützte Wachstumsdynamik hat auch die Älteren begünstigt, indem präventiv neue Arbeitsplätze geschaffen oder bestehende erhalten blieben. Zahlreiche Programme, die hier im Einzelnen nicht aufzuführen sind⁴¹, mildern oder behandeln dieses Risiko erfolgreicher als bisher und neue Schritte sind geplant. An guten Vorschlägen mangelt es mittlerweile nicht, vielmehr ist nach wie vor ein Vollzugsdefizit festzustellen. Im Folgenden wird deshalb auf die einschlägige Literatur verwiesen.⁴² Hier soll nur auf einen spezifischen Vorschlag eingegangen werden, der auf ältere Arbeitslose zielt, die kaum noch eine Chance haben, den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt zu be-

wältigen. Er knüpft an ein fehlgeschlagenes Instrument der jüngsten Arbeitsmarktreformen, das zu einer Brücke zwischen Beschäftigung und aktivem Altern umgestaltet werden könnte.

Die *Personalserviceagenturen (PSA)* waren weitgehend erfolglos. Die bisherigen Evaluationen geben diesem Reformteil sogar das schlechteste Zeugnis.⁴³ Weder wurde das Instrument gut angenommen, noch führte es zu besseren Vermittlungsergebnissen. Im Gegenteil, der Übergang der PSA-Teilnehmer/Teilnehmerinnen in ungeforderte Beschäftigte dauerte, wenn er überhaupt erfolgreich war, länger als bei nicht geförderten Arbeitslosen. Die Kosten-Wirksamkeit wurde äußerst negativ beurteilt, allerdings ohne die möglichen positiven Wirkungen zu berücksichtigen, die durch die – den Übergang in reguläre Beschäftigung verzögernden – Verleihtätigkeiten der PSA entstanden.

Im Rückblick müssen diese Ergebnisse in einem differenzierten Licht betrachtet werden. Dieses so genannte „Herzstück“ der Hartz-Reform war in der Tat nicht ausreichend durchdacht. Es wurde in ihrem möglichen Wirkungsumfang nicht nur maßlos überschätzt, sondern von den Arbeitsagenturen auch nur halbherzig umgesetzt. Viele Vertreter/Vertreterinnen der Arbeitsverwaltung, einschließlich der Sozialpartner/Sozialpartnerinnen in der Selbstverwaltung, betrachteten die PSA weniger als entwicklungsfähige Vermittlungshilfe denn als trojanisches Pferd der Privatisierung. Gerade vor dem Hintergrund des noch weitgehend ungelösten Problems, wie Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind, lohnt es sich, die Grundidee der PSA noch einmal in Erinnerung zu rufen.

Eine Auffanginstitution wie die PSA kann schwer vermittelbaren Arbeitslosen eine Übergangsbeschäftigung schaffen, die mit Hilfe sinnvoller Förderketten wieder in reguläre Beschäftigung führen. Eine solche Übergangsbeschäftigung kann insbesondere den kaum noch vermittelbaren älteren Arbeitslosen eine würdige

41 Vgl. hierzu beispielsweise OECD (2005) und den Nationalen Reformplan der Bundesregierung (2006).

42 Vgl. Hartlapp und Schmid (2007) mit einschlägigen Literaturverweisen; im Sinne der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte vgl. insbesondere den Vorschlag und die Modellrechnung zu den flexiblen Rentenanwartschaften von Thiede (2000).

43 Vgl. hierzu wiederum Bundesministerium (2006), Gülker und Kaps (2006) sowie Hess, Kaps und Mosley (2006).

Tätigkeit bis zur Verrentung verschaffen. Die jetzige Organisations- und Finanzierungsform der PSA ist dafür jedoch denkbar ungeeignet, nicht zuletzt auch unter den oben ausgeführten verhaltenstheoretischen Gesichtspunkten des Risikomanagements. Ihr zentrales Defizit ist – bezogen auf die Zielgruppe der älteren Langzeitarbeitslosen – der für die Vermittlung zur Verfügung stehende zu knappe Zeitraum (nach neuester Regelung sogar nur noch sechs Monate) und die abschließliche Orientierung auf Vermittlung in den so genannten ersten Arbeitsmarkt. Demgegenüber erscheint das österreichische Modell der *Arbeitsstiftungen* viel geeigneter als Grundmodell für diese Zielgruppe (Schmid 2002, S. 292). Diese bieten eine Übergangsbeschäftigung für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren, in der drei grundlegende Ziele nacheinander oder parallel verfolgt werden sollen:

- Erstens Erprobung neuer Beschäftigungsverhältnisse bei privaten oder öffentlichen Arbeitgebern/Arbeitgeberinnen;
- zweitens auf prospektive Arbeitsplätze bezogene Weiterbildung;
- drittens die Unterstützung der eigenen Suche eines Arbeitsplatzes, einschließlich Prämierung bei Erfolg.

Solche Übergangsbeschäftigung könnte vor allem älteren Langzeitarbeitslosen angeboten werden, bei denen nach einem sorgfältigen Leistungsprofiltest festgestellt wurde, dass sie mit großer Wahrscheinlichkeit in den nächsten drei bis fünf Jahren nicht mehr in den nicht geförderten privaten Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Diese Übergangsbeschäftigung könnte über einen Risikopool finanziert werden, an dem sich die institutionellen Träger entsprechend ihrer fiskalischen Entlastung beteiligen.

Denkbar sind auch öffentlich-private oder öffentlich-öffentliche Partnerschaften. So könnte in einem Wettbewerbs- oder Auktionsverfahren das Beschäftigungspotenzial privater oder öffentlicher Unternehmen zugunsten dieser Zielgruppe ausgeschöpft werden. Betrieben, die an einem solchen Verfahren teilnehmen und Arbeitsplätze für leistungsgeminderte ältere Personen anbieten, kann der Staat bzw. die BA eine längerfristige Subvention anbieten. Nach diesem Muster funktionieren z.B. die „Flexjobs“ in Dänemark, die – umgerechnet auf bundesdeutsche Größenordnung – etwa eine halbe Million Arbeitsplätze schaffen könnten.⁴⁴

44 Zu den dänischen „Flexjobs“ vgl. z.B. Rosdahl (2002).

7. Zusammenfassung und Ausblick

Die Arbeitslosenversicherung sichert nur das Risiko des vollständigen Einkommensverlustes bei Arbeitslosigkeit für eine mehr oder weniger befristete Zeit. Aktive Arbeitsmarktpolitik, die im Laufe der letzten Jahrzehnte angelagert wurde, trägt zwar weiter zur Milderung und zur Behandlung des Risikos bei, entspricht aber bei weitem nicht mehr den Anforderungen der gewachsenen Risikovielfalt. Erwerbsverhältnisse und Erwerbspräferenzen werden aus verschiedenen Gründen immer vielfältiger. Vor allem atypische Beschäftigungsverhältnisse und kritische Übergänge im Erwerbsverlauf enthalten zunehmend Risiken, die durch das gegenwärtige System der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichend abgesichert sind. Auch die anderen sozialen Sicherungssysteme, insbesondere das Rentensystem, sind auf diese neuen Lebenslauf Risiken nicht eingerichtet. Gesucht ist ein System, das nicht nur das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit, sondern auch die Einkommens- und Beschäftigungsrisiken in kritischen Phasen der Erwerbsbiografie berücksichtigt. Ein geeigneter Ansatz, solche lebenslauforientierte Beschäftigungsrisiken abzusichern, stellt die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte dar.

Zu den neuen Übergangsrisiken zählen zunehmend ‚interne‘ oder ‚gemachte‘ Risiken, die sich aus der Interaktion individueller Lebensplanungen von Frauen und Männern ergeben. Solche Risiken bergen nicht nur Gefahren, sondern auch Chancen. Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte stützt sich daher auf das Konzept des sozialen Risikomanagements, das in differenzierter Weise auf die Tendenz zur Verlagerung von Risiken auf dezentrale Entscheidungseinheiten reagiert. Vorschläge zu einer vollständigen Privatisierung der Arbeitslosenversicherung sind weder theoretisch gerechtfertigt noch politisch durchsetzbar. Individuen, Betriebe oder Sozialpartner können nur dann mehr Risiken übernehmen,

wenn sie ausreichende (neue) Sicherheiten erhalten und zur Eigenverantwortung auch befähigt werden. Dazu bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen, beschäftigungsfreundlicher Anreize und neuer sozialer Rechte, die über Beschäftigung im engeren Sinne hinausgehen und andere produktive Tätigkeitsformen einschließen.

Soziale Risikopolitik im Sinne des Managements von Übergangsrisiken im Lebenslauf zielt auf eine neue Verantwortungsteilung zwischen Individuen, Betrieben und Staat. Die erfolgreiche Bearbeitung komplexer werdender Risiken kann nur durch verbesserte Koordination zielgerichteter Handlungen einer Vielzahl von Akteuren/Akteurinnen gesichert werden. Da nicht alle Parameter kontrolliert werden können, ist der Ausgang solcher Koordination meist ungewiss. Neue Probleme tauchen auf und die ursprünglich erzielten Abmachungen müssen neu verhandelt werden. Deshalb wird hier auf einen Begriff der Unternehmenspolitik zurückgegriffen und mit sozialpolitischen Gestaltungs- und Gewährleistungszielen verknüpft. Managen heißt, mit Ungewissheiten oder schwer kalkulierbaren Risiken umzugehen, ohne dabei die gesetzten Ziele aus dem Auge zu verlieren.

In der sozialen Risikopolitik tritt der Staat als Gewährleister und Kooperationspartner zum sozialen Risikomanagement hinzu. Wegen der buchstäblichen Unwägbarkeiten eignen sich eher „weiche“ als „harte“ (hierarchische) Koordinationsformen. Soziale Risikopolitik bedient sich daher häufig Netzwerken oder öffentlich-privater Partnerschaften, die sich auf gemeinsame Ziele verpflichten, aber für Neuverhandlungen der Risikoteilung offen sind, wenn sich die Rahmenbedingungen verändern. Der staatsfreie, aber staatlich gesicherte soziale Dialog spielt dabei eine zentrale Rolle. Solche „weichen“ Steuerungs- und Regulierungsformen („governance“) müssen je-

doch durch neue Bürgerrechte, Mindeststandards, verlässliche öffentliche Infrastrukturen und effiziente Arbeitsmarktdienstleistungen abgesichert werden.

Erste Voraussetzung zum sozialen Management von Übergangsrisiken sind wesentlich präzisere Schätzungen der Arbeitslosigkeits- und Einkommensrisiken im Erwerbsverlauf und bei Übergängen zwischen verschiedenen Erwerbsformen. Die Ergebnisse solcher Analysen sind vorzugsweise durch Angabe von Häufigkeiten anstelle von Wahrscheinlichkeiten zu vermitteln, verknüpft mit sozialen Schichtungsmerkmalen, handlungsrelevanten und strategischen Informationen. Die laufende Erfolgskontrolle („Monitoring“) und die Evaluation von Politik müssen über entsprechend differenzierte Instrumentarien verfügen. In der Bundesrepublik mangelt es – im Vergleich zu anderen Ländern, insbesondere zu den Niederlanden und den USA – vor allem an intelligenten Antizipationssystemen zur Ermittlung *und* zur Umsetzung eines regional differenzierbaren Qualifikationsbedarfs.

Eine normative Grundlage für die neue Verantwortungsteilung bietet die ethische Vertragstheorie, die auf Ressourcengleichheit, einer Balance von Rechten und Pflichten sowie gerechter Verantwortungsteilung basiert. Sie zielt vor allem auf die Befähigung zu einer selbst bestimmten und eigenständigen Lebensführung, garantiert aber auch einen würdigen Lebensstandard aller Bürger und Bürgerinnen.

Verhaltenstheoretische Grundlage ist – anstelle der engführenden ökonomischen Neoklassik und Humankapitaltheorie – die Theorie der subjektiven Wahrnehmung von Erfolgsaussichten. Diese verweist auf die Tendenz nicht-rationalen Handelns durch systematisch verzerrte Risikowahrnehmung, vor allem Kurzsichtigkeit gegenüber wenig wahrscheinlichen, aber hohen Risiken, überzogene Risikoscheu bei Entscheidungen zwischen sicheren kleinen und ungewissen großen Erfolgchancen sowie – auf der Kehrseite – unvorsichtige Risikofreude bei Entscheidungen zwischen drohenden Gefahren oder Verlusten.

Soziale Risikopolitik von Übergangsmärkten zielt auf die Vereinbarkeit von Flexibilität und Sicherheit bei der Bewältigung kritischer

Ereignisse im Lebensverlauf. Der Ansatz geht jedoch über die oft gedankenlose und politisch für viele Zwecke instrumentalisierbare Rede von einer Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit („Flexicurity“) weit hinaus und versucht, der Verknüpfung von Flexibilität und Sicherheit eine theoretische und normativ haltbare Grundlage zu geben. Kerngedanke ist, nicht nur Einkommensrisiken bei Arbeitslosigkeit, sondern auch Einkommens- und Erwerbsrisiken bei riskanten Übergängen zwischen verschiedenen Arbeits- und Beschäftigungsformen abzusichern und durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen. Übergangsmärkte sollen zur Risikoübernahme stimulieren, indem sie Gelegenheitsstrukturen schaffen, um den Risiken präventiv vorzubeugen (z.B. Weiterbildung), sie zu mildern (z.B. Entgeltsicherung oder Lohnergänzung), oder mit ihnen erfolgreich umzugehen (z.B. mit Hilfe effektiver Beratungs- und Vermittlungsleistungen oder Transferagenturen).

So wie sich Arbeit lohnen muss, muss auch die Bereitschaft zu riskanten Übergängen ‚belohnt‘ werden. Flexibilität und Mobilität auf Arbeitsmärkten haben positive externe Effekte und lösen die Verfestigung in „Insider-“ und „Outsider-Arbeitsmärkte“ auf. Arbeitsmarktpolitik erweitert sich so zur Politik der beschäftigungsfreundlichen Aktivierung von Schnittstellen: der Lohnpolitik (tarifliche Arbeitsmarktpolitik), der Bildungspolitik (Institutionalisierung lebenslangen Lernens), der Familienpolitik (beschäftigungsfreundliche Infrastrukturen) und der Rentenpolitik (flexible Anwartschaften und Anreize zum ‚aktiven Altern‘). Auf diese Weise wird die Arbeitslosenversicherung de facto zu einer Beschäftigungsversicherung, die nicht nur Arbeitslosigkeit, sondern auch unstete und riskante Beschäftigungsverhältnisse über den Lebenslauf absichert.

Fünf für den Erwerbsverlauf charakteristische Risikotypen sind zu unterscheiden:

- Erstens das Risiko *mangelhafter Einkommenskapa-* *pazität*, d.h. einer zu geringen Ausstattung mit Bildung, Berufserfahrungen oder deren Erosion im Erwerbsverlauf;
- zweitens das Risiko *unsteter oder zu geringer Einkommen* durch wechselnde oder schlecht bezahlte Beschäftigungsverhältnisse;

- drittens das Risiko *reduzierter Erwerbseinkommen* wegen eingeschränkter Erwerbsfähigkeit infolge anderer Verpflichtungen wie Pflege und Erziehung;
- viertens das Risiko des *zeitweisen Einkommensausfalls* durch Arbeitslosigkeit;
- fünftens das Risiko eines *dauerhaften Einkommensausfalls* wegen Krankheit, Invalidität oder ‚Ruhestand‘.

Auf der Grundlage systemtheoretischer, verantwortungsethischer und verhaltenstheoretischer Kriterien wurden Prinzipien für gute Praktiken der sozialen Risikopolitik von Übergangsarbeitsmärkten entwickelt und mit Beispielen aus internationalen Erfahrungen illustriert. Generell gilt, dass die zunehmende Vielfalt von Risiken im Lebenslauf durch eine zunehmende strukturelle Differenzierung institutioneller und arbeitsmarktpolitischer Regelungen beantwortet werden muss. Zur Erinnerung werden die wichtigsten Ergebnisse kurz zusammengefasst:

- Bildungsvermögen und entsprechende Einkommenskapazitäten werden nicht nur in der Schule, sondern auch in Familien und Betrieben gebildet. Wegen des technologischen Wandels bedürfen sie auch der ständigen Erneuerung oder Ergänzung. Bildungsrisiken kann daher durch Investitionen noch weit vor Eintritt in den Arbeitsmarkt vorgebeugt werden, während regional implementierte Antizipationssysteme („lernende Regionen“) ein Instrument sind, um rasch auf neue Bedarfe zu reagieren oder der Bildungserosion vorzubeugen. Darüber hinaus können Bildungsrisiken durch Stärkung der Bürgerrechte auf Aus- und Weiterbildung (besonders durch Institutionalisierung einer zweiten oder dritten Bildungschance im Lebenslauf), durch faire Kostenteilung zwischen Individuen, Betrieben und Solidargemeinschaft und durch Nutzung neuer Finanzierungsinstrumente gemildert oder bewältigt werden.
- Risiken schwankender oder existenzgefährdender Einkommen kann durch ein am Lebenslauf orientiertes Steuer- und Abgabensystem vorgebeugt werden. Dazu gehören insbesondere ein Freibetrag von Lohneinkünften sowie eine universelle Grundsicherung im Al-

ter. Darüber hinaus können diese Risiken durch einen einheitlichen Sockel-Mindestlohn und durch verschiedene Varianten einer Entgeltsicherung gemildert oder bewältigt werden.

- Risiken reduzierter Einkommen wegen eingeschränkter Erwerbsfähigkeit (vor allem infolge Kindererziehung oder Pflege) kann durch eine für alle zugängliche Infrastruktur von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen vorgebeugt werden. Einkommensergänzungen durch Elterngeld, Steuerkredite und Ziehungsrechte auf Lohnfortzahlung im Falle unvorhersehbarer Pflegezeiten können diese Risiken mildern oder bewältigen.
- Risiken des zeitweisen Lohnausfalls durch Arbeitslosigkeit kann nur durch Beschäftigung schaffende – und zunehmend europäisch zu koordinierende – Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik vorgebeugt werden. Dazu gehören auch (hier nicht weiter erörterte) geeignete rechtliche Rahmenbedingungen für Produkt- und Arbeitsmärkte. Die Erweiterung der Arbeitslosenversicherung zu einer dreigliedrigen Beschäftigungsversicherung (armutsfeste Grundsicherung, lohnbezogene Einkommenssicherung und lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik) kann helfen, diese Risiken zu mildern oder zu bewältigen. Sowohl zur Finanzierung als auch in die Leistungen dieser neuen Form der Sozialversicherung sind alle Erwerbstätigen – unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus – einzubeziehen.
- Risiken des dauerhaften Einkommensausfalls durch Invalidität oder Alter kann durch berufliche Rehabilitation und altersgerechte Weiterbildung oder Anpassung der Arbeitsplätze und humane Formen der Arbeitsorganisation vorgebeugt werden; alle diese vorbeugenden Maßnahmen sind derzeit stark unterentwickelt. Flexible Rentenanwartschaften, flexible Arbeitsorganisation und verschiedene Formen der Übergangsbeschäftigung können diese Risiken mildern oder bewältigen.

Unter vielen institutionellen Veränderungen, die für einen Richtungswechsel der Arbeitsmarktpolitik – von der Arbeitslosenversicherung zur Beschäftigungsversicherung – erforderlich sind,

steht vor allem eine Trennung der arbeitsmarktpolitischen Systemfunktionen an. Es wurde vorgeschlagen, die ausschließlich lohnbezogenen Solidarbeiträge zur Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit zu limitieren. Diese könnten durch investive Beiträge in ein persönliches Entwicklungskonto (PEK) und durch einen regelgebundenen Steuerzuschuss ergänzt werden, um die Beschäftigungsfähigkeit und die Einkommenssicherheit im Lebenslauf weiter abzusichern. Die persönlichen Entwicklungskonten (PEKs) sollten für alle Erwerbspersonen gleich hoch sein und ohne vorhergehende „Sparleistungen“ zur Verfügung stehen. Der steuerfinanzierte Anteil der PEK ermöglicht die für das innovative Verhaltensrisiko so zentrale ex ante Umverteilung zugunsten von Personen mit höheren Lebenslauf-Risiken. Solche Entwicklungskonten gewährleisten darüber hinaus den Erwerbspersonen einen größeren Handlungsspielraum und entsprechend größere individuelle Verantwortungsfähigkeit. In einer ersten Phase könnten die PEK auf die arbeitsmarktpolitische Priorität des lebenslangen Lernens konzentriert werden.

Persönliche Entwicklungskonten (PEKs) als neues Element der Arbeitslosenversicherung – die von nun an besser Beschäftigungsversicherung hieße – hätten mehrere Vorteile: Sie würden weiter zur Minderung des moralischen Risikos beitragen, denn der regelgebundene Steuerbeitrag stärkt das Äquivalenzprinzip insofern, als „versicherungsfremde“ Leistungen in stärkerem Maße als bisher durch allgemeine Steuermittel finanziert werden. Sie würden auch das Ungerechtigkeitsgefühl mindern, bei langen Beitragszahlungen „ent-eignet“ 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. Schließlich haben PEKs den Anreiz, aus dem informellen (Schwarzarbeit) Sektor in den formellen Beschäftigungssektor zu wechseln. Wegen der begrenzten Information von Individuen für rationale Lebensplanung setzt die Umsetzung von PEKs eine erhebliche Stärkung der Arbeitsberatungskapazität der Arbeitsagenturen oder anderer Entwicklungsagenturen vor Ort voraus. Diese sollten nicht nur auf Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen, sondern auch auf den Beratungsbedarf von Betrieben in der Personalentwicklung ausgerichtet sein.

Der Hauptvorteil einer zur Beschäftigungsversicherung mutierten Arbeitslosenversicherung besteht jedoch in einer Stärkung des innovativen Risikos. Die Bereitschaft von Arbeitnehmern/Arbeitnehmerinnen wie Arbeitgebern/Arbeitgeberinnen 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.

Der moderne Sozialstaat garantiert nicht nur ein würdiges Existenzminimum, und er sorgt nicht nur für hohe Lebensqualität und deren gerechte Verteilung. Der moderne Sozialstaat zielt auch auf die Befähigung der Menschen zu einer selbstständigen Lebensführung und auf die Schaffung der dazu erforderlichen materiellen wie sozialen Infrastrukturen. Vor diesem Hintergrund könnte eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik zum Dreiklang von Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität beitragen.

Literatur

- Adamy, Wilhelm und Johannes Steffen (1982), „Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression. Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3, 276-291.
- Albrecht, James and Gerard J. van den Berg, Susan Vroman (2005), The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels, IZA DP No. 1503, Bonn, Institute for the Study of Labor.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti (2004), 'The European Union: A Politically Incorrect View', Journal of Economic Perspectives, 18 (4), 27-48.
- Ashby, Ross W. (1979) [1956], An Introduction to Cybernetics, London: Chapman & Hall University Paperbacks.
- Auer, Peter (2007), Labour Market Security: Combining Flexibility with Security, Discussion Paper FS I ..., Social Science Research Center Berlin (WZB).
- Barr, Nicholas (2001), The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State, Oxford, Oxford University Press.
- Bauer, Tobias und Beat Baumann, Kilian Künzi (1999), Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Bern (seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 1, S. 1–6).
- Baumgartner, Hans J. and Marco Caliendo (2007), Turning Unemployment into Self-Employment: Effectiveness and Efficiency of Two Start-Up Programmes, IZA DP No. 2660.
- Beckers, Jens (2004), Der Streit um die Erbschaftssteuer, in: Leviathan, 32 (4), S. 543–557.
- Behncke, Stefanie und Markus Frölich, Michael Lechner (2007), Unemployed and Their Caseworkers: Should They be Friends of Foes?, Bonn, IZA-Discussion Paper No. 3149.
- Berliner, Baruch (1982), Limits of Insurability of Risks, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J.
- Bernstein, Peter L. (1996), Against the Gods. The Remarkable Story of Risk, New York et al., John Wileys & Sons.
- Blanpain, Roger and Ronnie Graham (eds.) (2004), Temporary Agency Work and the Information Society – International Conference, Brussels, April 2003, The Hague/London/New York, Kluwer Law International.
- Böckerman, Petri (2004), Perception of Job Instability in Europe, in: Social Indicators Research, 67, 283-314.
- Bosch, G. und C. Weinkopf (2006), Mindestlöhne in Großbritannien – Ein geglücktes Realexperiment, in: WSI-Mitteilungen, 59 (3), 125-130.
- Boss, Alfred und Alessio J.G. Brown, Denis Snower (2007), Beschäftigungskonten für Deutschland, Kiel Working Paper No. 1325, The Kiel Institute for the World Economy.
- Bovenberg, Arji Lans (2007), Grey New World: Europe on the Road to Gerontocracy?, in: CESifo Forum, 3, 17–25.
- Brandt, Torsten (2006), Bilanz der Minijobs und Reformperspektiven, in: WSI-Mitteilungen 8, 446–452.
- Breyer, Friedrich, und Wolfgang Franz, Stefan Homburg, Reinhold Schnabel, Eberhard Wille (2004), Reform der sozialen Sicherung, Heidelberg, Springer.

- Breyer, Friedrich und Wolfgang Buchholz (2007), *Ökonomie des Sozialstaats*, Springer Verlag.
- Bruckmeier, Kerstin und Tobias Graf, Helmut Rudolph (2007), *Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II. Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit*, Nürnberg, IAB-Kurzbericht Nr. 22.
- Bruttel, Oliver (2005), *Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Australien, Niederlande und Großbritannien. Ein Vergleich aus neo-institutionenökonomischer Perspektive*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Bundesagentur für Arbeit (2007a), *Mini- und Midijobs in Deutschland*, Bericht der Statistik der BA, Mai 2007.
- Bundesagentur für Arbeit (2007b), *Arbeitsmarktberichterstattung: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Erwerbstätigkeit – Entwicklung und Struktur 2000–2007*, Nürnberg, Juni 2007.
- 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.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2005), *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik*, Sachverständigenkommission Siebter Familienbericht.
- Bundesregierung (2007), *Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*.
- Burgess, John and Julia Connell (eds.) (2004), *International Perspectives on Temporary Agency Work*, London and New York, Routledge.
- Caliendo, Marco und Alexander S. Kritikos (2007), *Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose: Chancen und Risiken*, Bonn, IZA DP No. 3114.
- Caliendo, Marco und Viktor Steiner (2007), *Ich-AG und Überbrückungsgeld - Neue Ergebnisse bestätigen Erfolg*, in: *DIW-Wochenbericht*, 74 (3), 25–32.
- Coase, Ronald H. (1990), *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, University of Chicago Press.
- Corneo, Giacomo (2006), *New Deal für Deutschland. Der dritte Weg zum Wachstum*, Frankfurt/New York, Campus Verlag.
- Derlien, Hans-Ulrich und Stefan Frank (2004), *Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel*, in: *Die Verwaltung*, 37 (3), 295–326.
- Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (2007), *Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung*, II. Quartal 2007, Essen.
- Dworkin, Ronald (2000), *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, MA and London, Harvard University Press.
- European Commission (2007), *Undeclared Work in the European Union, Report of the Special Eurobarometer 284 / Wave 67.3 – TNS Opinion & Social*.
- Fehr, Ernst and Simon Gächter (2002), *Altruistic Punishment in Humans*, in: *Nature*, 415, 137–140.
- Fertig, Michael und Jochen Kluge, Markus Scheuer (2005), *Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? – Erfahrungen nach einem Jahr*, RWI-Schriften 77, Berlin.
- Foerster, Heinz von (1993), *Kybernetik*, Berlin, Merve Verlag (autorisierte Übersetzung aus dem Amerikanischen von Birger Ollrogge).
- Fredriksson, Peter and Bertil Holmlund (2006), *Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research*, in: *Journal of Economic Surveys*, 20 (4).
- Gaschke, Susanne (2005), *Die Emanzipationsfalle. Erfolgreich, einsam, kinderlos*, München, Verlag C. Bertelsmann.

- Gigerenzer, Gerd (2002), *Reckoning with Risk: Learning to Live with Uncertainty*, London, Penguin Books.
- Gülker, Silke und Petra Kaps (2006), Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung durch Contracting-Out? Eine Prozessanalyse zur öffentlich-privaten Kooperation bei vermittlungsnahen Dienstleistungen, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 52 (1), 29–52.
- Hall, Peter A. and David Soskice (eds) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantages*, Oxford: Oxford University Press.
- Hartlapp, Miriam und Günther Schmid (2007), Arbeitsmarktpolitik für aktives Altern. Zur Zukunftsfähigkeit Deutschlands im Licht europäischer Erfahrungen, in: Jürgen Kocka (Hg.), *Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays*, Berlin, edition sigma (WZB-Jahrbuch 2006), 157–177.
- Heckman, James J. (2000), Policies to Foster Human Capital, in: *Research in Economics*, 54, 3–56.
- Hess, Doris und Petra Kaps, Hugh Mosley (2006), Implementations- und Wirkungsanalyse der Personal-Service-Agentur, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 75 (3), 9–31.
- Heuser, Uwe Jean (2000), *Das Unbehagen im Kapitalismus. Die neue Wirtschaft und ihre Folgen*, Berlin, Berlin Verlag.
- Hilbert, Christoph und Ralf Mytzek unter Mitarbeit von Michael Neugart und Janine Leschke (2002), Strategische und methodische Ansatzpunkte zur Ermittlung des regionalen Qualifikationsbedarfs, Discussion Paper FS I 02 – 211, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Hildebrandt, Eckart (Hrsg.) (2007), *Lebenslaufpolitik im Betrieb. Optionen zur Gestaltung der Lebensarbeitszeit durch Langzeitkonten*, Berlin, edition sigma.
- Hofer, Helmut (2006), Reform of severance pay law in Austria, Wien, Institute for Advanced Studies (IHS), Discussion Paper 30 Nov/1 Dec 2006.
- Kahnemann, Daniel (2003), Maps of Bounded Rationality: A Perspective of Intuitive Judgment and Choice, in Tore Frangmyr (ed), *Les Prix Nobel 2002*, Stockholm: Imprimerie Royal, P.A. Norstedt & Söner.
- Kahnemann, Daniel and Amos Tversky (1979), Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk, in: *Econometrica*, 47 (2), 263–292.
- Kahnemann, Daniel and Amos Tversky (eds.) (2000), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kaps, Petra und Holger Schütz (2007), Privatisierung von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen – Wundermittel zur Effizienzsteigerung? Eine Bestandsaufnahme deutscher und internationaler Erfahrungen, Discussion Paper SP I 2007–101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Koch, Angelika und Gerhard Bäcker (2004), Mini- und Midi-Jobs – Frauenerwerbstätigkeit und Niedrigeinkommensstrategien in der Arbeitsmarktpolitik, in: Dagmar Baatz, Clarissa Rudolph und Ayla Satilmis (Hrsg.), *Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit*, S. 85–102.
- Krämer, Walter und Roland Kaehlbandt (2007), *Die Ganzjahrestomate und anderes Plastikdeutsch. Ein Lexikon der Sprachverirrungen*, München und Zürich, Piper.
- Kull, Silke und Barbara Riedmüller (2007), Auf dem Weg zur Arbeitsmarktbürgerin? Neue Konzepte der Arbeitsmarktpolitik am Beispiel allein erziehender Frauen, Berlin, edition sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 84).
- Lassnigg, Lorenz und Jörg Markowitsch (Hg.) (2005), *Qualität durch Vorausschau. Antizipationsmechanismen und Qualitätssicherung in der österreichischen Berufsbildung*, Innsbruck, Wien, Bozen, Studien Verlag.

- Lechner, M. und M. Frölich, H. Steiger (2004), Mikroökonomische Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. Abschlussbericht für NFP 43, Projekt-Nr. 4043-058311, Sankt Gallen, Universität St. Gallen.
- Leschke, Janine und Günther Schmid, Dorit Griga (2007), On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz Reforms in Germany, in: H. Jørgensen and P. K. Madsen (eds.), Flexicurity and Beyond – Finding a New Agenda for the European Social Model, Copenhagen 2007, DJØF Publishing, 335-364.
- Manning, Alan (2003), Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labour Markets, Princeton, Princeton University Press.
- Metcalf, David (2007), Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment? London School of Economics, CEP Discussion Paper 781, London.
- Müller, Kai-Uwe und Frank Oschmiansky (2005), Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten, in: Holger Schütz und Hugh Mosley (Hg.), Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin, edition sigma (Sonderband 24 Modernisierung des öffentlichen Sektors), 95–134.
- Müller-Schoell, Till (2006), Arbeitslosenversicherung für Selbständige, *www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de*, Oktober.
- Neugart, Michael and Klaus Schömann (eds) (2002), Forecasting Labour Markets in OECD Countries, Cheltenham, UK and Northampton, MA, US: Edward Elgar.
- OECD (2005), Ageing and Employment Policies: Germany, Paris, OECD Publications.
- OECD (2007), Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life, Paris, OECD Publications.
- Oschmiansky, Heidi und Günther Schmid, Bettina Uhrig (2001), Qualifikation und Beschäftigung. Jobrotation als Instrument der Weiterbildung und Integration von Arbeitslosen, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung (Gesprächskreis Arbeit und Soziales).
- Promberger, Markus in Zusammenarbeit mit Lutz Bellmann, Christoph Dreher, Frank Sowa, Simon Schramm und Stefan Theuer (2006), Leiharbeit im Betrieb – Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform. Abschlussbericht des Forschungsprojektes HBS-2002-418-3, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Rawls, John (1990 [1970]), A Theory of Justice, Oxford, Oxford University Press.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2005), Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1. Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Bericht 2005, Essen/Köln.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2004), Aspekte der Entwicklung der Minijobs, Essen.
- Roed, Knut and Lars Westlie (2007), Unemployment Insurance in Welfare States: Soft Constraints and Mild Sanctions, IZA DP No. 2877.
- Rosdahl, A. (2002), The Policy to Promote Social Responsibility of Enterprises in Denmark, Working Paper 10:2002, Socialforskningsinstituttet (The Danish National Institute of Social Research).
- Scharpf, Fritz W. (2000), Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, Leske + Budrich (aus dem Amerikanischen übersetzt von O. Treib).
- Scharpf, Fritz W. und Vivian A. Schmidt (eds.) (2000), Welfare and Work in the Open Economy. Volume I: From Vulnerability to Competitiveness; Volume II: Diverse Responses to Common Challenges, Oxford, Oxford University Press.

- Schelling, Thomas (1978), *Micromotives and Macrobehavior*, New York and London, W.W. Norton & Company.
- Schmid, Günther (2002), *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt a. M. und New York, Campus Verlag.
- Schmid, Günther (2004), *Risikomanagement im europäischen Sozialmodell. Arbeitsmarktpolitische und normative Aspekte eines Paradigmenwechsels*, in: Hartmut Kaelble und Günther Schmid (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat (WZB-Jahrbuch 2004)*, Berlin, edition sigma, 375–421.
- Schmid, Günther (2006a), *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, in: *Socio-Economic Review*, 4 (1), 1–33.
- Schmid, Günther (2006b), *Sharing Risks: On Social Risk Management and the Governance of Labour Market Transitions*, *Sinzheimer Lezing 2005*, Amsterdam, Hugo Sinzheimer Institute.
- Schmid, Günther (2006c), *Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Zur Wirksamkeit neuer Steuerungsformen in der Arbeitsmarktpolitik*, in: *Leviathan*, 34 (4), 2006, 487–513.
- Schmid, Günther (2007), *Transitional Labour Markets: Managing Social Risks Over the Lifecourse*, Discussion Paper SP I 2007–111, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Schmid, Günther (2008), *Full Employment in Europe - Managing Labour Market Transitions and Risks*, Cheltenham, England and Northampton, MA, USA, Edward Elgar, im Erscheinen.
- Schmid, Günther und mit Frank Oschmiansky (2005), *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung*, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 7/1: Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*, Bandherausgeber Prof. Dr. Manfred G. Schmidt, Baden-Baden, Nomos Verlag, 237-287.
- Schmid, Günther und Frank Oschmiansky (2007), *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung*, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 11: 1989–1994 Bundesrepublik Deutschland. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung*, Bandherausgeber: Prof. Dr. Gerhard A. Ritter, Baden-Baden 2007, 435–489.
- Schmid, Günther und Nicola Wiebe (2001), *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung (Westzonen)*, in: Udo Wengst (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik seit 1945, Bd. 2/1: 1945–1949. Die Zeit der Besatzungszonen. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 268-315.
- Schneider, Friedrich (2004), *Arbeit im Schatten – eine Wachstumsmaschine für Deutschland*, Wiesbaden, Gabler.
- Schütz, Holger und Hugh Mosley (Hg.) (2005), *Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung*, Berlin, edition sigma (Sonderband 24 Modernisierung des öffentlichen Sektors).
- Schulze Buschoff, Karin (2006), *Die soziale Sicherung von selbständig Erwerbstätigen in Deutschland*, Discussion Paper SP I 2006–107, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Schulze Buschoff, Karin, unter Mitarbeit von Claudia Schmidt (2007), *Neue Selbständige im europäischen Vergleich*, Düsseldorf, edition der Hans-Böckler-Stiftung 201.
- Sen, Amartya (2001), *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf.
- Shiller, Robert J. (2003), *The New Financial Order: Risk in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press.

- Spiess, Katharina C. et al. (2002), Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeeffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen. Gutachten des DIW im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn.
- Sol, Els & Mies Westerveld (eds) (2005), Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance, The Hague, Cluwer Law International.
- Storrie, Donald (2002), Temporary Agency Work in the European Union, Dublin, Foundation for the Improvement of Living Conditions.
- Synthesis Forschung (2006), From Severance Pay to the Separation Account. A Labour Economics Point of View on the Austrian Reform Process, Wien, Synthesis Forschung Gesellschaft m.b.H.
- Svarer, Michael (2007), The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark, IZA DP No. 3015.
- Thiede, Reinhold (2000), Alterssicherung – Modell zur Modernisierung des Rentensystems, in: Soziale Sicherheit 49 (2), 48–52.
- Vitols, Katrin (2007), Zwischen Stabilität und Wandel – Sozialpartnerschaft in Deutschland und die atypische Beschäftigungsform Zeitarbeit, unveröffentlichte Dissertation an der Universität Duisburg.
- Ziefle, Andrea (2004), Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs. Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 56 (2), 213–231.

Informationen zum Autor

Günther Schmid

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



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Globalisierungspanik und Einkommensverteilung

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Defizitziel versus Ausgabenpfad –

Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Auswirkungen eines Mindestlohns auf

kleine und mittlere Unternehmen

**Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach
Branchen, Betriebstypen und Standorten**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?

Verbraucherschutz bei Kundenkarten und

RFID-Chips

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Verkehrspolitische Ausbruch aus der Betonwelt!

Aber durch Nutzerfinanzierung?

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Zukunft des Sozialstaats

– **Bildungs- und Familienpolitik**

– **Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**

– **Sozialpolitik**

WISO Diskurse

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Gesprächskreis Sozialpolitik

Demographie, Beschäftigung und

Renteneintrittspolitiken

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Nokia und der Standortwettbewerb in der EU –

Institutionen des „Europäischen Sozialmodells“

sind unterentwickelt

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Dienstleistungen in Deutschland: besser als ihr

Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europas Sozialpolitik als schwieriger

Aushandlungsprozess – Akteure und

Handlungsoptionen unter besonderer

Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive

und Perspektiven des Erwerbs der deutschen

Staatsangehörigkeit

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

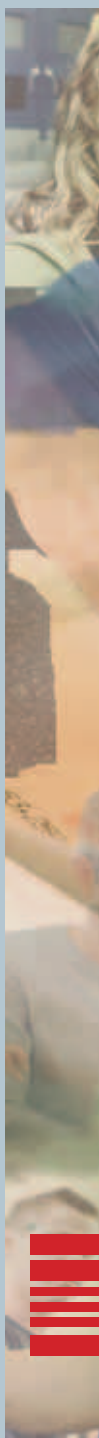
Taschengeld für Mutter oder Krippenplatz fürs

Kind? Eine Genderanalyse zum Betreuungsgeld

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso



Analysen, Konzepte, Diskurse für ein soziales Deutschland

Neuere Veröffentlichungen der Abte

Wirtschaftspolitik
Globalisierungspanik und Einkommensverteilung
WISO direkt

Wirtschaftspolitik
**Defizitziel versus Ausgabenpfad –
Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand
**Auswirkungen eines Mindestlohns auf
kleine und mittlere Unternehmen
Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach
Branchen, Betriebstypen und Standorten**
WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik
**Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?
Verbraucherschutz bei Kundenkarten und
RFID-Chips**
WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik
**Verkehrspolitische Ausbruch aus der Betonwelt!
Aber durch Nutzerfinanzierung?**
WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik
Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung
Zukunft des Sozialstaats
– **Bildungs- und Familienpolitik**
– **Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**
– **Sozialpolitik**
WISO Diskurse

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei u

www.fes.de/wiso

Publikationen:

- Einbürgerung – Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit (*WISO Diskurs*)
- Defizitziel versus Ausgabenpfad – Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik (*WISO Diskurs*)
- Globalisierungspanik und Einkommensverteilung (*WISO direkt*)
- Eine soziale Zukunft für Deutschland (*WISO direkt*)
- Was wir Deutschland schulden (*WISO direkt*)
- Unternehmen Vereinbarkeit
Perspektiven familienfreundlicher Unternehmenspolitik (Forum Politik und Gesellschaft)
- Eine europäische Einkommenspolitik für mehr Wachstum und Gerechtigkeit (*WISO direkt*)
- Zusammen. Leben. Lernen. Bildungssystem in einer Einwanderungsgesellschaft (*Dokumentation des Netzwerk Bildung*)
- Dramatische Abhängigkeit des Bildungserfolgs von sozialer Herkunft – Konsequenzen aus IGLU 2006 und PISA III (*Dokumentation des Netzwerk Bildung*)
- Zukunft des Sozialstaats (*WISO Diskurse*)
- Sozialstaatsstrategie und Beschäftigung im europäischen Vergleich (*WISO Diskurs*)

Einen Überblick zur Zukunft der deutschen Außenbeziehungen finden Sie unter: www.fes.de/kompass2020

Neben einem zusammenfassenden Beitrag „Deutschland in den internationalen Beziehungen – Ziele, Instrumente, Perspektiven“ von Jochen Steinhilber wird in 30 Teilstudien über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien im Bereich internationaler Beziehungen informiert. Szenarien veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte.

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Impressum
www.fes.de/zukunft2020
E-Mail: zukunft2020@fes.de
Ansprechpartner:
Dr. Michael Dauderstädt
Leiter der Abteilung
Wirtschafts- und Sozialpolitik