

Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus

Working Paper

Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung: Probleme und Lösungsansätze in der deutschen Literatur

Kiel Working Paper, No. 995

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus (2000) : Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung: Probleme und Lösungsansätze in der deutschen Literatur, Kiel Working Paper, No. 995, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2465>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 995

**Zur Reform der
deutschen Arbeitslosenversicherung
– Probleme und Lösungsansätze
in der deutschen Literatur –**

von

Hans H. Glismann und Klaus Schrader

Juli 2000

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung

Zusammenfassung:

Ausgangspunkt der Analyse ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit den siebziger Jahren. Es wird untersucht, ob die Arbeitslosenversicherung dazu beigetragen hat, die Arbeitslosigkeit zu senken. Die deskriptive Analyse und auch die vorliegenden empirischen Untersuchungen zur Wirkungsweise der deutschen Arbeitslosenversicherung deuten darauf hin, daß dies nicht der Fall war. Die Diskussion zur Reform der Arbeitslosenversicherung seit den achtziger Jahren spiegelt das bestehende Unbehagen mit dem System der Arbeitslosenversicherung wider. Die Reformvorschläge sind durchweg wenig radikal; die oft angedeuteten versicherungstheoretischen Bedenken gegen einen tiefgreifenden Systemwechsel erweisen sich als diskussionswürdig.

Abstract:

The analysis is about the compulsory German unemployment insurance system (GUIS). It is known that GUIS did nothing to prevent the continuous rise of the rate of unemployment since the 1970s. The empirical literature about GUIS indicates that the few endeavours to increase incentives to work have been intramarginal. Concomitant to the failing GUIS a body of literature on reforming the system of unemployment insurance has arisen, most of it aiming at marginal reforms only. It turns out that theoretical problems of insurability are considered to be the main obstacles of a sweeping change.

Schlagworte: Arbeitslosigkeit, Arbeitslosenversicherung, Deutschland

JEL Klassifikation: J64; J65

Dr. Hans H. Glismann
Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: +49/431/8814-247
Fax: +49/431/8 58 53

Dr. Klaus Schrader
Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: +49/431/8814-280
Fax: +49/431/8 58 53
E-mail: KSchrader@ifw.uni-kiel.de

Inhalt

1. Kernelemente der deutschen Arbeitslosenversicherung.....	2
2. Effizienzanalysen zur deutschen Arbeitslosenversicherung	14
3. Reformbedarf bei der deutschen Arbeitslosenversicherung.....	23
a. Systemwechsel	24
b. Systemanpassung.....	27
c. Systemerhaltung.....	30
d. Allgemeine Systemdiskussion.....	32
Zur mangelnden Unabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken	34
Zum unbekanntem Ausmaß des Arbeitslosigkeitsrisikos.....	37
Zur prohibitiven Höhe der Prämien	38
4. Ein Ausblick	39
Anhang:	
Übersicht 4: Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung.....	41
Literaturverzeichnis	55

Verzeichnis der Tabellen, Schaubilder, Übersichten

Tabelle 1:	Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Ausgewählte Jahre	2
Tabelle 2:	Kernelemente der Arbeitslosenversicherung der Bundesrepublik Deutschland in ausgewählten Jahren	8
Schaubild 1:	Die Entwicklung des Budgets der Bundesanstalt für Arbeit.....	10
Schaubild 2:	Daten zur Arbeitslosigkeit und zur Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1969–1999	13
Schaubild 3:	Zur Theorie der Arbeitssuche.....	15

Übersicht 1:	Zum gegenwärtigen System der deutschen Arbeitslosenversicherung	3
Übersicht 2:	Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Beiträge und Leistungsumfang– vom AFG des Jahres 1969 bis zum SGB III des Jahres 1999 –.....	111
Übersicht 3:	Literatur zur Effizienz der deutschen Arbeitslosenversicherung	18

Anhang

Übersicht 4:	Vorschläge zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung (ALV): ein chronologischer Literaturüberblick	41
--------------	---	----

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland hat im Verlauf der neunziger Jahre ein bisher in der Nachkriegszeit nicht gekanntes Niveau erreicht. Der seit Ende der sechziger Jahre steigende Trend der Arbeitslosenquote zeigt, daß Arbeitslosigkeit in Deutschland kein ausschließlich konjunkturelles Phänomen ist: Jeder Konjunkturzyklus weist eine höhere durchschnittliche Arbeitslosenquote auf als der vorherige. Nach der Wiedervereinigung gab es zwar einen Niveausprung der Quote für das gesamte Bundesgebiet, der Trend zeigte aber auch für die alten Bundesländer unverändert nach oben (**Tabelle 1**)¹. In der Arbeitsmarktforschung besteht grundsätzlich Einigkeit in der Diagnose, daß es sich in der Tat um kein konjunkturelles Phänomen handelt;² Einigkeit herrscht offensichtlich auch bezüglich jenes Therapieansatzes, dem zufolge Maßnahmen der Weiter- und Höherqualifizierung von Arbeitskräften das Ausmaß der Arbeitslosigkeit verringern könnten. Im Detail allerdings herrscht weniger Einigkeit, nicht nur was den therapeutischen Ansatz und seine Alternativen betrifft.

Im folgenden sollen die Unterschiede, aber auch die Gemeinsamkeiten, des Teils der Arbeitsmarktforschung herausgearbeitet werden, der sich mit Reformen der Arbeitslosenversicherung als Therapieansatz zur Lösung des deutschen Arbeitslosigkeitsproblems befaßt: Da alle diese Vorschläge sich auf Änderungen des bestehenden Systems der Arbeitslosenversicherung oder gar auf dessen Überwindung beziehen, sollen im ersten Abschnitt die Kernelemente dieses Systems

¹ Ein weiteres Trendphänomen ist – hier nicht ausgewiesen – eine steigende Erwerbsquote; dieses Phänomen ist freilich nicht auf Deutschland beschränkt, sondern gilt für die OECD-Länder insgesamt. Es wird, der OECD zufolge, bis zum Jahr 2010 anhalten (OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. Paris 1983, S. 11 und 121).

² Auf die Ursachen der nicht-konjunkturellen Arbeitslosigkeit soll hier nicht eingegangen werden. Manche sehen vor allem überhöhte Löhne als den Kern des Problems an, andere machen die weltwirtschaftliche Entwicklung verantwortlich oder interne Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft; auch der technische Fortschritt als Auslöser wird oft genannt [siehe ausführlich etwa Siebert (1998: 17 ff.); Franz (1996: 362 ff.); Layard, Nickell, Jackman (1991); Lindbeck, Snower (1988: 15 ff.)].

beschrieben werden. Der zweite Abschnitt gibt den Stand der Diskussion der letzten zwanzig Jahre in Deutschland wieder; schließlich wird im dritten Abschnitt auf Vorschläge einzugehen sein, die international diskutiert werden.

Tabelle 1: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Ausgewählte Jahre

Jahr	Arbeitslosenquote		
	West	Ost	Insgesamt
1960	1,3	.	.
1970	0,7	.	.
1980	3,8	.	.
1989	7,9	.	.
1991	6,3	10,3	7,3
1995	9,3	14,9	10,4
1999	9,9	19,0	11,7

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik Jahreszahlen, lfd. Jgg.

1. Kernelemente der deutschen Arbeitslosenversicherung

Die Schwerpunkte der Leistungen der deutschen Arbeitslosenversicherung sind in **Übersicht 1** wiedergegeben. Grundsätzlich kann man zwischen "versicherungsanalogen" und "versicherungsfremden" Leistungen unterscheiden. Dabei bedeutet "versicherungsanalog", daß die Leistung der Versicherung in einem weiten Sinne mit den vorangegangenen Beiträgen der Versicherten korreliert ist; "in einem weiten Sinne" soll darauf hindeuten, daß bei staatlichen Systemen der sozialen Sicherung ein präziser versicherungsmathematischer – das heißt von interpersonellen Einkommensumverteilungen freier – Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen erfahrungsgemäß nicht erwartet werden kann. Als versicherungsanaloge Leistungen sind in **Übersicht 1** das Arbeitslosengeld und das Kurzarbeitergeld

Übersicht 1: Zum gegenwärtigen System der deutschen Arbeitslosenversicherung

1. Arbeitslosengeld

- *Ziel:*

Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit.

- *Anspruchsberechtigte:*

Beim Arbeitsamt gemeldete Arbeitslose, die aktiv nach einer Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden suchen und der Vermittlung zur Verfügung stehen; die Anwartschaftszeit muß erfüllt sein: In den letzten drei Jahren vor der Arbeitslosmeldung wurde mindestens 12 Monate einer versicherungspflichtigen Tätigkeit nachgegangen (Ausnahmen: Wehr(ersatz)dienstleistende, Saisonbeschäftigte, Berufsrückkehrer); ein Beitragssatz von derzeit 6,5 vH des versicherungspflichtigen Arbeitsentgelts bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (1999: 8 500/7 200 DM (West/Ost) auf Monatsbasis) wurde entrichtet, wobei Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils die Hälfte tragen.

- *Leistungsumfang:*

Die Bezugsdauer beträgt bei jüngeren Arbeitslosen (unter 45 Jahren) je nach vorheriger Beschäftigungsdauer zwischen sechs und 12 Monaten; bei älteren Arbeitslosen ist die Bezugsdauer nach Versicherungszeit und Lebensjahren gestaffelt, der Höchstanspruch beträgt 32 Monate (bei mindestens 64 Versicherungsmonaten und einem Alter von 57 Jahren).

Arbeitslose mit mindestens einem Kind erhalten 67 vH, die übrigen Arbeitslosen 60 vH eines pauschalierten Nettoarbeitsentgelts (= durchschnittl. Buttoarbeitsentgelt in den letzten 52 Wochen (beziehungsweise 26 Wochen bei Saisonbeschäftigten) vor der Arbeitslosigkeit ./ Steuern ./ Sozialversicherungsbeiträge). Abfindungen u.ä. Leistungen werden abzüglich eines Freibetrags angerechnet.

- *Sanktionen:*

Arbeitslose erhalten während einer *Sperrzeit* von 12 Wochen kein Arbeitslosengeld, wenn sie grundlos gekündigt, eine zumutbare Beschäftigung abgelehnt oder sich bei Qualifizierungsangeboten unkooperativ verhalten haben; wenn Arbeitslose Anlaß zu Sperrzeiten von mindestens 24 Wochen geben, erlischt der Anspruch. Falls Arbeitslose ihrer Meldepflicht nicht nachkommen, erhalten sie während einer *Säumniszeit* von zwei Wochen keine Leistungen; wenn innerhalb dieses Zeitraums weitere Verstöße gegen die Meldepflicht erfolgen, verlängert sich die Säumniszeit um mindestens vier Wochen.

2. Kurzarbeitergeld

- *Ziel:*

Erhaltung von Arbeitsplätzen bei vorübergehendem Arbeitsmangel.

- *Anspruchsberechtigte:*

Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein: (a) in einem Betrieb muß ein erheblicher Arbeitsausfall mit entsprechender Entgeltminderung vorliegen; der Arbeitsausfall muß auf wirtschaftlichen Ursachen beruhen, vorübergehend und unvermeidbar sein sowie mindestens ein Drittel der Belegschaft ein um mindestens 10 vH geringeres Entgelt erzielt; der Arbeitsausfall gilt als vermeidbar, wenn er branchenüblich, betriebsüblich, betriebsorganisatorisch begründet oder saisonbedingt ist sowie wenn Urlaubs- und Arbeitszeitregelungen zur Überbrückung genutzt werden könnten; (b) persönliche Voraussetzungen, die u.a. die Fortsetzung eines bestehenden versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses verlangen; (c) in dem Betrieb ist mindestens ein Arbeitnehmer regelmäßig beschäftigt; (d) unverzügliche Meldung des Arbeitsausfalls beim Arbeitsamt.

Sonderregelung (bis Ende 2002): Kurzarbeitergeld wird bei strukturell bedingten Arbeitsausfällen gezahlt, um die Arbeitnehmer im betrieblichen Rahmen für eine neue Beschäftigung zu qualifizieren.

- *Leistungsumfang:*

Die Bezugsdauer beträgt normalerweise maximal sechs Monate, bei strukturellem Kurzarbeitergeld maximal 12 Monate; in Ausnahmefällen ist eine Verlängerung bis zu 24 Monaten möglich.

Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind erhalten 67 vH, die übrigen Kurzarbeiter 60 vH einer Nettoentgeltdifferenz (= Differenz zwischen pauschaliertem Netto-Sollentgelt und -Istentgelt).

noch Übersicht 1

3. Winterausfallgeld

- *Ziel:*

Lohnersatzleistung in der Schlechtwetterzeit (01.11.–31.03.) im Rahmen der Winterbauförderung.

- *Anspruchsberechtigte:*

Versicherungspflichtig Beschäftigte des Baugewerbes auf einem witterungsabhängigen Arbeitsplatz, in einem aus Witterungsgründen nicht kündbaren Arbeitsverhältnis. Diese müssen zudem ihren Anspruch auf Winterausfallgeld-Vorausleistung ausgeschöpft haben: In der Regel werden 30 Ausfallstunden über ein Arbeitszeitkonto ausgeglichen, die 31. bis 101. Ausfallstunde wird aus der (tariflichen) Winterbauzulage gezahlt.

- *Leistungsumfang:*

Nach der 101. Ausfallstunde wird ein Winterausfallgeld in Höhe des Kurzarbeitergeldes (s.o.) gezahlt.

4. Wintergeld

- *Ziel:*

Lohnergänzungs- beziehungsweise Lohnersatzleistung in der Förderzeit (15.12. – letzter Februartag) beziehungsweise Schlechtwetterzeit im Rahmen der Winterbauförderung.

- *Anspruchsberechtigte:*

Wie beim Winterausfallgeld, ohne daß Winterausfallgeld-Vorauszahlungen ausgeschöpft sind.

- *Leistungsumfang:*

Ein *Mehraufwands-Wintergeld* in Höhe von 2 DM pro Arbeitsstunde wird in der Förderzeit zur Kompensation witterungsbedingter Mehraufwendungen für geleistete (Tarif-)Arbeitsstunden gezahlt. Ein *Zuschuß-Wintergeld* in gleicher Höhe wird in der Schlechtwetterzeit gezahlt, wenn die Winterausfallgeld-Vorausleistung das entgangene Arbeitsentgelt nicht voll kompensiert.

5. Unterhaltsgeld

- *Ziel:*

Einkommenssicherung bei Maßnahmen der Weiterbildung

- *Anspruchsberechtigte:*

Arbeitnehmer, die arbeitslos sind, denen Arbeitslosigkeit droht oder die ohne Berufsabschluß sind und die die Voraussetzungen für den Empfang von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe (etc.) erfüllen; weitere Voraussetzung ist die Beratung, die Zustimmung und die Anerkennung der Maßnahme durch das Arbeitsamt.

- *Leistungsumfang:*

- bei Arbeitslosen:* Weiterzahlung von Arbeitslosengeld beziehungsweise Arbeitslosenhilfe zusätzlich der Weiterbildungskosten. Die Frist für den Bezug von Arbeitslosengeld wird um die Weiterbildungsdauer verlängert.
- bei Beschäftigten und Vollzeit-Weiterbildung:* Zahlungen in Höhe des hypothetischen Arbeitslosengeldes für den Fall der Arbeitsaufgabe. Bei Weiterarbeit Anrechnung aller "Nebeneinnahmen" über 20 vH des bisherigen anrechenbaren Einkommens. Bei Teilzeitweiterbildung kann "Teilunterhaltsgeld" bezogen werden.
- für Beschäftigte, die nach der Weiterbildung arbeitslos sind:* Es besteht ein Anspruch auf "Anschlußunterhaltsgeld" (für 3 Monate) in Höhe des Arbeitslosengeldes.

nachrichtlich: Arbeitslosenhilfe

- *Ziel:*

Soziale Absicherung bei längerer Arbeitslosigkeit.

- *Anspruchsberechtigte:*

Beim Arbeitsamt gemeldete Arbeitslose, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. *Anschluß-Arbeitslosenhilfe:* Anspruch auf Arbeitslosengeld wurde innerhalb einer Vorfrist von einem Jahr ausgeschöpft; *originäre Arbeitslosenhilfe* (seit Januar 2000 abgeschafft): Nachweis einer versicherungspflichtigen Tätigkeit oder etwas Vergleichbarem über fünf Monate. In allen Fällen muß *Bedürftigkeit* i.d.S.

noch Übersicht 1

vorliegen, daß die Arbeitslosenhilfe für den Lebensunterhalt notwendig ist und eventuell zu berücksichtigendes Einkommen unter der Arbeitslosenhilfe liegt. Berücksichtigt wird das Einkommen des Arbeitslosen und das eines eventuellen (Ehe-)Partners, soweit dieses einen Freibetrag übersteigt.

· *Leistungsumfang:*

Anschluß-Arbeitslosenhilfe wird unbefristet bis zum vollendeten 65 Lebensjahr gewährt, wobei jährlich ein Verlängerungsantrag zu stellen ist; *originäre Arbeitslosenhilfe* ist auf 12 Monate beschränkt. Der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe erlischt, wenn ein Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben wird, der Bezug von Arbeitslosenhilfe ein Jahr zurückliegt oder Sperrzeiten von 24 Wochen nach Entstehen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld verhängt wurden (s.o.).

Arbeitslose mit mindestens einem Kind erhalten 57 vH, die übrigen Arbeitslosen 53 vH des früheren pauschalierten Nettoarbeitsentgelts (s.o.)

Quelle: Sozialgesetzbuch (SGB), Drittes Buch (III), Arbeitsförderung (28.01.00). – BMA (1998a, b); Frerich (1996); eigene Zusammenstellungen.

anzusehen.³ Versicherungsfremd ist dagegen die Arbeitslosenhilfe, bei der ein wichtiges Kriterium die Bedürftigkeit ist. Die Arbeitslosenhilfe ist zwar administrativ Sache der Bundesanstalt für Arbeit (§§ 190 ff. SGB III), wird aber vom Bund – bis auf die Verwaltungskosten – finanziert (§ 363 Abs. I SGB III). Auch das Winter(ausfall)geld, das wegen der Sicherheit des schadenverursachenden Ereignisses "Winter" nicht durch Versicherungen, sondern durch Ersparnisbildung (das heißt durch Banken) abzudecken wäre, scheint eher versicherungsfremder Natur zu sein.

³ Das Unterhaltsgeld ist vom Ansatz her – nämlich den Arbeitslosen durch Qualifizierung für potentielle Arbeitsanbieter attraktiver zu machen und damit die Kosten der Arbeitslosengeld-Finanzierung zu senken – vermutlich auch für private Versicherungen erwägenswert. Zu fragen ist allerdings, ob im Weiterbildungsfalle die Summe der Arbeitslosengeldzahlungen nicht um die zusätzlichen Kosten der Weiterbildung (sofern sie von der Versicherung getragen werden) gekürzt werden müßten. Andernfalls wäre Moral Hazard bei Weiterbildungsmaßnahmen zu erwarten. Insoweit, wie Unterhaltsgeld an Beschäftigte geht, ist die Analogie zu privaten Versicherungen nicht gegeben.

Eine Vielzahl weiterer Maßnahmen und Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit wären noch zu nennen. Auch sie könnten danach eingeteilt werden, ob sie versicherungsanalog oder eher versicherungsfremder Natur sind. Zu ihnen gehören

– *Leistungen für Arbeitnehmer (§§ 45 – SGB III):*

- (1) Trainingsmaßnahmen (§§ 48 ff.);
- (2) Insolvenzgeld (für Arbeitnehmer, die wegen Konkurses keinen Lohn erhalten, §§ 183 ff.);
- (3) Übergangsgeld (für Behinderte, die an berufseinführenden Maßnahmen teilnehmen, §§ 160 ff.);
- (4) Überbrückungsgeld (für Arbeitslose, die sich selbständig machen beziehungsweise für Arbeitnehmer, die damit einer drohenden Arbeitslosigkeit zuvorkommen, § 57);
- (5) Mobilitätshilfen [mit den Untergruppen "Übergangsbeihilfe", "Ausrüstungsbeihilfe" (für Kleidung und Arbeitsgerät), "Trennungskostenbeihilfe" (Fahrtkosten und Haushaltsführungssubvention), "Umzugskosten" (§§ 53 ff.)];
- (6) "Berufsausbildungshilfe" (für Auszubildende, § 59 ff.);
- (7) "Sonstige Behindertenhilfen" (§§ 97 ff.). Nicht als Geldtransfers, sondern als nicht-monetäre Hilfen sind Maßnahmen der
- (8) Berufsberatung und -vermittlung (§ 45 f.) einzustufen.

– *Leistungen für Arbeitgeber (§§ 217–239 SGB III):*

- (1) Eingliederungszuschüsse zu Arbeitsentgelten (z.B. für "leistungsgeminderte" Arbeitnehmer, §§ 217 ff.);
- (2) Zuschüsse zur beruflichen Eingliederung und zur Ausbildungsvergütung Behinderter (§§ 235 ff.).

– Leistungen für Träger von Arbeitsförderungsmaßnahmen (§§ 240–279 SGB III):

- (1) Zuschüsse für "zusätzliche Maßnahmen" der betrieblichen Ausbildung ("zusätzliche Maßnahmen" sind solche, die Sprach- und Bildungsdefizite im Rahmen anerkannter Ausbildungen beseitigen, die "Fachpraxis" und "Fachtheorie" fördern und der "sozialpädagogischen Begleitung" dienen);
- (2) Kostenübernahme für Ausbildung an außerbetrieblichen Institutionen;
- (3) Zuschüsse an Institutionen der beruflichen Bildung oder der Eingliederung Behinderter;
- (4) Eingliederungszuschüsse aufgrund eines Sozialplans;
- (5) Zuschüsse zu ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen (letztere sind Verbesserungen in Bereichen wie Umwelt, soziale Dienste, Breitensport, Denkmalpflege, "Wohnumfeld" und touristische Infrastruktur, §§ 260 ff.).

Tabelle 2 gibt für ausgewählte Jahre seit 1969 die Schwerpunkte der Mittelverwendung der Bundesanstalt für Arbeit wieder. Bezogen auf das Jahr 1998 machte das Arbeitslosengeld knapp 40 vH des Budgets aus, die Arbeitslosenhilfe – die, weil vom Bund direkt finanziert, gewissermaßen als eine Bundessozialhilfe anzusehen ist – 23 vH, und an dritter Stelle befinden sich die Ausgaben für Weiterbildung (10 vH). In bezug auf die Entwicklung der Ausgaben muß die Zäsur der Wiedervereinigung 1989/90 beachtet werden. Sie berührte die Struktur der Ausgaben ebenso wie die Entwicklung des Ausgabenaggregats; letzter weist zwar seit 1969 einen steigenden Trend aus, absolut wie auch in vH des Bruttosozialprodukts, allerdings enthält der Anstieg von 2,1 vH des Bruttosozialprodukts in 1989 auf 2,9 vH im Jahre 1991 offenbar vereinigungsbedingte Ausgaben. Die strukturelle Entwicklung der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung zeigt:

Tabelle 2: Kernelemente der Arbeitslosenversicherung der Bundesrepublik Deutschland in ausgewählten Jahren

Element	1969	1989	1991	1998
Ausgaben insgesamt (Mill.) ^a	2 927	48 098	82 975	133 114
(in vH des BSP)	0,49	2,14	2,88	3,55
<i>davon (in vH):^b</i>				
Arbeitslosengeld	23,03	36,54	28,62	39,69
Kurzarbeitergeld	0,11	0,94	12,64	0,49
Winter(ausfall)geld	28,48	1,89	1,79	0,34
Weiterbildung ^c	6,44	9,69	13,41	10,04
Konkursausfallgeld	—	0,56	0,48	1,54
Eingliederung Behinderter ^d	0,07	6,11	4,46	2,95
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0,47	7,05	7,39	5,79
Berufsausbildung ^e	4,54	2,10	1,58	1,94
Strukturanpassungsmaßnahmen	—	—	—	3,45
<i>nachrichtlich:</i>				
Arbeitslosenhilfe	3,94	17,06	8,63	22,87

^a Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit sowie Ausgaben des Bundes für Leistungen nach SGB III. – ^b Nicht genannt sind die Verwaltungskosten. Ihr Anteil war im Jahre 1969 (Abschnitt 9 der Abrechnungsergebnisse der Bundesanstalt für Arbeit) mit knapp 25 vH höher als in den anderen Jahren (1998 betrug der Verwaltungskostenanteil nur mehr 6,3 vH). – ^c Einschließlich Unterhaltsgeld, Kosten für berufliche Weiterbildung (vormals berufliche Fortbildung und Umschulung) und Training. – ^d Dazu werden im Jahre 1998 die Pflichtausgaben und Ermessensleistungen der beruflichen Ersteingliederung beziehungsweise Wiedereingliederung Behinderter gezählt, in den Jahren 1991 und 1989 die Leistungen zur Rehabilitation. – ^e Berücksichtigt sind die Zuschüsse zur Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher sowie die Berufsausbildungsbeihilfe.

Quelle: BA (a). – Statistisches Bundesamt. – Eigene Zusammenstellungen und Berechnungen.

- Es gab deutlich vereinigungsbedingte Änderungen: Die Anteile von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sanken von 1989 auf 1991 beträchtlich (um ein Drittel), während das Kurzarbeitergeld kurzfristig drastisch anstieg. Hier schlägt sich u.a. der Umstand nieder, daß in den neuen Bundesländern die Arbeitsplatzprobleme über Kurzarbeit statt über offene Arbeitslosigkeit "gelöst" wurden. Ähnliches wie für das Kurzarbeitergeld gilt für die Ausgaben für Weiterbildung, die 1991 einen Höhepunkt erreichten.

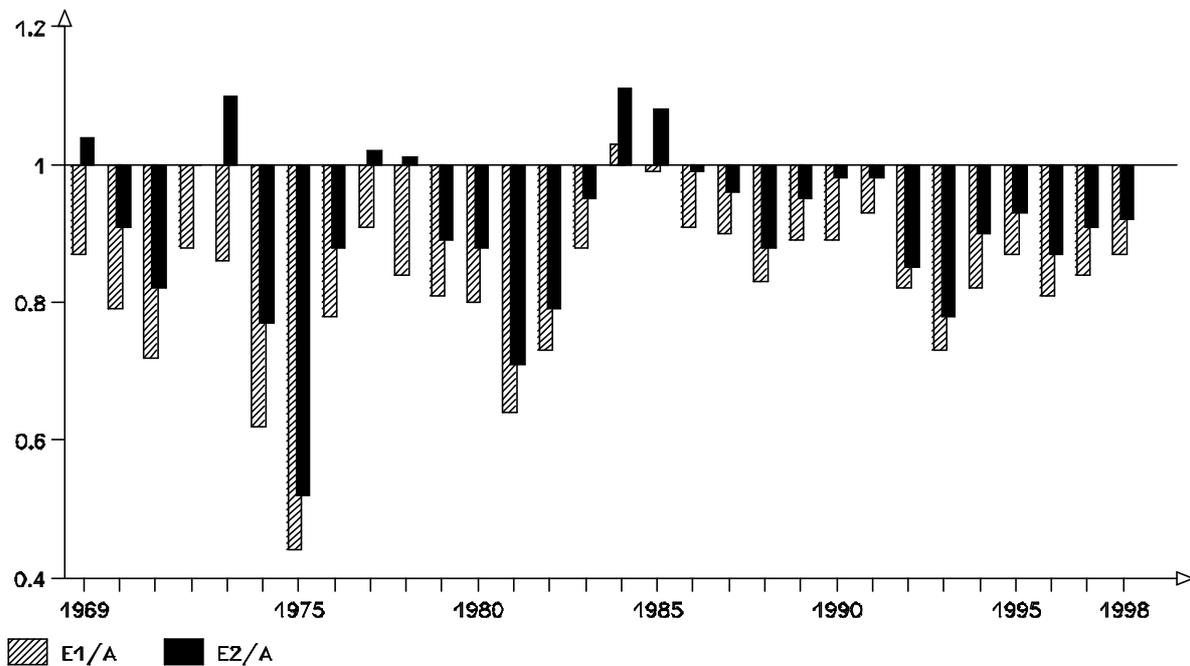
- Einen groben Eindruck von den Ausgabenstrukturen der Arbeitslosenversicherung bei "Vollbeschäftigung" mag das Jahr 1969 vermitteln: Das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit spielte eine vergleichsweise geringe Rolle, wie der Anteil der Arbeitslosenhilfe ausweist; der größte Ausgabenfaktor war das "Wintergeld", das heißt eine überwiegend saisonale Erscheinung.
- Das Jahr 1998 spiegelt demgegenüber die Ausgabenstrukturen der Arbeitslosenversicherung bei "Massenarbeitslosigkeit": Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sind die größten Ausgabenkategorien, wobei der hohe Anteil der Arbeitslosenhilfe auf eine beträchtliche Sockelarbeitslosigkeit hinweist.

Betrachtet man ausschließlich die originären Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit, so zeigt **Schaubild 1**, daß seit 1969

- in fast allen Jahren der Bund Defizite im Haushalt der Bundesanstalt abdecken mußte. An den Aufgaben gemessen hat die Bundesregierung die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung stets zu niedrig angesetzt. Besonders deutlich wird dies in den Jahren 1975, 1981 und auch 1993. Dies waren gleichzeitig Jahre, in denen die Arbeitslosenquote sprunghaft anstieg. Nur in einem Jahr, 1984, konnten die Einnahmen aus Beiträgen alle Ausgaben der Bundesanstalt decken.
- Der "Deckungsbeitrag" des Bundes zum originären Haushalt der Bundesanstalt weist im gesamten Beobachtungszeitraum einen deutlich zyklischen Verlauf aus; die Länge der Zyklen stimmt mit den bekannten Konjunkturzyklen nicht überein. Deutlich wird allerdings, daß die Amplituden der Zyklen seit 1975 im Trend sinken. Ob dies auf Lerneffekte der Administration oder auf die Ge-

wöhnung an hohe Arbeitslosenquoten zurückzuführen ist, mag dahingestellt sein.

Schaubild 1: Die Entwicklung des Budgets der Bundesanstalt für Arbeit^a



E1 = Beitragseinnahmen, E2 = Gesamteinnahmen, A = Gesamtausgaben

^a Die 1-Linie kennzeichnet ein ausgeglichenes Budget. – ^b Anteil der Einnahmen aus Beiträgen an den gesamten Ausgaben. – ^c Anteil der Gesamteinnahmen an den Gesamtausgaben; zu den Gesamteinnahmen zählen außer den Beiträgen folgende Einnahmekategorien; Winterbau-Umlage, Konkursausfallgeld-Umlage, Europäischer Sozialfonds, Verwaltungskostenerstattungen sowie sonstige Einnahmen.

Quelle: BA[a]; eigene Berechnungen und Zusammenstellungen.

Die in Schaubild 1 beschriebene Haushaltssituation der Bundesanstalt ist im Zeitablauf nicht allein erklärbar aus der Entwicklung der Arbeitslosigkeit. **Übersicht 2** zeigt, daß zum Beispiel die hohen Bundeszuschüsse der Jahre 1975, 1981 und 1993 binnen Jahresfrist zu einer Heraufsetzung der Beitragssätze führten (so 1976 und 1982) beziehungsweise zu deutlicher Leistungsminderung bei der Höhe des Arbeitslosengeldes (1994) und/oder bei den sonstigen Arten der Leistungsgestaltung (wie vor allem nach 1981; vgl. Spalte 7).

Übersicht 2: Arbeitslosenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Beiträge und Leistungsumfang^a
– vom AFG des Jahres 1969 bis zum SGB III des Jahres 1999 –

Jahr	Beiträge ^b			Leistungen				
	Bemessungs- grenze (DM)	Anteil am sv-pflichtigen Bruttoeinkommen (vH)	Sonstiges ^c	ALG		Sonstiges ^e	ALH	
				Anteil am maß- geblichen Netto- arbeitsentgelt ^d (vH)	Bezugsdauer (Monate)		Anteil am maß- geblichen Netto- einkommen ^d (vH)	Bezugsdauer (Monate)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Status 1969	1 300/1 700	1,3	—		bis 12	UhG↑	58/58	bis 12; verlängerbar
1970	1 800	1,3	↓ (Dynamisierung der BBG und Anpassung an die GRV)		"		58/58	"
1971	1 900	1,3			"		"	"
1972	2 100	1,7	↓ (Winterbauzulage einge- führt)		"	UhG↓ Wg↑	"	"
1973	2 300	1,7			"	Schlwg↓	"	"
1974	2 500	1,7			"	Dynamisierung aller Geldleistun- gen↑ ABM↑ Alhi↑	"	"
1975	2 800	2,0		68/68	"	Kug↑ Schlwg↑ Uhg↑	"	"
1976	3 100	3,0		"	"	Uhg↓ Alhi↓	"	"
1977	3 400	3,0		"	"		"	"
1978	3 700	3,0		"	Verkürzung um Sperrzeit	Alg↓ Alhi↓	"	"
1979	4 000	3,0	↓ (Schlwg: GRV-Pflicht)	"	"	Alhi↓ Alg↓	"	"
1980	4 200	3,0		"	"	EaZ↑ Uhg↑ Kkg↑	"	"
1981	4 400	3,0		"	"		"	"
1982	4 700	4,0		"	"	Alg↓↓, u.a.: Alg-Anwartschaftszeit verdoppelt Alg-Ruhezeitraum verdoppelt Alg-Sperrzeit verdoppelt Uhg↓↓ Kug↓ Schlwg↓ ABM↓	"	"

1983	5 000	4,6	↓ (Schlwg: GRV-Pflicht)	68/63	"	Alhi↓ Ügg↓	"	"
1984	5 200	4,6	↓ (Stärkere Einbeziehung von "Einmalzahlungen")	"	"	Alg, Alhi, Uhg↓ Alg↓, Alhi↓, Uhg↓, Ügg↓, EaZ↓	58/56	"

noch Übersicht 2

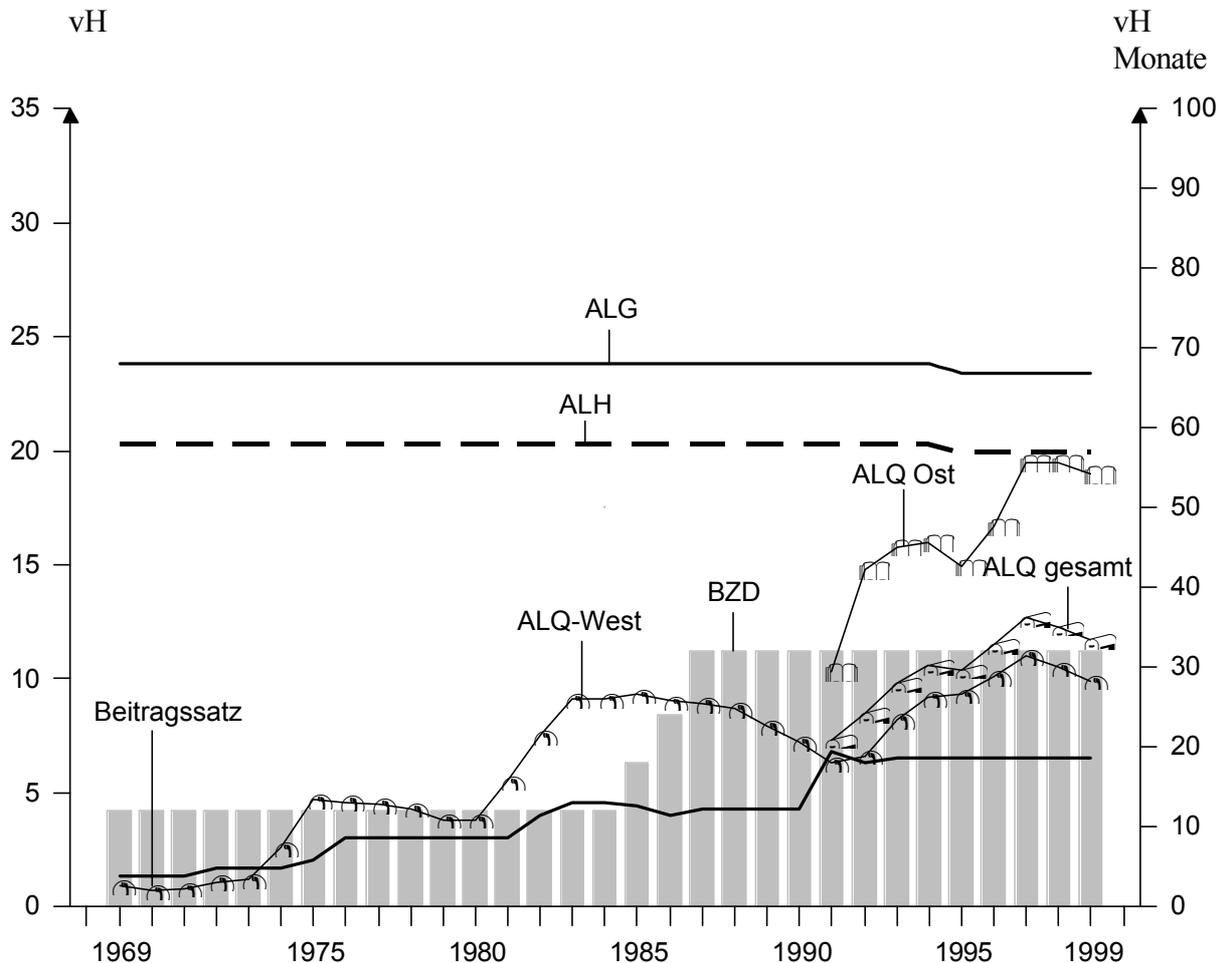
Jahr	Beiträge ^b			Leistungen				
	Bemessungs- grenze (DM)	Anteil am sv-pflichtigen Bruttoeinkomme n (vH)	Sonstiges ^c	ALG		Sonstiges ^c	ALH	
Anteil am maß- geblichen Netto- arbeitsentgelt ^d (vH)				Bezugsdauer (Monate)	Anteil am maß- geblichen Netto- einkommen ^d (vH)		Bezugsdauer (Monate)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1985	5 400	4,4/4,1		68/63	bis 18	Sperrzeit↓	58/56	bis 12; verlängerbar
1986	5 600	4,0		"	bis 24 (je nach Alter und Dauer des Versicherten- verhältnisses)	Uhg↑↑ Ügg↑ ABM↑ Alhi↑	"	"
1987	5 700	4,3		"	bis 32 (je nach Alter und Dauer des Versicherten- verhältnisses)	Alg↑ Kug↑	"	"
1988	6 000	4,3		"	"	.	"	"
1989	6 100	4,3		"	"	ABM↓ EaZ↓ Kug↓	"	"
1990	6 300	4,3		"	"		"	"
1991	6 500	6,8		"	"		"	"
1992	6 800	6,3		"	"		"	"
1993	7 200	6,5		"	"	EaZ↓ ABM allgemein↓ ABM-Ost↑	"	"
1994	7 600	6,5		67/60	"		57/53	"
1995	7 800	6,5		"	"		"	"
1996	8 000	6,5		"	"		"	"
1997	8 200	6,5		"	"		"	"
1998	8 400	6,5		"	"		"	"
1999	8 500	6,5		"	"	Alg↓	"	"
Status 1999	8 500 (West) 7 200 (Ost)	6,5		67/60	bis 32 (je nach Alter und Dauer des Versicherten- verhältnisses)		57/53	bis 12; verlängerbar

^a Zu den Abkürzungen vgl. Quelle oder Fußnote e. – ^b Einschl. Arbeitgeberanteil. – ^c ↑: Verbesserungen für den Arbeitnehmer; ↓: Verschlechterungen. – ^d Die erste Zahl bezieht sich auf Versicherte mit Kind(ern), die zweite auf Versicherte ohne Kinder. – ^e ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahme; Alg = Arbeitslosengeld; Alhi = Arbeitslosenhilfe; BBG = Beitragsbemessungsgrenze; EaZ = Einarbeitungszuschuß; GRV = Gesetzliche Rentenversicherung; Kkg = Konkursausfallgeld; Kug = Kurzarbeitergeld; Schlwg = Schlechtwettergeld; sv = die Sozialversicherung betreffend; Ügg = Übergangsgeld; Uhg = Unterhaltsgeld; Wg = Wintergeld;.

Quelle: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Stuttgart (Ifd. Jgg.). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. – Deutscher Bundestag, Rentenversicherungsberichte 1996 (13. Wahlperiode, Drucksache 13/5370) und Rentenversicherungsbericht 1998 (13. Wahlperiode, Drucksache 11290). – Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25.6.1969, BGBl. Jg. 1969, Teil I, S. 582–632. – Eigene Zusammenstellungen.

Schaubild 2 enthält eine graphische Zusammenfassung der Entwicklung von Arbeitslosigkeit und institutioneller Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung.

Schaubild 2: Daten zur Arbeitslosigkeit und zur Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1969–1999



ALG = Arbeitslosengeld in vH des "pauschalierten Nettoarbeitsentgeltes" (Höchstsatz), ALH = Arbeitslosenhilfe in vH des "pauschalierten Nettoarbeitsentgeltes" (Höchstsatz), ALQ = Arbeitslosenquote. – BZD = maximale Bezugsdauer von ALG in Monaten. – Zur Definition von Beitragssatz und Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit siehe Übersicht 1.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (a), Übersicht 2, eigene Darstellung.

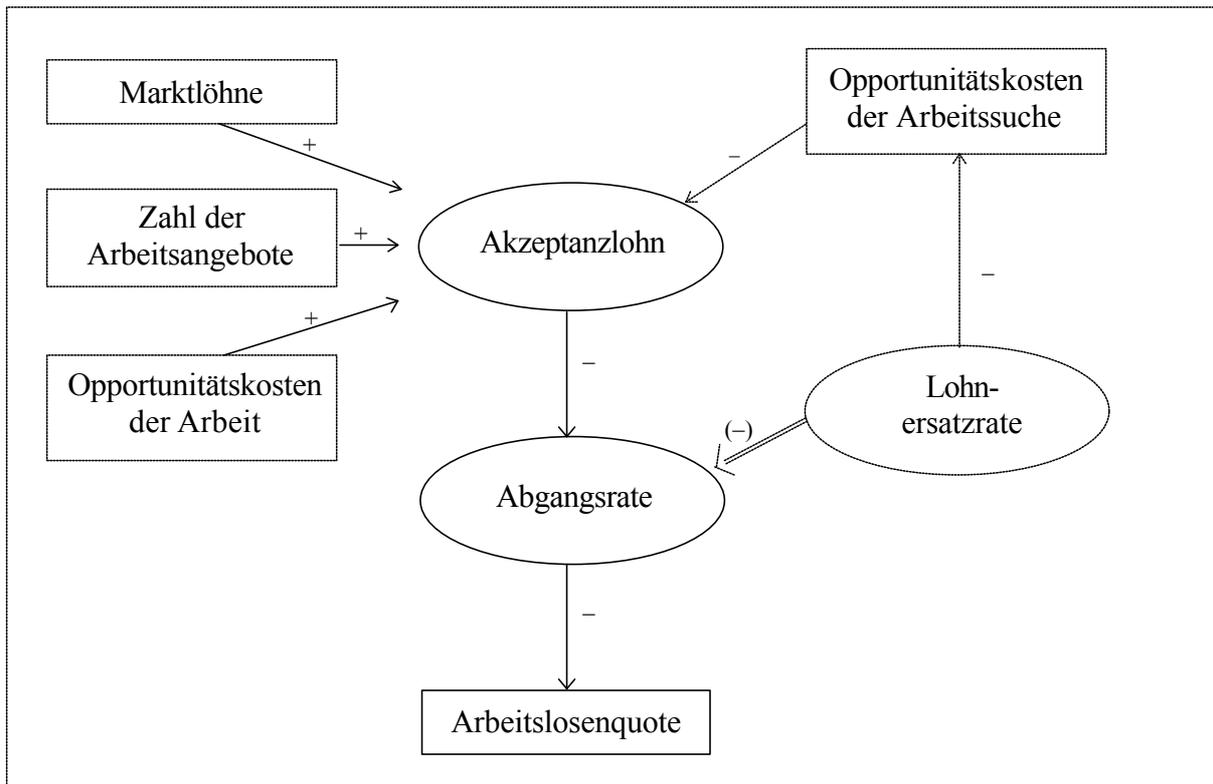
Auffällig ist der prozyklische Verlauf des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung und der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in bezug auf die Arbeitslosigkeit. Dabei erscheint die Prozyklik des Beitragssatzes im fiskalpolitischen Sinne in der Tat in dem Sinne genuiner Natur zu sein, als der steigende Beitragssatz

c.p. die Lohnkosten erhöht und über diese wiederum die Arbeitslosigkeit; dagegen wäre die Prozyklik bei der Bezugsdauer fiskalpolitisch, wegen des Einkommenseffekts, erwünscht. Allerdings verkennt die fiskalpolitische Sichtweise, daß von der Arbeitslosenversicherung auch Anreize zur Verringerung der Arbeitslosigkeit ausgehen könnten, wenn etwa ein Senken der Bezugsdauer und anderer Leistungsmerkmale die Arbeitslosigkeit verringert. Doch ist eine solche Reaktion nur ansatzweise und erst nach 1995 bei der Höhe des Arbeitslosengeldes (und der Arbeitslosenhilfe) zu erkennen.

2. Effizienzanalysen zur deutschen Arbeitslosenversicherung

Grundsätzlich stellt jede Art von Arbeitslosenunterstützung eine Subvention der Nicht-Arbeit dar; es wäre daher nicht auszuschließen, daß die Arbeitslosenversicherung eben jene Phänomene (mit) hervorruft, derer sie sich dann annimmt. Dabei ist der Zusammenhang insofern nicht "einfacher" neoklassischer Natur, wie etwa Steiner (1997: 139 f.) zeigt, als die Arbeitslosenunterstützung die Entscheidung zwischen Einkommen und Freizeit beeinflusst, sondern wesentlich komplexer: Zunächst ist die Gleichsetzung von Arbeitslosigkeit und Freizeit immer dann problematisch, wenn der arbeitslos Gewordene die Arbeit der Freizeit vorziehen würde, er also unfreiwillig arbeitslos ist. Eine Unterstützung der Arbeitslosigkeit durch den Staat oder durch ein privates Unternehmen würde andererseits der andauernden Arbeitslosigkeit ein voluntaristisches Element geben, weil der mit der Arbeitslosigkeit verbundene Einkommensverzicht (partiell) aufgehoben wird. **Schaubild 3** gibt die Elementarteilchen der herrschenden Theorie der Arbeitssuche wieder. Grundsätzlich wird für den Arbeitslosen das ökonomische Kalkül

Schaubild 3: Zur Theorie der Arbeitssuche



Quelle: Steiner 1997 (1): 140; Franz 1996: 370 f. – Eigene Darstellung.

durch die Arbeitslosenversicherung komplizierter, weil nicht nur der potentielle künftige Arbeitsplatz ein Einkommen bringt, sondern auch das Verharren in Arbeitslosigkeit; letztere hat aufgrund der Arbeitslosenversicherung, ebenso wie die Arbeit, einen Barwert künftiger Einnahmen, dem allerdings noch der "Barwert" des künftigen Nutzens aus Freizeit hinzuzufügen ist.⁴ Die unter anderem von der

⁴ Die Argumentation über den Vergleich vom Barwert der Arbeit und dem Barwert der Arbeitslosigkeit enthält das Problem der Bewertung nur individuell erfahrbaren Nutzens. Der Arbeitslose, wie beschrieben, hat zuzüglich zur Arbeitslosenunterstützung Nutzen aus der Freizeit; der Beschäftigte hat, gewissermaßen als Input für die Arbeit, ein individuell zu bewertendes Arbeitsleid in Anrechnung zu bringen. Wichtig erscheint daher nur, daß das ökonomische Kalkül beim Vergleich zwischen Arbeit und Nicht-Arbeit das Nutzenkalkül nur einmal enthält, das heißt die Arbeit lohnt sich, wenn

$$K_A(w) > K_{AL}(ALU, F)$$

oder, in der Aussage identisch, wenn

$$K_A(w, L) > K_{AL}(ALU).$$

Höhe der Arbeitslosenunterstützung bestimmten Ansprüche an die potentiellen Einkommen aus Beschäftigung werden in der Literatur als "Anspruchslohn" (Franz 1996: 205 f.) bezeichnet oder auch, weil dieser angibt, bei welchem Lohnniveau Arbeit angenommen wird, als Akzeptanzlohn (Steiner 1997: 140); aus der angelsächsischen Literatur übernommen wird oft die Bezeichnung "reservation wage". Es handelt sich hierbei um eine individuell determinierte Größe (vgl. Fn 4). Anders als diese kennzeichnet die Lohnersatzrate ("replacement ratio") eine strategische Größe, nämlich die Relation aus den Einkommen aus Arbeitslosenunterstützung und den durchschnittlichen (Netto-)Monatseinkommen. In Deutschland ist diese Größe als Prozentsatz der Arbeitslosengeld- beziehungsweise Arbeitslosenhilfeszahlungen in vH des letzten Arbeitseinkommens gesetzlich festgelegt (vgl. SGB III und Übersicht 1 hier). Sowohl der Akzeptanzlohn als auch die Lohnersatzrate steigen c.p. mit der Arbeitslosenunterstützung, während die Höhe der "Abgangsrate" ("hazard rate"), welche die Wahrscheinlichkeit angibt, mit der Arbeitslose im Zeitraum Δt in die Erwerbstätigkeit überwechseln (Hujer, Schneider 1998), mit der Arbeitslosenunterstützung negativ korrelieren dürfte. Schaubild 3 beschreibt die komplexen Zusammenhänge zwischen der Arbeitslosenunterstützung ("Lohnersatzrate") und der Arbeitslosenquote. Im Zentrum steht dabei der Akzeptanzlohn mit seinen negativen Auswirkungen auf die Abgangsrate, die wiederum definitorisch negativ mit der Arbeitslosenquote verbunden ist. Der Akzeptanzlohn ist um so höher, je niedriger die "Opportunitätskosten der Arbeitssuche" sind: Das sind jene Kosten, die dem Arbeitslosen entstehen, wenn er darauf verzichtet, sich nach Arbeit umzusehen. Die Lohnersatzrate – d.h. letztlich die Arbeitslosenunterstützung – wirkt eben über diese Oppor-

mit: $L \equiv$ Arbeitsleid; $K_A \equiv$ Kapitalwert der Arbeit; $w \equiv$ Arbeitslohn; $K_{AL} \equiv$ Kapitalwert der Arbeitslosigkeit; $F \equiv$ Freizeitnutzen; $ALU \equiv$ Arbeitslosenunterstützung.

Das bedeutet hier auch, daß das Arbeitsleid im kritischen Punkt absolut gesehen gleich hoch ist wie der Nutzen aus Freizeit (vgl. auch Franz, 1996, S. 27 f.)

tunitätskosten der Arbeitssuche; je höher die Unterstützung, desto eher kann der Arbeitslose auf die Arbeitssuche verzichten, d.h. die Opportunitätskosten der Arbeitssuche sinken mit steigender Unterstützung.

Einfacher sind die Zusammenhänge zwischen den linksseitigen Determinanten und dem Akzeptanzlohn: Je höher die Marktlöhne, je größer die Zahl der Arbeitsangebote und je geringer die Opportunitätskosten der Arbeit (d.h. je größer der Wert der Freizeit), desto höher sind die Einkommenserwartungen des Arbeitslosen.

Die neuere empirisch ausgerichtete Literatur zur deutschen Arbeitslosenversicherung ist zu einem großen Teil mit der Analyse der Dauer der Arbeitslosigkeit befaßt; im Regelfall werden Abgangsratenmodelle ("hazard-rate models") getestet. Die Dauer der Arbeitslosigkeit hängt den Ergebnissen zufolge ab von (vgl. **Übersicht 3**)

- dem Bestehen eines Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung überhaupt [Steiner 1997a]; dies gilt allerdings nur für die Männer der Stichprobe, nicht für die Frauen;
- der Höhe des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung. Während Steiner [1997b] zufolge die Lohnersatzrate auch bei Männern ohne Einfluß auf die Dauer der Arbeitslosigkeit ist [vgl. ähnlich Hunt 1995], argumentieren Hujer und Schneider [1998 und 1997], daß die Lohnersatzrate zumindest zu Beginn

Übersicht 3: Literatur zur Effizienz der deutschen Arbeitslosenversicherung

Autor	Erscheinungsjahr	Fragestellung	Methode	Ergebnisse
Schneider, Hujer	1999	Einfluß der Arbeitslosenunterstützung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit	Hazardrate-Modell	<ol style="list-style-type: none"> Suchverhalten hängt vom Anfangsniveau des Arbeitslosengeldes ab. Spätere Senkungen aufgrund des Übergangs zur Arbeitslosenhilfe werden antizipiert und sind daher ohne größeren Einfluß.
Weber	1999	Einfluß des Arbeitslosengeldes auf die Dauer der Arbeitslosigkeit	Hazardrate-Modell	Die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in den 80er Jahren für einige Altersgruppen haben die Arbeitslosigkeit dieser Gruppen verlängert.
Hujer, Schneider	1998	Einfluß der Lohnersatzrate "replacement ratio" (RR) auf die Dauer der Arbeitslosigkeit	Hazardrate-Modell	<ol style="list-style-type: none"> Die Dauer der Arbeitslosigkeit hängt ab von: <ul style="list-style-type: none"> - der Dauer vorheriger Arbeitslosigkeit (kumuliert) - allgemeiner Arbeitsmarktlage - Alter - Qualifikation - Nationalität - Geschlecht. RR zu Beginn der Arbeitslosigkeit hat negativen Einfluß auf Übergangsrate (1 Prozentpunkt Senkung der RR erhöht die Übergangsrate um 1,1 vH und senkt die Dauer der Arbeitslosigkeit um 1,1 vH). Dauer des Empfangs von Arbeitslosengeld ohne Relevanz (anders als in USA), weil Arbeitslosenhilfe die Zahlungen fortsetzt.
Schneider, Hujer	1997	Einfluß der Arbeitslosenunterstützung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit	Hazardrate-Modell	<ol style="list-style-type: none"> RR sind für die Arbeitslosigkeit zu Beginn entscheidend. Danach sind Änderungen der RR ohne Bedeutung. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes ist ohne Einfluß auf die Übergangsrate in Erwerbstätigkeit
Steiner	1997a	Auswirkungen von Arbeitslosenunterstützung auf die Arbeitslosigkeit	Literaturanalyse; Hazardrate-Modell	<ol style="list-style-type: none"> Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung senkt die Abgangsrate bei Männern (Mitnahmeeffekte beim Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe), nicht bei Frauen. Die Höhe der Unterstützung hat keinen Einfluß auf die Dauer der Arbeitslosigkeit.
Steiner	1997b	Einfluß der Arbeitslosenunterstützung in Deutschland auf die Dauer der Arbeitslosigkeit	Hazardrate-Modell	<ol style="list-style-type: none"> Stark positiver Einfluß der Arbeitslosenunterstützung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit bei Männern, nicht bei Frauen. Änderungen der Lohnersatzrate haben nur sehr geringen Einfluß (bei marginalen Variationen) auf die Arbeitslosigkeit
Evans	1996	Anreize für die Arbeitslosen, in die "poverty trap" und die "unemployment trap" zu fallen und ihr zu entkommen	Vergleich der Arbeitslosigkeits-Einkommen im Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland ("means-testing")	Anreize, neben Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe einer Arbeit nachzugehen, wird <i>einkommensstatistisch</i> , nicht ökonomisch behandelt.
Steiner	1996	Einfluß von Sozialversicherungsabgaben auf Löhne und Beschäftigung	Regressionen von - Lohngleichungen - Arbeitsnachfragegleichungen Simulationen von	<ol style="list-style-type: none"> Der Lohnkosteneffekt einer Abgabensenkung um 20 vH liegt langfristig bei 0. Der Beschäftigungseffekt einer Abgabensenkung um 20 vH liegt langfristig - bei 150 000 ohne MWSt-Kompen-

			Abgabensenkungen, mit und ohne kompensierenden MWSt-Änderungen (VGR-Daten)	sation der Abgabensenkung, - bei 0 mit Kompensation.
--	--	--	--	--

noch Übersicht 3

Autor	Erscheinungsjahr	Fragestellung	Methode	Ergebnisse
Hunt	1995	Einfluß der Arbeitslosenunterstützung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit	Hazardrate-Modell	Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes verlängert die relative Arbeitslosigkeit (Vergleich unterschiedlicher Altersgruppen) der Arbeitnehmer bis 48 Jahre; bei Älteren geringere Wirkungen.
Hujer, Löwenbein, Schneider	1990	Einfluß der Arbeitslosigkeit auf Einkommen	Hazardrate-Modell	1. Vergangene Arbeitslosigkeit hat langfristig negative Einkommenseffekte. 2. Anhaltspunkte für Determinanten der Abgangsrate sind begrenzt.
Wurzel	1989	Ökonomische und demographische Determinanten der Dauer der AL	Regressionsanalyse mit SOEP-Daten	1. Demographische Variable: am besten erklärt die (Aus-)Bildung die Dauer der Arbeitslosigkeit 2. Ökonomische Variable: Arbeitslosenunterstützung ist ohne Einfluß.
Franz	1982	Einfluß der Arbeitslosenunterstützung auf den Anspruchslohn (RR)	Regressionsanalyse (Arbeitslosenstatistik)	Kein signifikanter Einfluß der Arbeitslosenunterstützung auf den Anspruchslohn.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

der Arbeitslosigkeit die Dauer der Arbeitslosigkeit positiv beeinflusst, weil das Suchverhalten des Arbeitslosen vom Anfangsniveau des Arbeitslosengeldes abhängt [Schneider, Hujer 1999];

- der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung. Hujer und Schneider zeigen zwar, daß die Dauer des gezahlten Arbeitslosengeldes ohne Einfluß auf den Übergang in die Erwerbstätigkeit ist (1998 a.a.O., 1997 a.a.O.); hierfür wird das Bestehen der prinzipiell zeitlich unbegrenzten Arbeitslosenhilfe als Begründung herangezogen, deren geringeres Niveau antizipiert werde und das daher nicht zu einer intensiven Arbeitssuche führe [1999]. Hingegen stellt Hunt einen signifikant positiven Einfluß der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf die Dauer der Arbeitslosigkeit fest [Hunt 1995 (12); ähnlich auch Weber 1999 (16)];

- anderen Variablen als der Arbeitslosenunterstützung. Wurzel [1989] zeigt auf, daß demographische Einflußfaktoren, wie vor allem (Aus-)Bildung, eine entscheidende Rolle spielen, während das Bestehen eines Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung, anders als bei Steiner (1997), keine signifikante Bedeutung hat.

Fast alle dieser Untersuchungen beruhen auf Daten des "sozioökonomischen Panels" (SOEP)⁵; eine Ausnahme ist die Arbeit von Weber (1999), die auf Daten der Beschäftigtenstichprobe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zurückgreift. Bei aller Heterogenität der Ergebnisse kann man festhalten, daß aus keiner Untersuchung folgt, daß die Arbeitslosenunterstützung die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt; vielmehr lauten die Ergebnisse zumeist, daß es keinen Zusammenhang mit dieser Dauer gibt und gelegentlich, daß allenfalls gruppenspezifische positive Zusammenhänge bestehen.

Von anderer Art sind Untersuchungen darüber, welchen Einfluß die Arbeitslosenunterstützung auf den Anspruchslohn hat; Franz [1982] konnte keinen Einfluß diagnostizieren, was sicherlich überraschend ist; denn die Opportunitätskosten der Arbeitssuche sinken, wenn die Arbeitslosenunterstützung steigt. Dies bewirkt letztlich – wie Schaubild 3 andeutet –, daß die Arbeitslosenunterstützung negativ mit der Abgangsrate korrelieren sollte.

Erwähnenswert schließlich ist auch die Analyse von Evans (1996 (7)), der mit Hilfe von Statistiken der OECD sowie nationaler statistischer Ämter auf die Anreize eingeht, arbeitslos zu werden und neue Arbeit zu suchen. Wichtig sind für

⁵ Das SOEP ist eine Befragung eines repräsentativen Teils der Wohnbevölkerung Deutschlands (ab 16 Jahre) über soziale und wirtschaftliche Befindlichkeiten (vgl. Hujer et al. 1997).

Evans die Möglichkeiten, zur Arbeitslosenunterstützung (oder zur Sozialhilfe) hinzuverdienen zu können. Dies berührt in der Tat – auch wenn der ökonometrische Nachweis nicht versucht wird – das grundlegende Problem, wie es zu vermeiden ist, daß Arbeitslose mehr und mehr an beruflicher und sozialer Qualifikation verlieren.

Neben den bisher vorgestellten Arbeiten über die Auswirkungen von Arbeitslosenunterstützungszahlungen gibt es auch solche, die sich mit der Finanzierungsseite des Systems der sozialen Sicherheit befassen. Hierzu gehört Steiner [1996], der in einer auf VGR-Daten beruhenden Modellanalyse zeigt, daß eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge *ceteris paribus* zu mehr Beschäftigung führt (und dadurch zum Teil selbstfinanzierend ist); während dies Ergebnis eher von schlichter Selbstverständlichkeit zu sein scheint, ist das weitere Ergebnis weniger schlicht: Wird die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge steuerfinanziert, so verschwindet auf lange Sicht dieser Beschäftigungseffekt; kurzfristig allerdings – das heißt bis zum 4. Jahr nach der Maßnahme – ist mit einer Ausweitung der Beschäftigung zu rechnen.

Insgesamt gesehen geben die aufgeführten Arbeiten keine Hinweise darauf, daß die Arbeitslosenversicherung selbst als beschäftigungspolitisches Instrument unbrauchbar wäre. Viele Hazardrate-Analysen deuten an, daß letztlich ein negativer Zusammenhang zwischen Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosigkeit besteht; er beruht allerdings auf einer längeren Wirkungskette als die häufig anzutreffenden Analysen über den Zusammenhang von Höhe der Lohnkosten und Arbeitslosigkeit glauben machen. Sogar der Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Marktlöhnen läuft dem Hazardrate-Modell zufolge über den Anspruchslohn und die Abgangsrate (vgl. Schaubild 3). In die gleiche Richtung, nämlich daß die

Arbeitslosenversicherung beschäftigungsrelevant ist, weist die Analyse der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung.

Doch haben die vorliegenden empirischen Analysen für Deutschland gezeigt, daß die Zusammenhänge zwischen der Dauer und der Höhe der Arbeitslosigkeit auf der einen Seite und der Arbeitslosenunterstützung auf der anderen Seite eher schwach sind. Damit stellt sich die Frage nach dem beschäftigungspolitischen Sinn von Änderungen des Niveaus und der Dauer der Arbeitslosenunterstützung erneut. Denn diese empirische Evidenz würde prinzipiell allen Reformversuchen, die an der Höhe und/oder der Dauer der Arbeitslosenunterstützung ansetzen, nur geringe Effizienzgewinne bescheinigen. Nun mag es sein, daß die den Analysen zugrunde liegenden Daten nur intramarginale – das heißt für die Arbeitslosen nicht spürbare – Änderungen in den Leistungen der Arbeitslosenversicherung enthielten; die auf der Basis von SOEP entstandenen Studien etwa könnten nur Variationen in den Grunddaten des Arbeitslosengeldes berücksichtigen, die vergleichsweise wenig Varianz aufweisen, selbst wenn man Differenzierungen nach Anspruchsgruppen betrachtet. Überdies stellt sich hierbei verstärkt die Frage nach dem Wert von Variationen eines Arbeitslosengeldes, wenn im Anschluß an das Arbeitslosengeld eine faktisch zeitlich unbegrenzte Gewährung von Arbeitslosenhilfe zur Verfügung steht.

Bei der Beurteilung der Relevanz des Problems der Intramarginalität von Änderungen der Arbeitslosenunterstützung können einige theoretische Überlegungen weiterhelfen: Bei "normalem" Verlauf der individuellen Kurve des Arbeitsangebots (sie steigt, bei positivem Eingangslohn, linear mit der Arbeitszeit), beschreibt die Fläche unterhalb des vereinbarten Lohns und oberhalb der Angebotskurve den "Gewinn" des Anbieters von Arbeit, definiert als Differenz aus gesamten Lohneinkommen und gesamtem Arbeitsleid. Dieser Gewinn ist modellgemäß –

wegen des positiven Eingangslohns – deutlich kleiner als die Hälfte des gesamten Lohneinkommens (das heißt, daß der Anteil der Arbeitsleid-Kompensation am Gesamteinkommen – dem entsprechen in Produktionsunternehmen die Kostenanteile am Umsatz – bei weitem überwiegt). Eine Subventionierung der Arbeitslosigkeit in Höhe von 50 vH würde unter diesen Bedingungen deutlich mehr sein als der durch Arbeit überhaupt erzielbare Gewinn. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, daß marginale Änderungen der Höhe der Arbeitslosenunterstützung, auch wenn sie mehrfach und in gleicher Richtung stattfänden, intramarginal sein werden, das heißt ohne Reaktion bei den Arbeitsplatzsuchenden.

3. Reformbedarf bei der deutschen Arbeitslosenversicherung

Nennenswerte Vorschläge zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung wurden erst (wieder) nach dem Anstieg der Arbeitslosigkeit seit den siebziger Jahren gemacht, als sich herausstellte, daß die Arbeitslosigkeit offenbar zu einem großen Teil nicht konjunkturbedingt, das heißt gewissermaßen "von selber reversibel", war. Die steigende Arbeitslosigkeit und die damit einhergehenden höheren Kosten der Arbeitslosenversicherung führten zu Überlegungen, wie der langfristigen Arbeitslosigkeit begegnet werden könnte, sowie zu naheliegenden Vorschlägen, wie die Kosten der Arbeitslosigkeit gesenkt werden könnten. Die mit der Wiedervereinigung stark steigende "strukturelle" Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern hat diese Tendenz noch verstärkt. Bemerkenswert ist, daß die meisten Autoren der empirischen Analysen der Effizienz der Arbeitslosenversicherung nicht zu dem Kreis derjenigen zu zählen sind, die die Reform der Arbeitslosenversicherung thematisiert haben. Ebenso gilt umgekehrt, daß die meisten Diskussionsbeiträge zur Reform keine Versuche zur ökonomischen Fundierung ihrer Aussagen enthalten.

Es bietet sich an, die überschaubare Literatur zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung in vier Gruppen einzuteilen. Die erste vertritt radikale Lösungsvorschläge, die zweite Gruppe ist mit allmählichen Anpassungen des Systems der Arbeitslosenversicherung an die neue Arbeitsmarktlage befaßt und scheint für diese Anpassungsstrategien auch jeweils einzutreten; die dritte Gruppe verteidigt das bestehende System der Arbeitslosenversicherung als das bestmögliche und die vierte schließlich widmet sich der Diskussion genereller Probleme einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit.

Übersicht 4 (Anhang) gibt einen Überblick über die Diskussion in Deutschland. Gemessen an der relativen Häufigkeit der Publikationen⁶ zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung ist die Zahl derjenigen, die uneingeschränkt die staatliche Zwangsversicherung in ihrer gegenwärtigen Form für die bestmögliche Art der Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos halten, sehr gering. Die meisten Beiträge drücken eher Unzufriedenheit mit dem herrschenden System aus, allerdings befürworten auch nur wenige Autoren einen radikalen Wechsel des Systems. Unabhängig von dem Urteil über die Qualität der Arbeitslosenversicherung beschäftigen sich einige Autoren mit allgemeineren Problemen, wie dem der Versicherbarkeit der Arbeitslosigkeit überhaupt.

a. Systemwechsel

Definiert man einen vollständigen Systemwechsel als Übergang von einem staatlichen Zwangsmonopol (mit nicht risikoäquivalenten Beiträgen) zu einem privaten, wettbewerblich organisierten Versicherungssystem auf freiwilliger Basis (mit

⁶ Es wurden nur solche Arbeiten zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung herangezogen, die die Hürde der Publikationswürdigkeit genommen haben und die nicht ganz offenbar die Neuauflage einer hier schon berücksichtigten Publikation waren.

risikoäquivalenten Beiträgen), so ist nur einer der Vorschläge zum Systemwechsel vollständig, nämlich der an der langen Frist orientierte Teil des Vorschlags der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU 1984). Bei den drei übrigen Vorschlägen aus dieser Gruppe dominiert die nahezu einhellige Ablehnung eines solchen vollständigen Einschnitts. Die Übertragung eines großen Teils der sachlichen und finanziellen Verantwortung für die Arbeitslosenversicherung vom Staat auf eine private Organisation, die Gewerkschaften, schlagen Engelhard und Geue (1998) vor; ansatzweise ähnlich war schon der Vorschlag von Risch (1980), der freilich die überkommenen Zuständigkeiten des Staates für die Arbeitslosenversicherung weitgehend beibehalten wollte. Die Privatisierung der Arbeitslosenversicherung schafft, wie Engelhard/Geue begründen, in der Tat Anreize zu beschäftigungskonformen Tarifabschlüssen, zumindest auf der Seite der Anbieter von Arbeit. Die Freiwilligkeit der Versicherung verstärkt derartige Tendenzen. Der große Nachteil des Vorschlags besteht darin, daß die Arbeitslosenversicherung offensichtlich ein Monopolbetrieb bleiben soll; die vorgeschlagene staatliche Kontrolle von Beiträgen und Leistungen kompensiert das Problem fehlenden Wettbewerbs nicht, sondern kann es sogar verschärfen, da auf diese Weise die im rein privaten Monopol immerhin mögliche "Gefahr" der Außenseiterkonkurrenz ausgeschlossen werden kann.

Ein weiterer Nachteil mag darin gesehen werden, daß die Autoren die Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung der Arbeitslosenversicherung auf der Ausgabenseite ausblenden. Auch ist fraglich, ob die guten Risiken tatsächlich Anreize haben, in Zeiten des Strukturwandels – das heißt faktisch immer – freiwillig Beiträge in die Arbeitslosenversicherung zu zahlen; hier würde es darauf ankommen, die guten Risiken zu "überzeugen", etwa durch niedrigere und/oder individuelle Beiträge in Zeiten des Strukturwandels. Ob das in einer gewerkschaftlich organisier-

ten Arbeitslosenversicherung konsensfähig wäre, ist zumindest eine offene Frage.

Der Vorschlag von Risch (1980) scheint hinter dem von Engelhard/Geue zurückzubleiben: Zwar besteht auch hier, wie später bei Engelhard/Geue, das Ventil einer im Vergleich mit dem bisherigen System höheren Beschäftigungskonformität. Doch offenbar verzichtet Risch auf das Element der Freiwilligkeit, was Konsequenzen hat: Die Quote der "Zielarbeitslosigkeit" ist wegen der fehlenden Freiwilligkeit direkt verknüpft mit den Gewinnen (der Gewerkschaften) aus der Abschöpfung von "Überschüssen"; bei freiwilliger Mitgliedschaft wären Ein- und Austritte Signal und Anlaß genug für bessere Prognosen. Zu bedenken ist zudem, daß bei amtlichen wie bei privaten Fixierungen derartiger Quoten stets Moral Hazard im Spiel ist. Über Engelhard/Geue hinaus geht dagegen Rischs Vorschlag, die Arbeitsvermittlung von der Versicherungs- und Transferaufgabe zu trennen; diese Trennung würde Quersubventionierungen verhindern helfen und eine klarere Rechnungslegung erlauben. Allerdings ist unklar, welche guten Gründe für eine Beitragsfinanzierung der Vermittlung sprechen. Wie Risch setzt auch Soltwedel (1984) auf gewerkschaftliche Zuschußpflicht zur Arbeitslosenversicherung, will aber gleichzeitig durch Leistungsminderungen der Arbeitslosenversicherung ein Moral Hazard der Versicherungsnehmer reduzieren.

Der vierte und schon erwähnte Vorschlag einer Systemtransformation stammt von der ASU (1984). Sie wollen die staatliche Arbeitslosenversicherung abschaffen und durch ein Bündel von privaten Aktivitäten substituieren, etwa durch eigene Ersparnisbildung der Arbeitnehmer, durch – freiwillige – Selbsthilfeeinrichtungen und durch private Versicherungen. All dies scheint ökonomisch sinnvoll zu sein: Die Ersparnisbildung erhöht die Bereitschaft zur Mobilität und Weiterbildung im Falle der Arbeitslosigkeit (und auch vor Eintritt der Arbeitslosigkeit),

die privaten Versicherungen werden risikoäquivalente Strukturen aufbauen und damit ebenfalls beschäftigungserhaltend und -fördernd wirken. Die sinnvolle zusätzliche Rolle der "gesellschaftlichen Selbsthilfeeinrichtungen" ist dagegen eher unklar; sie haben offenbar nicht die gleiche Bedeutung wie bei Risch oder bei Engelhard/Geue. Leider geht der Beitrag der ASU nicht wesentlich über ein Schlagwortregister hinaus. Auch die Begründungen wirken eher wie zurücknehmende Entschuldigungen.

b. Systemanpassung

Dominierendes Merkmal aller Vorschläge zur graduellen Verbesserung des deutschen Systems der Arbeitslosenversicherung ist die stärkere Berücksichtigung versicherungstechnischer Elemente. Offensichtlich erscheint den meisten Autoren eine Versicherungslösung sinnvoll, allerdings nur, wenn es bei einer staatlichen (Mindest-)Zwangssicherung bleibt. Berthold (2000) zum Beispiel schlägt mehr Beitragsdifferenzierung nach dem Risiko vor; auch will er die Versicherungspflicht auf ein Mindestmaß – das Sozialhilfeniveau – begrenzen. Dementsprechend sind die Vorteile einer solchen Anpassung im Vergleich zum bestehenden System offensichtlich; zu dem Vorteil einer größeren Äquivalenz der Leistungen von Versicherungsnehmern und -gebern kommt die Vereinfachung der Arbeitslosenversicherung durch den Wegfall der systemfremden Arbeitslosenhilfe und durch eine insgesamt erhöhte Transparenz. Bertholds Szenario hat jedoch nicht nur Vorzüge. So erscheint fraglich, ob die notwendigen institutionellen Änderungen, die zu einer erhöhten Belastung zahlreicher Marktteilnehmer und zu einer weitreichenden Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt führen, durchsetzbar sind. Auch ist die inhärente Interpretation der Arbeitslosenversicherung als Sanktionsmechanismus für Unternehmen, die Arbeitskräfte freisetzen

("experience rating"), unangemessen: Ein Zwangssystem sollte von Verlusten bedrohte Unternehmen nicht zusätzlich belasten. Denn es kann davon ausgegangen werden, daß besonders konjunktur- oder saisonanfällige Unternehmen ohnehin einen ihrem Entlassungsverhalten angemessenen Lohnaufschlag zahlen müssen. Das Risiko der Arbeitslosigkeit liegt vielmehr in der Person des Arbeitnehmers (und in seiner Berufs- und Standortentscheidung) und würde daher Aufschläge auf die Versicherungsbeiträge (Risikoprämie) desjenigen Arbeitnehmers verlangen, der bei Eintritt der Risiken auch die Leistungen der Versicherung empfängt.

Der Kronberger Kreis (Frankfurter Institut/Kronberger Kreis 1999) hält die Fehlreize im herrschenden System der Arbeitslosenversicherung für relativ gering; lediglich an der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen mangle es. Dementsprechend wird kein besonderer Reformbedarf gesehen. An der Diagnose der Systemschwächen fällt auf, daß die genannten Mängel jeweils Umschreibungen der Verletzung des Äquivalenzprinzips sind. Auch ist unklar, woran die relativ geringe Verzerrung im Vergleich zu anderen Arten der sozialen Sicherheit gemessen wird.

Genosko, Hirte und Weber (1999) wollen, noch stärker als Berthold (2000), das Versicherungsprinzip auf den Kopf stellen: Nicht der Versicherte – der Risikoträger – zahlt Beiträge, sondern ein Dritter; die Arbeitslosenversicherung wird als Verteilungsinstrument zwischen Unternehmen interpretiert. Das Risiko der Arbeitslosigkeit scheint von der Person des Arbeitnehmers losgelöst zu sein.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 1999) will zwar ebenfalls eine Äquivalenz zwischen Risiko und Prämie herbeiführen, zielt jedoch durch generelle Leistungssenkungen auf eine Effizienzverbesserung der Arbeitslosenversicherung ab. Mit anderen Worten wird ein

ausgesprochen undifferenziert arbeitendes System der Arbeitslosenversicherung undifferenziert verbessert. Bemerkenswerterweise ist der Vorschlag des SVR aus dem Jahresgutachten 1996 inhaltlich anders: Es stehen nicht Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung im Mittelpunkt, sondern der Umfang des Versicherungszwangs und die Zumutbarkeit von Beschäftigungsangeboten. Auch hier geht es um eine im Vergleich zur bisherigen Arbeitslosenversicherung ausgeprägtere Effizienz und um mehr Beschäftigung. Zu diskutieren wäre allerdings, warum bei der Mindestabsicherung nicht eine stärkere Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen angestrebt werden sollte; die Beibehaltung prozentual gleicher Beitrags- und Mindestsätze hätte steuerähnlichen Charakter.

Eisen (1997) zielt, wie später der SVR (1999) und Berthold (2000) auch, eindeutig auf eine Effizienzverbesserung des Systems. Wie beim SVR sind seine Reparaturvorschläge, anders als die Bertholds, relativ undifferenziert hinsichtlich der Berücksichtigung individueller Risiken. Die vorgeschlagenen Beschäftigungsgutscheine dürften sich als administrativ sehr aufwendig herausstellen.

Minimalistische Ansätze – die eher das Mach- und Durchsetzbare im Auge haben als das Bestmögliche – wurden von Sell (1997) und Paqué (1995) präsentiert. Sell möchte nur die Versicherungselemente der bestehenden Arbeitslosenversicherung durch Beiträge finanziert sehen; beim Rest handelt es sich gewissermaßen um öffentliche Güter, für die alle Bürger über Steuern aufkommen müßten. Unklar bleibt, inwieweit durch eine Änderung der Finanzierungsstruktur bei unveränderten Aufgaben (und Ausgaben) die Effizienz der Arbeitslosenversicherung verbessert wird. Paqués "Minimalreform", die auf eine staatliche Kompensation von Einkommenseinbußen bei der Arbeitsaufnahme hinausläuft und den Druck auf die Arbeitslosen zur Arbeitsaufnahme erhöht, dient dagegen eher der Effizienz der Arbeitslosenversicherung, das heißt dem Abbau der Arbeitslosigkeit.

keit. Dem stehen als Nachteile der bürokratische Mehraufwand bei der Festsetzung und Kontrolle von Lohndifferenzen gegenüber sowie die Schaffung eines neuen Subventionstatbestandes.

Bei den Vorschlägen der ASU für eine kurzfristige Reform (1984) handelt es sich zum größten Teil um Gedanken, die später (1996 und 1999) vom SVR aufgegriffen wurden. Es geht um Senkungen des Leistungsumfangs der Arbeitslosenversicherung, wobei freilich nicht deutlich wird, was der Zweck des Sparens ist (z.B. niedrigere Beitragssätze, geringere Zuschüsse von dritter Seite oder gar eine Effizienzsteigerung der Arbeitslosenversicherung). Auch werden zum Teil Maßnahmen als kurzfristig bezeichnet, die de facto auf einen langfristigen Systemwechsel hindeuten – wahrscheinlich nicht ohne einen Seitenblick auf den Vorschlag der langfristigen Abschaffung der staatlichen Arbeitslosenversicherung (vgl. oben, 3a): Zu nennen ist etwa die (teilweise) Beitragsrückerstattung bei Nichtinanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung oder die Ausgliederung saisonaler Arbeitslosigkeit und nicht vermittelbarer Arbeitsloser.

c. Systemerhaltung

Verteidiger des herrschenden deutschen Systems der Arbeitslosenversicherung sind in der Literatur kaum zu finden. Eine Ausnahme stellt in diesem Zusammenhang Rürup (1990) dar sowie, in seinem Gefolge, Hartmann (1998). Beide Arbeiten sind ohne empirischen Hintergrund, und beide leiten ihre Schlußfolgerungen aus einem Bündel von Annahmen ab. Hartmann hat darüber hinaus noch Verteilungsziele, für deren Zwecke die Arbeitslosenversicherung instrumentalisiert werden soll; insgesamt versucht Hartmann, die Merkmale des bestehenden Systems – nämlich den Versicherungszwang, die (prozentual gleiche) Einheitsprämie" und das Staatsmonopol – ökonomisch zu begründen, ohne der Al-

ternative – kein Versicherungszwang, individuelle risikobestimmte Prämien und Wettbewerb zwischen privaten Versicherungsanbietern – eine faire Chance zu geben. Wie schon zuvor Rürup geht es auch Hartmann nicht um eine Beeinflussung – das heißt Minderung – des individuellen oder kollektiven Risikos der Arbeitslosigkeit, sondern beide setzen gewissermaßen an der Finanzierungsseite an: Es gibt ein privat nicht versicherbares Risiko der Arbeitslosigkeit, das im wesentlichen nicht von den Risikoträgern, sondern von anderen getragen werden soll – hier von den guten Risiken. Diese Einkommensumverteilung, darin haben Rürup/Hartmann sicher recht, käme im Rahmen einer Arbeitslosenversicherung bei Wettbewerb nicht zustande, hierfür bedarf es der staatlichen Autorität. Es hat auch den Anschein als spiele das Risiko bei beiden Autoren die gleiche Rolle: Beide vermuten, daß die "...Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung mit dem Eingehen (zusätzlicher) Risiken zunimmt..." (Rürup 1990: 190) und allein daher die Arbeitslosenversicherung das gesamtwirtschaftliche Wachstum positiv beeinflusse, weil sie das Eingehen zusätzlicher Risiken erleichtere.⁷ Da zweifellos die Arbeitslosigkeit auch eines dieser Risiken darstellt, bedeutet diese Aussage: Das Bestehen einer (staatlichen) Arbeitslosenversicherung erhöht das Risiko der Arbeitslosigkeit, und das ist gut für das wirtschaftliche Wachstum. Versteht man, wie wohl üblich, Versicherungen als Institutionen, welche Risiken kostenminimierend absichern und daher Prämien verlangen, die gerade zur Finanzierung der eintretenden Risiken ausreichen,⁸ dann bedeuten höhere Risiken auch höhere Kosten der Arbeitslosigkeit (in Form direkter Einkommenstransfers und in Form

⁷ Rürup beruft sich bei diesem Teil seiner Analyse auf Sinn (1986).

⁸ Von Verwaltungskosten einmal abgesehen.

von Produktionsausfällen). Ob Produktionsausfälle und Kostensteigerungen das wirtschaftliche Wachstum stimulieren, erscheint fraglich.⁹

Andere Argumentationsstränge der Autoren bleiben nicht nachvollziehbar und werden nicht begründet, so etwa "Als eine besonders wirksame und kostengünstige Maßnahme zur Verhinderung des durch Verzerrungen der Risikoeinschätzung bedingten Ausfalls von Versicherungsnachfrage und der resultierenden Wohlfahrtseinbußen kann eine *staatliche Zwangsversicherung* angesehen werden" (Rürup 1990: 186). Wieso die staatliche Zwangsversicherung kostengünstig ist und welche Folgen es hätte, wenn der (staatliche) Versicherungsanbieter falschen Einschätzungen unterläge, obwohl die Versicherungsnachfrager die Risiken richtig einschätzten, bleibt ebenfalls im unklaren. Die Argumentation wird nur unter einer Voraussetzung schlüssiger: Der Staat, die Politiker und Beamten wissen nicht nur alles besser als die Anbieter und Nachfrager von Versicherungsleistungen, sondern ihr "Wissen" ist auch stets richtig. Dann allerdings stellt sich die Frage, ob es angesichts dieses Wissensfundus überhaupt der Forschung über die Sozialpolitik als Produktivkraft noch bedarf.

d. Allgemeine Systemdiskussion

Nicht alle Autoren, die sich mit der deutschen Arbeitslosenversicherung befassen, tun dies mit dem Ziel, konkrete Änderungen des Systems vorzuschlagen oder die Vorteilhaftigkeit des bestehenden Systems herauszustellen. Weitere Autoren, die zwar sehr wohl solche Anliegen vorbringen, analysieren die deutsche

⁹ Es ist hier nicht die Rede vom – nicht versicherbaren – unternehmerischen Risiko. Letzteres ist ohne Frage ein Motor der wirtschaftlichen Entwicklung, zumindest solange es viele voneinander unabhängige unternehmerische Entscheidungen gibt.

Arbeitslosenversicherung dennoch in allgemeingültiger Weise. Um diese beiden Gruppierungen von Autoren geht es im folgenden.

Durchweg versuchen alle in Übersicht 5/IV genannten Autoren zu zeigen, daß die private Versicherungslösung bei Arbeitslosigkeit versagen würde beziehungsweise nicht möglich sei. Dies hat verschiedene Ursachen, die meist als in der Natur des Risikos der Arbeitslosigkeit liegend angesehen werden. Trotz dieser grundsätzlichen Gemeinsamkeit sind die Begründungen der Autoren zum Teil höchst unterschiedlich:

Der Übergang zu privaten Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit scheitert Knappe (1995) zufolge an der in Deutschland bestehenden Konstitution des Arbeitsmarktes, die ein Moral-Hazard-Verhalten begünstige. Knappe würde die private wettbewerbliche Organisation der Arbeitslosenversicherung wohl für weitgehend problemlos halten, wenn man sich entschließen könnte, auch auf den Arbeitsmärkten Vertragsfreiheit einzuführen.

Die anderen Autoren äußern sich zwar zum Teil sehr undeutlich über das Problem der Versicherbarkeit, meinen aber wohl letztlich, daß unter heutigen Bedingungen eine private Arbeitslosenversicherung daran scheitert, daß

- (1) die Risiken der Arbeitslosigkeit nicht hinreichend unabhängig voneinander seien;
- (2) das Ausmaß des Arbeitsloskeitsrisikos und die Schadenshöhe unbekannt seien;
- (3) die Arbeitsloskeitsrisiken weitgehend identisch seien;
- (4) die Prämien für einen großen Teil der Arbeitnehmer prohibitiv hoch wären;

(5) eine Diversifizierung der materiellen Risikofolgen nicht möglich sei.

Die fünf genannten Einwände sind nicht alle von gleichem Gewicht. So besagen Einwände 3 und 5 nichts anderes als Einwand 1; letztlich sind daher nur Einwände 1, 2 und 4 zu bedenken.

Zur mangelnden Unabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken

Wenn Risiken nicht voneinander unabhängig sind, bedeutet dies, daß (von Zeit zu Zeit) die Arbeitslosigkeit gehäuft auftritt; die Versicherungskosten sind – von Zeit zu Zeit – pro Zeiteinheit höher als es bei voneinander unabhängigen Risiken der Fall wäre. Typischerweise wird hier die konjunkturelle Arbeitslosigkeit genannt; ein Extremfall dürfte die saisonale Arbeitslosigkeit sein. Unterstellt man einmal die Richtigkeit des Vorgetragenen, so bedeutet dies zunächst, daß die Versicherungsprämie von Zeit zu Zeit – das heißt im Konjunkturtal – aufgrund höherer Kosten höher sein müßte und im Konjunkturmehrpunkt niedriger. Eine private Versicherung würde durch einen intertemporalen Ausgleich eine konstante Prämie erreichen können. Wenn das konjunkturdurchschnittliche Kostenniveau der Arbeitslosigkeit aufgrund der unterstellten Verbundenheit der Risiken höher wäre als bei unabhängigen Risiken, wären demnach die konjunkturdurchschnittlichen Prämien höher¹⁰ [vgl. ähnlich auch Knappe (1995)].

Eine zweite Art von abhängigen Risiken wird als "Infektionsrisiko" (Schönbäck 1980: 57 f.) bezeichnet. Es ist ebenfalls intertemporaler Natur und besagt, daß ein

¹⁰ Hartmann (1998) führt zusätzlich die (mögliche) Asymmetrie der Konjunkturzyklen an, die einer Versicherungslösung im Wege stünde; auch sei die Startfinanzierung der nötigen "Schwankungsfonds" zu teuer. Beides ist wenig überzeugend, solange die Asymmetrie – einmal unterstellt, sie bestünde – systematisch auftritt und die Versicherungsleistungen an eine bestimmte vorherige Laufzeit des Vertrages geknüpft werden.

Risiko in t_1 beeinflußt wird vom gleichen Risiko in t_0 ; als Beispiel wird ein schädlingsbedingter Ernteausfall in t_0 genannt, dessen Ursachenbekämpfung in t_0 auch die Ernte in t_1 beeinträchtigt. Dieser Fall ist für die Arbeitslosigkeit nicht ohne Relevanz: Wenn etwa die Arbeitslosigkeit in t_0 die Tarifparteien veranlaßt, durch die Vereinbarung ungewöhnlich niedriger Löhne die Beschäftigung zu stimulieren, und wenn dann im anschließenden Aufschwung die Gewerkschaften zur Kompensation der vorangegangenen Lohnzugeständnisse einen Lohnzuschlag verlangen, der dann die nächste Arbeitslosigkeit einleitet, könnte man von einem verbundenen Risiko sprechen. Ein solches "infektiöses Verhalten" der Tarifpartner ist freilich nur möglich, wenn die Vertragsfreiheit auf den Arbeitsmärkten eingeschränkt ist; denn sonst wäre ein Arbeitslosigkeit induzierender Lohnaufschlag nicht durchsetzbar. Bei diesem Infektionsrisiko handelt es sich also nicht ursächlich um ein die private Versicherbarkeit ausschließendes Wesensmerkmal der Arbeitslosigkeit, sondern um vom Staat zwangsweise aufrechterhaltene Regeln, die eine private Versicherbarkeit ausschließen (vgl. oben die Anmerkungen zu Knappe 1995). Sofern die Vertragsparteien für Risiken verantwortlich gemacht werden, deren – hier durchaus mögliche – Vermeidung die Rechtslage untersagt, kann man in der Tat von nicht-versicherbaren Risiken sprechen. Die pareto-optimale Lösung des Problems wäre allerdings sicher nicht die steuerfinanzierte Kompensation der Arbeitslosen, sondern die Herstellung von Vertragsfreiheit.¹¹

Die Risiken der Arbeitslosigkeit können auch derart "verbundene" sein, daß die Arbeitslosigkeit einer Person im Zeitpunkt t_0 direkt zur Arbeitslosigkeit einer zweiten Person in t_0 führt. Dies ist kein (intertemporales) Konjunktur- oder In-

¹¹ Beenstock (1986) etwa ist der Auffassung, daß verbundene Risiken eine Versicherbarkeit nur ausschließen, wenn die Risiken vollkommen positiv korreliert sind ("perfectly positively correlated"; ebenda, S. 11), und das sei bei der Arbeitslosigkeit nicht der Fall.

funktionsproblem, wie sie oben beschrieben wurden, sondern typischerweise eines, das mit der Produktionsfunktion der Unternehmen (oder der Volkswirtschaft) zusammenhängt. Es beschreibt die Auswirkungen des Strukturwandels, wenn z.B. Vorlieferanten arbeitslos werden, weil der internationale Wettbewerb oder der technische Fortschritt oder der langfristige Wandel der Nachfrage die Abnehmer ihrer Produkte arbeitslos macht. Eine Versicherung wird auch in diesem Falle nicht unmöglich gemacht, vielmehr können strukturelle Eigenschaften, wie sie in den Produktionsfunktionen zum Ausdruck kommen, durchaus in das individuelle Risikoprofil für jeden Arbeitnehmer eingehen und damit in die Höhe der von ihnen zu zahlenden Prämien (vgl. ähnlich Barr 1987: 114 f. und anders Schönböck 1988: 52 ff.).

Der äußerste Grad an Verbundenheit der Arbeitslosigkeitsrisiken tritt im Rahmen von großen Wirtschaftskrisen (Schönböck 1988: 55) auf. Das Argument der Nicht-Versicherbarkeit würde besagen, daß derartige einmalige Spitzenrisiken von Versicherungen nicht abgedeckt werden könnten, weil dazu die Prämien nicht ausreichen (und weil es an der Vorhersehbarkeit derartiger Krisen mangelte; vgl. unten). Dieses Argument entspricht demjenigen in der Alterssicherung, daß ein funktionierendes Umlageverfahren bei exogenen Störungen nicht mehr funktionsfähig sei: Wenn Beitragszahler ausfallen oder Transferempfänger aufgrund von Änderungen der Gesetzeslage mehr Geld erhalten, gerät das Umlageverfahren in Schwierigkeiten. Die Arbeitslosenversicherung ist einem Umlageverfahren vergleichbar; auch hier müssen auf mittlere Sicht die Prämien-Einnahmen die Versicherungsauszahlungen decken. Doch ist die große Wirtschaftskrise kein überzeugendes Argument gegen die Möglichkeit privater Versicherungen: "Insurability is the willingness of insurers to provide coverage' ... insurers ... should be more wary of saying that risks are uninsurable when the scale of the damage is extremely high ... there are enough insurance techniques to

provide coverage for high risks ..." (Faure 1995: 459). Der Hinweis auf die "techniques" ist treffend. Es gibt keine Vorschrift, der zufolge *alle* Risiken der Arbeitslosigkeit für *alle* Betroffenen zu 100 vH abzudecken sind. Auch eine staatliche Zwangs-Arbeitslosenversicherung wäre damit in großen Wirtschaftskrisen überfordert.

Zum unbekanntem Ausmaß des Arbeitslosigkeitsrisikos

Als unbekannt wird hier die Wahrscheinlichkeit des Eintritts der Arbeitslosigkeit angesehen sowie die zu erwartende Höhe des damit verbundenen Schadens. Es ist keine Frage, daß ein Risiko, das solchermaßen nicht kalkulierbar ist, nicht versichert werden kann. Ein privater Versicherungsanbieter würde ein "unkalkulierbares" Risiko nicht eingehen wollen. Was die unbekanntere Wahrscheinlichkeitsverteilung der Risiken anlangt, so stellt sich die Frage, ob dieser Einwand die Versicherbarkeit ausschließt. Sofern die personelle Verteilung gemeint ist, ist die Unbekanntheit des Risikos die grundlegende Voraussetzung für eine Versicherung; wäre bekannt, welches individuelle Risiko wann eintritt, würde eine Versicherung nicht zustandekommen – allenfalls ein Sparvertrag. Auch werden die statistischen Informationsmöglichkeiten und – wiederum – die Techniken des Versicherungsgewerbes unterschätzt. Über Arbeitslosigkeit gibt es für alle entwickelten Volkswirtschaften ausführliche Statistiken und lange Zeitreihen; zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Organisationen erstellen ständig Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung, zu der auch die Arbeitslosenquote gehört. Außerdem ist die Arbeitslosigkeit nach zahllosen Risikomerkmale disaggregiert bekannt, etwa nach Branchen oder Berufsgruppen, nach Regionen oder Qualifikationen. Und nicht zuletzt muß, wer eine Versicherung abschließen möchte, dem Versicherungsanbieter seine persönliche Erwerbsbiographie offenlegen.

Insgesamt dürfte ein privater Versicherungsanbieter in jedem Einzelfall eines zu Versichernden eine recht präzise Prognose der individuellen Arbeitslosigkeitsrisiken machen können. Was das unbekannte Ausmaß der Versicherungsleistungen anlangt, so ist darüber hinaus die vertragliche Gestaltung der Versicherung ein hinreichend absichernder Aktionsparameter.¹²

Zur prohibitiven Höhe der Prämien

Es wird gesagt, daß eine zu große Zahl potentieller Nachfrager einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit über ein zu geringes Einkommen verfüge, um die erforderlichen Prämien zu zahlen (Schönbäck 1988: 49). Was hier gemeint ist, ist sicherlich nicht die absolute Prämienhöhe der Bezieher niedriger Einkommen; denn um ein niedriges Einkommen abzusichern, bräuchte es auch nur eine absolut niedrige Prämie. Gemeint ist wohl vielmehr, daß die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Arbeitslosigkeit signifikant negativ mit der Einkommenshöhe korreliert, so daß selbst die Absicherung geringer Einkommen relativ teuer ist. Letztlich heißt dies, daß die Versicherung gar keine sein soll, vielmehr wird eine Einkommensumverteilung verlangt. Für Einkommensumverteilungen ist gemeinhin der Staat zuständig. Umverteilung hat weder mit Versicherungen noch mit der Versicherbarkeit zu tun: Umverteilung ist eine (staatliche) Leistung ohne Gegenleistung. Versicherungen dagegen bieten Dienstleistungen gegen Bezahlung an. Das Argument prohibitiv hoher Prämien besagt lediglich, daß die Zahl der Versicherungsnachfrager kleiner sein wird als die Zahl der Erwerbspersonen insge-

¹² "A third pseudo-justification [of social insurance, d.Verf.] is that there can be no actuarial basis for determining unemployment insurance premia, particularly because unemployment as a whole is too volatile, so that the risks are uninsurable. Our research shows that this assumption is false: it is feasible to define unemployment risk classifications ..." Beenstock 1986, S. 55.

samt. Die Versicherbarkeit bleibt für diese Versicherungsnachfrager unberührt. Zu vermuten ist, daß nur ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung der staatlichen Umverteilung, der Sozialhilfe, bedarf und daß die Mehrzahl der Erwerbstätigen tolerable Prämien für eine private Arbeitslosenversicherung zahlen würde, zumal diese keine Umverteilungselemente zugunsten sozial Schwacher mehr enthielte.

4. Ein Ausblick

Die Auswertung der auf die deutschen Verhältnisse ausgerichteten Literatur zur Arbeitslosenversicherung hat ergeben, daß sich Variationen in den Leistungsparametern der Arbeitslosenversicherung kaum nennenswert in der Arbeitslosenstatistik – genauer: in der Abgangsrate der Arbeitslosen – niedergeschlagen haben. Dies konnte als Ausfluß lediglich intramarginaler Variationen angesehen werden. Ein weiteres Ergebnis ist, daß die Mehrzahl der Beiträge über die Reformbedürftigkeit der deutschen Arbeitslosenversicherung wiederum durchweg marginale Änderungen vorsieht. Daß auch diese auf geringfügige Verbesserungen abzielenden Vorschläge bislang nicht auf politisch fruchtbaren Boden fielen, ist daher für die Höhe der Arbeitslosigkeit wohl ohne Bedeutung gewesen.

Auffällig an den Diskussionsbeiträgen zur Reform der Arbeitslosenversicherung – unabhängig davon, ob ein Systemwechsel vorgeschlagen oder das bestehende System als geradezu idealtypisch verteidigt wird – ist zudem, daß die Bedenken gegen eine Versicherungslösung bei vielen Autoren gleich sind und gleichermaßen nicht in Zweifel gezogen werden. Es stellt sich die Frage, ob die Argumentationsweisen in der internationalen Diskussion ähnlich sind und ob die Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos dort ebenfalls (so) in Frage gestellt wird. Zu erwarten wäre, daß die internationale Diskussion in ähnlichem Rahmen verläuft; denn das empirisch stärkste Argument gegen eine private Absicherung der Ar-

beitslosigkeit könnte sein, daß sich eine solche Lösung noch in keinem Industrieland durchgesetzt hat. Was es freilich auch in anderen Ländern gibt, sind Vorschläge, die zum Teil eine komplette Abkehr von der herkömmlichen Arbeitslosenversicherung beinhalten. Zu diesen Vorschlägen gehören

- die Vergabe rückzahlbarer Kredite an Arbeitslose anstelle der bisherigen "nicht-rückzahlbaren" Arbeitslosenunterstützung (Feldstein 1975);
- die Einrichtung individueller "Arbeitslosensparkonten" durch den Staat mit voller Anrechnung etwaiger Arbeitslosenunterstützung (Grubel 1995; ähnlich auch Orzag/Snower 1997 und Feldstein/Altman 1998 sowie Orzag et al. 1999);
- die partielle Umwandlung von Arbeitslosenunterstützung in Beschäftigungsgutscheine (Snower 1994; und Orzag/Snower 1999);
- die gleichzeitige Herstellung von Wettbewerb und Wahlfreiheit auf dem Markt für Arbeitslosenversicherung (Beenstock 1986).

Zu prüfen ist, ob unter diesen oder anderen Vorschlägen zur Reform der Arbeitslosenversicherung im Ausland Anregungen zu finden sind, die für eine Umgestaltung des deutschen Systems der Arbeitslosenversicherung geeignet wären.

Übersicht 4: Vorschläge zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung (ALV): ein chronologischer Literaturüberblick

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
<i>I. Zum Systemwechsel</i>				
1. Engelhard, Geue	1998	<p>ALV in Regie der Gewerkschaften:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gewerkschaften organisieren die ALV, übernehmen das Cash-Management und betreiben ein branchenübergreifendes Clearing-System; – Finanzierung über Mitgliedsbeiträge und Arbeitgeberanteil; – Gewerkschaften gleichen Defizite aus und erhalten Überschüsse; – kein Versicherungszwang: nicht-versicherte Arbeitnehmer erhalten bei Arbeitslosigkeit nur Sozialhilfe; – Wahlfreiheit der Arbeitnehmer bezüglich Vollmitgliedschaft oder lediglich ALV-Mitgliedschaft bei den Gewerkschaften; – der Staat überwacht Festlegung der Beiträge und die Versicherungszahlungen. 	<p>Die ALV-Reform soll zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen, die im wesentlichen auf die Zentralisierung der Tarifverhandlungen und das auf dem Arbeitsmarkt herrschende bilaterale Monopol zurückzuführen ist ("Insider-Outsider-Problem"). Vor diesem Hintergrund weist der Reformvorschlag folgende Vorzüge auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Gewerkschaften haben einen Anreiz, beschäftigungskonforme Tarifabschlüsse anzustreben, da sie bei wachsender Arbeitslosigkeit die Defizite der ALV decken müssen; – die Erhebung der ALV-Beiträge stößt an ihre Grenzen, wo die Mitglieder ihren Funktionären die Gefolgschaft verweigern oder austreten; – auf einen Versicherungszwang kann verzichtet werden, da die Sozialhilfe für Arbeitslose wenig attraktiv ist (kein "Moral Hazard") und selbst "guten Risiken" in Zeiten des Strukturwandels eine ALV sinnvoll erscheint (kein "Adverse Selection"). 	<p>Vorteile: – höhere Beschäftigungskonformität; – Freiwilligkeit.</p> <p>Nachteile: – Staatlich abgesicherte private Monopolstellung; – die ALV selbst ist nicht instrumental zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.</p>
2. ASU	1984	<p>Abschaffung der staatlichen ALV in langer Frist und Ausbau der Eigenvorsorge durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bildung von Rücklagen; – freiwillige gesellschaftliche Selbsthilfeeinrichtungen (z.B. Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Kirchen); – private Versicherungen. <p>Bei Erschöpfung des Selbsthilfevermögens soll als Auffanglinie die steuerfinanzierte Sozialhilfe zur Sicherung des Existenzminimums dienen.</p>	<p>Eine grundsätzliche Reform erscheint möglich, "wenn durch kurz- und mittelfristige" Reformen zuvor die Selbsthilfefähigkeit entwickelt wurde. Hinzu kommt, daß aufgrund der demographischen Entwicklung die Massenarbeitslosigkeit ceteris paribus sinken dürfte; kurzfristige Arbeitslosigkeit wäre leichter durch Eigenvorsorge abzusichern. Unter der Annahme langfristig steigender Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte wird zudem eine private Vorsorge erträglicher.</p>	<p>Vorteile: – Wettbewerb; – Freiwilligkeit; – tendenzielle Beschäftigungskonformität; – Senkung der Lohnnebenkosten.</p> <p>Nachteile: – Schlagwortcharakter; – Begründungen schwächer als die Idee selbst</p>

noch Übersicht 5

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
3. Soltwedel	1983	<p>Es wird eine "reine Versicherungslösung" vorgeschlagen, die folgende Merkmale aufweist:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Feststellung des Arbeitslosigkeitsrisikos der einzelnen Versicherten; – Bildung von möglichst homogenen Arbeitnehmergruppen, deren Mitglieder ein ähnliches Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen; – Beitragsstaffelung nach Risikogruppen: die Beitragshöhe variiert mit der Risikohöhe; – die interpersonelle Einkommensumverteilung soll nur noch über Steuersystem und Sozialhilfe erfolgen. <p>Für die Funktionstüchtigkeit dieses Systems ist die Flexibilität der Löhne bzw. eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik der Tarifparteien notwendig. Dies kann mit einer gewerkschaftlichen Zuschußpflicht nach Risch (1980) erreicht werden.</p>	<p>Die Beschäftigung von Problemgruppen wird aufgrund der risikogerechten Beiträge unter den herrschenden Rahmenbedingungen teurer, die Unternehmen würden daher gute Risiken suchen. Die Arbeitslosigkeit schlechter Risiken ist aus folgenden Gründen trotzdem vermeidbar:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Arbeitnehmer werden mobiler, um in eine niedrigere Beitragsklasse zu kommen; – durch eine knappheitsorientierte Entlohnung, also Veränderungen in der Lohnstruktur, würde das Arbeitslosigkeitsrisiko der Problemgruppen sinken; – durch eine entsprechende Anpassung der Lohnhöhe kann die Zahl der insgesamt verfügbaren Arbeitsplätze ausgedehnt werden. <p>Daher sind eine Reform der ALV und der Lohnpolitik miteinander verknüpft. Hinzu käme die Vermeidung wirtschaftspolitischen Fehlverhaltens als weiterer möglicher Ursache von Arbeitslosigkeit.</p>	<p>Vorteile: – Den privaten Versicherungsanbietern wird ihre mögliche Geschäftspolitik erläutert;</p> <ul style="list-style-type: none"> – die ALV wird nicht als Umverteilungsinstrument angesehen. <p>Nachteile: – Die konstituierenden Merkmale einer "reinen Versicherungslösung" sind ganz andere (Freiwilligkeit; Wettbewerb der Versicherungsanbieter; private Trägerschaft; keine gesamtwirtschaftlichen Ziele der Versicherung; statt dessen Gewinnmaximierung jedes Anbieters; unabhängige Prämienfestlegung der Anbieter; etc.);</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. unten Risch 1980.
4. Risch	1980	<p>Trennung zwischen reiner ALV und einer auch zukünftig beitragsfinanzierten Arbeitsvermittlung.</p> <p>Errichtung einer ALV mit gewerkschaftlicher Zuschußpflicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorgabe einer Zielarbeitslosenquote für jeden Tarifvertrag und Festlegung des benötigten Beitragsaufkommens; – Arbeitgeber und Arbeitnehmer tragen je die Hälfte des fixierten Beitragsvolumens; – Defizite bzw. Überschüsse werden von den Gewerkschaften ausgeglichen bzw. abgeschöpft; – die Zuschußpflicht besteht für alle Arbeitnehmerorganisationen, die Tarifverträge mit "faktischer Allgemeinbindung" abschließen; – die Ausgabenseite der ALV bleibt unverändert. 	<p>Vorteilhaftigkeit der gewerkschaftlichen ALV:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Internalisierung der gesamtwirtschaftlichen Kosten einer lohninduzierten Arbeitslosigkeit nach dem Verursacherprinzip, was eine zurückhaltende Lohnpolitik nahelegt; – stärkere Lohndifferenzierung, da die Branchengewerkschaften für ihren Bereich jeweils die Leistungen an die ALV aufbringen; – die unvollständige Information über den beschäftigungskonformen Reallohnanstieg führt zu vorsichtigem Herantasten an den Gleichgewichtslohn. 	<p>Vorteil: – höhere Beschäftigungskonformität.</p> <p>Nachteile: – Keine Freiwilligkeit;</p> <ul style="list-style-type: none"> – keine Risikoäquivalenz von Beiträgen und Leistungen; – Moral-Hazard-Problem bei Festlegung der Zielarbeitslosenquote; – vgl. auch unten unter IV Berthold/Külp (1987).

noch Übersicht 5

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
<i>II. Zur Systemanpassung</i>				
5. Berthold	2000	<p>In Anlehnung an private Versicherungslösungen soll im Rahmen der staatlichen ALV eine stärkere Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen hergestellt werden:</p> <p>Erstens sollte die Versicherungspflicht auf eine Mindestsicherung in Höhe der Sozialhilfe beschränkt werden;</p> <p>zweitens sollte die Arbeitslosenhilfe abgeschafft werden und der Arbeitslose nach Ablauf des Arbeitslosengeldes nicht als Versicherungs-, sondern als Sozialfall angesehen werden;</p> <p>drittens sollten die ALV-Beiträge von Arbeitnehmern, Unternehmen und Gewerkschaften entsprechend der von ihnen verursachten Lasten für die ALV aufgebracht werden; dabei ist auch eine Beitragsdifferenzierung innerhalb dieser Gruppen vorgesehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Arbeitnehmer: Differenzierung der Beiträge nach dem individuellen Arbeitslosigkeitsrisiko (Beruf, Sektor, Region, Dauer vergangener Arbeitslosigkeit) sowie nach dem gewählten Leistungspaket (Umschulung, Fortbildung, Arbeitsbeschaffung, Zumutbarkeitskriterium, Karenztage); – Unternehmen: Beitragssätze nach Entlassungsverhalten ("experience rating"); risikoäquivalente Beiträge müssen mit lockererem Kündigungsschutz und dezentralen Lohnverhandlungen einhergehen; – Gewerkschaften: Beitragsdifferenzierung nach Unternehmen, Sektoren und Regionen. 	<p>Ad erstens: Die Begrenzung auf das Sozialhilfeniveau soll Anreize zur Annahme auch geringer entlohnter Tätigkeiten schaffen;</p> <p>ad zweitens: von der über dem Sozialhilfesatz liegenden, zeitlich faktisch unbegrenzten Arbeitslosenhilfe gehen Anreize zum Verharren in der Arbeitslosigkeit und zur Überwälzung tarifpolitischer Lasten auf den Steuerzahler aus;</p> <p>ad drittens: die drei Gruppen sollen Anreize erhalten, ihr Fehlverhalten, das Ursache der Arbeitslosigkeit ist, zu korrigieren; diese Anreize steigen durch eine risikoäquivalente Beitragsdifferenzierung innerhalb der Gruppen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Arbeitnehmer: der Anreiz, arbeitslos zu bleiben oder zu werden, sinkt, die Lohnvorstellungen werden realistisch, die berufliche Mobilität steigt; – Unternehmen: der Anreiz, die Kosten von Beschäftigungseinbrüchen über Entlassungen zu sozialisieren, nimmt bei "experience rating" ab; dieses bewahrt betriebsspezifisches Humankapital und ermöglicht auch eine unternehmensspezifische Beitragsdifferenzierung, wodurch eine Quersubventionierung der erfolglosen durch die erfolgreichen Unternehmen vermieden wird; um eine Zunahme der mengenmäßigen Unbeweglichkeit der Arbeit zu vermeiden, muß der Kündigungsschutz begleitend gelockert werden; der beschleunigte Strukturwandel wegen fehlender Quersubventionierung verlangt eine höhere Lohnflexibilität, um die Anpassungslasten besser zu tragen; – Gewerkschaften: eine Internalisierung der lohn- und tarifpolitischen externen Effekte soll erreicht werden, was bei einer Beitragsdifferenzierung nach einzelnen Gewerkschaft- 	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Freiwilligkeit (Begrenzung der Versicherungspflicht); – Vereinfachung des Systems sozialer Sicherheit; – größere Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen. <p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> – institutionelle Ausgestaltung sehr unklar; – ALV als Strafverfahren (Sanktionsmechanismus); – hohes Ausmaß an unbegründeter Umverteilung; – Zurechenbarkeit der Arbeitslosigkeit fragwürdig.

noch Übersicht 5

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
6. Frankfurter Institut / Kronberger Kreis	1999	Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des Vorruhestandes sollen vollständig durch einen Bundeszuschuß finanziert werden. Darüber hinaus wird bei der ALV "kein besonders dringender Reformbedarf" gesehen, da die Fehlreize im Vergleich zu anderen Zweigen des Sozialsystems gering sind.	<p>ten zielgerichtet erfolgen kann; die härtere Budgetrestriktion schafft Anreize für eine (teil-)arbeitsmarkträumende Lohn- und Tarifpolitik.</p> <p>Bemängelt wird bei der ALV :</p> <ul style="list-style-type: none"> – keine Äquivalenz von Beiträgen und Versicherungsleistungen; – Umverteilung aufgrund pauschaler Bedürftigkeitsvermutung (höhere Leistungen für Arbeitslose mit Kindern); – Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Vorruhestandsmaßnahmen durch Beiträge, was zur Verzerrung zwischen Beiträgen und Versicherungsleistungen führt. 	Nachteile: – Weitgehende Überschneidung der genannten Mängel; – die Bewertung der relativen Verzerrungen bei der ALV ist nicht nachvollziehbar.
7. Genosko, Hirte, Weber	1999	Einführung von differenzierten ALV-Beiträgen für Unternehmen, die sich nach dem Entlassungsverhalten der einzelnen Unternehmen richten ("experience rating").	Vermeidung einer Subvention von instabilen durch stabile Unternehmen, so daß es zu einem optimalen Beschäftigungsstand und einer optimalen Entlassungsquote kommen kann. In Deutschland erhöht der Kündigungsschutz die Grenzkosten der Entlassung und führt zu suboptimalen Ergebnissen; erhöht dieser die Grenzkosten über Gebühr, so dient das "experience rating" als Korrekturinstrument einer Second-best-Politik.	Arbeitslosengelder sind keine Unternehmenssubvention. Instabilitäten bei Unternehmen sind selten schuldhaft; der Schuldnachweis würde erhebliche Probleme zur Folge haben. Was ist die "optimale Entlassungsquote" in einem Saisonbetrieb?
8. SVR	1999	<p>Erstens: Reform des Arbeitslosengeldes durch stärkere Befristung. Es wird vorgeschlagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – proportionale Verringerung (25 vH) der Bezugsdauer unter Beibehaltung der Struktur der Bezugsdauer; – oder lebensalterunabhängige Befristung auf ein Jahr; – oder degressive Ausgestaltung (z.B. nach sechs Monaten); <p>zudem sollte eine Dynamisierung der Lohnersatzleistungen um die allgemeine Entgeltentwicklung unterbleiben;</p> <p>zweitens: Reform der Arbeitslosenhilfe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Streichung der "originären" Arbeitslosenhilfe wird als beschlossen vorausgesetzt; – die Anschlußarbeitslosenhilfe sollte stärker degressiv ausgestaltet, zeitlich befristet (z.B. 	<p>Ad erstens: Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung beeinflussen den Anspruchslohn und sind mit der Arbeitslosigkeit korreliert, wie empirische Studien zeigen. Eine stärkere Befristung steigert die Motivation des Arbeitslosen zur Arbeitsaufnahme und senkt die Lohnnebenkosten;</p> <p>ad zweitens: Entsprechende Fehlreize gehen auch von der Arbeitslosenhilfe aus, die den Anspruchslohn in die Höhe schraubt und einer Lohndifferenzierung nach unten enge Grenzen setzt.</p>	<p>Vorteile: – Konsistenz des Vorschlags; – Verbesserung der Effizienz der ALV.</p> <p>Nachteile: – Die Umverteilungen innerhalb der ALV werden nicht ausreichend angesprochen; – die Äquivalenz von Beiträgen zu Leistungen bleibt unerwähnt; – es handelt sich um globale Korrekturen, ohne Berücksichtigung individueller Risiken.</p>

noch Übersicht 5

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
9. Eisen	1997	<p>auf ein Jahr) oder abgeschafft werden. Bei einer Abschaffung wären die Kommunen über die Steuerverteilung finanziell zu entlasten.</p> <p>Partielle Reform der ALV: Erstens: Befreiung der ALV von "versicherungsfremden Leistungen"; zweitens: im Zeitablauf zuerst sinkende, dann (nach 6 Monaten) wieder steigende Unterstützungsleistungen; der Anstieg könnte auf Kreditbasis oder als (Lohnsubventions-)Voucher vergeben werden; drittens: Einführung von Beschäftigungsgutscheinen (Vouchers): Wert abhängig von der individuell zu erwartenden Dauer der Arbeitslosigkeit; alternativ abhängig von der bisherigen Dauer, die Aussagen über die noch zu erwartende Dauer und damit die Berechnung eines Gegenwartswertes der Unterstützungsleistungen erlaubt (damit einhergehend Abhängigkeit des Wertes von der Höhe der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote); Voucher nur für Unternehmen, die Beschäftigung ausdehnen; statt Voucher Prämie für schnelle Arbeitsaufnahme. viertens: Budgetausgleich der ALV über einen Konjunkturzyklus.</p>	<p>Zu den einzelnen Reformmaßnahmen: Ad erstens: Finanzierung "versicherungsfremder Leistungen" über öffentliche Haushalte außer Maßnahmen im Bereich der Humankapitalbildung, die bislang von der ALV finanziert werden wg. steigender Skalenerträge; ad zweitens: nach etwa 6 Monaten kaum noch "Moral Hazard", wie auch empirische Studien belegen; ad drittens: in Anlehnung an Snower (1994), CEPR (1995) und Meyer (1995); ad viertens: keine prozyklische Anpassung der Beiträge.</p>	<p>Vorteil: Verbesserung der Effizienz der ALV. Nachteil: Vermeidung des unternehmerischen Moral Hazard administrativ aufwendig.</p>
10. Sell	1997	<p>Aufgabenadäquate Finanzierung der Leistungen der Sozialversicherung: "Nichtversicherungs-adäquate" Leistungen werden steuer- und nicht beitragsfinanziert. Die stärkere Steuerfinanzierung kann mit einer Restrukturierung des Leistungsspektrums einhergehen.</p>	<p>Die ALV-Beiträge sinken, während die Synergieeffekte des Verbundsystems von ALV und Arbeitsmarktpolitik bestehen bleiben. Das Äquivalenzprinzip würde systemkonform gestärkt.</p>	<p>Vorteil: Transparenz auf der Finanzierungsseite. Nachteil: Keine Ressourcenersparnis (lediglich eine neue Umverteilungsvariante).</p>
11. SVR	1996	<p>Aufteilung der ALV in Mindestabsicherung und Zusatzversicherung: Erstens: Mindestabsicherung: obligatorisch (in Höhe zwischen Sozialhilfe und bisherigem ALV-Leistungsniveau); nach Ablauf der An-</p>	<p>Stärkung des Effizienzgedankens in der ALV, um Beiträge und Arbeitskosten zu senken und damit die Beschäftigung zu steigern. Größere Wahlfreiheit der Arbeitnehmer bzgl. Absicherung bei Arbeitslosigkeit wie auch in anderen Bereichen der sozialen Sicherung. Die aufge-</p>	<p>Vorteile: – Stärkere Effizienzorientierung der ALV; – beschäftigungssteigernde Tendenzen. Nachteile: – Kein Vorschlag zur Anspruchs-</p>

noch Übersicht 5

		spruchsdauer wird ggf. Sozialhilfe gezahlt; der Beitrag ist einkommensproportional; Zweitens: Zusatzversicherung: freiwillig; in Höhe eines vH-Satzes des letzten Nettoeinkommens könnte eine Aufstockung der Mindestabsicherung erfolgen; die zeitliche Ausgestaltung der Leistung sollte wählbar sein (progressiv, degressiv oder konstant während der Arbeitslosigkeit); die Dauer der Anspruchsberechtigung sollte	zeigten Wahlmöglichkeiten sollen nur das Spektrum möglicher Ansätze zur Berücksichtigung individueller Präferenzen aufzeigen; deren gleichzeitige Realisierung erscheint unrealistisch. Die Zusatzversicherung könnte Einkommensreduktionen bei längerer Arbeitslosigkeit mildern.	dauer; – steuerähnliche Finanzierung der Mindestabsicherung (d.h. fehlende Beitragsäquivalenz).
Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
(noch SVR)	1996	ebenfalls wählbar, Karenzzeiten optional sein; die Beitragshöhe würde sich aus dem präferierten Leistungsprofil individuell ergeben. Die Zumutbarkeit eines Arbeitsplatzangebots soll dahingehend geregelt werden, daß mit steigender Arbeitslosigkeitsdauer Einkommensreduktionen hinzunehmen sind.		
12. Paqué	1995	"Minimalreform" der ALV: Das Arbeitslosengeld soll unter den gleichen Rahmenbedingungen wie bisher gezahlt werden. Hingegen soll die Arbeitslosenhilfe wie folgt modifiziert werden: der Arbeitslosenhilfeempfänger hat kein Recht mehr, Beschäftigungsangebote, die im weitesten Sinne zumutbar sind, abzulehnen. Wenn die Beschäftigungsaufnahme zu einer Netto-Einkommenseinbuße führt, besteht Anspruch auf eine Beihilfe zur Kompensation des Differenzbetrags. Grundidee: Wenn Abschreibungskosten der physischen Arbeitskraft infolge Strukturwandel teilweise sozialisiert werden sollen, dann besser durch Subventionierung von Beschäftigung als von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit. Dabei könnten älteren Arbeitslosen längere Fristen bei der Suche nach höherwertiger Beschäftigung eingeräumt werden als jüngeren.	Zwei grundsätzliche Einwände werden zurückgewiesen: (1) Die Schaffung einer Klasse von "Working Poor" wie in den USA, wo nur schlecht bezahlte Arbeitsplätze entstünden. Die Beihilfe bewahrt vor Einkommensverlusten. (2) Die Annahme von Niedriglohtätigkeit disqualifiziert für eine künftige Hochlohtätigkeit (Signalwirkung): Eine arbeitende Person hat bessere Wiedereinstellungschancen als ein längere Zeit Arbeitsloser. Praktische Vorteile: (1) Der Anreiz zu einer höher entlohnten Beschäftigung bleibt; die Beihilfe pro Person fällt geringer als die Arbeitslosenhilfe aus; (2) Verpflichtung zum Jobwechsel oder zu entsprechender Lohnforderung gegenüber dem bisherigen Arbeitgeber: Möglich sind auch pekuniäre Anreize für Jobwechsel, wobei die Beihilfeersparnis z.T. an den Beschäftigten fließt. (3) Wettbewerb auf der Arbeitsnachfrageseite führt zu besser bezahlten Jobs und verhindert Absprachen zwischen Arbeitgeber und Arbeit-	Vorteil: Tendenzieller Arbeitslosigkeitsabbau. Nachteile: – Neuer Subventionstatbestand; – Minimalität zu ausgeprägt; – höherer bürokratischer Aufwand (Marktlöhne, Niedriglöhne, Beihilfenhöhe, Jobwechsel etc.).

noch Übersicht 5

			<p>nehmer zur Fixierung des Lohns unter Marktniveau; ein Jobwechsel kann erzwungen werden (s.o.).</p> <p>(4) Steigende Arbeitsnachfrage treibt Lohn nach oben und führt zu geringer Subventionierung.</p>	
Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung

noch Übersicht 5

13. ASU	1984	<p>Kurzfristige Reform der ALV (zu den Vorschlägen einer langfristigen Reform vgl. oben):</p> <p>Erstens: Sparmaßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Senkung des Arbeitslosengeldes; – restriktivere Zumutbarkeitsregelung; – Einführung von Wartezeiten, die über private Rücklagen oder Darlehen (Selbstbeteiligung) überbrückt werden; subsidiär wird Sozialhilfe gewährt; – Anrechnung von Abfindungen; – degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes nach einer bestimmten Bezugszeit; gleichzeitig darf der Arbeitslose seine Arbeitsleistung unter Tarif anbieten; – Begrenzung der Bezugszeit des Kurzarbeitergeldes auf ein Jahr; <p>zweitens: Modifikation der Zwangsvorsorge:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einführung von Wahlтарifen mit Selbstbeteiligung in Gestalt unterschiedlich hoher Unterstützungszahlungen und wählbarer Karenzzeiten; Mindestabsicherung oberhalb des Sozialhilfesatzes; Auszahlung des bisherigen Arbeitgeberanteils; – Eigenvorsorge durch Rücklagen oder Kassen gesellschaftlicher Organisationen; – teilweise Beitragsrückerstattung bei Nichtanspruchnahme der ALV; <p>drittens: Wiedereinführung einer Versicherungspflichtgrenze;</p> <p>viertens: Ausgliederung von Saisonarbeitslosen aus der ALV:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einkommenssicherung durch Berufsgenossenschaften und Arbeitgeber; – Beschränkung auf Arbeitslosenhilfe; – verstärkte Eigenvorsorge; <p>fünftens: Ausgliederung von Nicht-Vermittelbaren durch Begrenzung von Unterstützungsleistungen auf drei Jahre; Integration in den Sozialhilfebereich.</p>	<p>Zu den einzelnen Reformvorschlägen:</p> <p>Ad erstens: Arbeitslosenunterstützung soll verstärkt die Selbsthilfefähigkeit der Arbeitslosen berücksichtigen;</p> <p>ad zweitens: die Zwangsvorsorge soll aufgelockert werden, ohne das bisherige ALV-System gänzlich in Frage zu stellen;</p> <p>ad drittens: Ermöglichung einer Eigenvorsorge bei Besserverdienenden, deren Umverteilungsbeitrag reduziert wird;</p> <p>ad viertens: die Lohnsubvention durch die Alimentierung von Saisonarbeitslosigkeit soll beendet werden; Branchen wie die Bauwirtschaft sollen die tatsächlichen Arbeitskosten zahlen;</p> <p>ad fünftens: Reduzierung der registrierten Arbeitslosen auf ihren Kern.</p>	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abbau von Moral Hazard bei den Versicherungsnehmern; – stärkere Effizienzorientierung der ALV; – größere Wahlfreiheit der Versicherten. <p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Sinn der Reform – z.B. die Senkung der Beitragssätze durch Sparmaßnahmen – wird nicht genannt. So handelt es sich um eine Verschlechterung der Lage der (potentiell) Arbeitslosen. – es bleibt bei der staatlichen ALV, allerdings mit neuem Regelwerk; – die Fähigkeit zur Eigenverantwortung wird als einkommensabhängig gesehen.
Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung

noch Übersicht 5

14. Soltwedel	1984	<p>Arbeitnehmer und Gewerkschaften sollen am Risiko beteiligt werden. Im einzelnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Individuelles "Moral-Hazard" kann durch ein geringeres Arbeitslosengeldniveau, eine degressive Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes über die Zeit bzw. mit steigender Darlehenskomponente, eine obligatorische Absicherung nur auf Sozialhilfeniveau oder durch Risikoklassen in der ALV reduziert werden; – Das kollektive "Moral Hazard" der Gewerkschaften kann durch eine gewerkschaftliche Zuschußpflicht (siehe Risch 1980) verringert werden. 	<p>Die ALV fördert "Moral Hazard", und damit dauert die Arbeitslosigkeit länger und ist höher; die Löhne sind auch aufgrund der ALV nicht flexibel genug.</p> <p>Von den Vorschlägen zur Verringerung individuellen "Moral Hazards" gehen Anreize für eine raschere Arbeitsaufnahme aus; unter diesem Aspekt erscheint eine reine Versicherungslösung mit Risikodifferenzierung am wirkungsvollsten. Da für den einzelnen unter den gegebenen Rahmenbedingungen (TVG) kein Lohnsetzungsspielraum besteht, müssen die Tarifvertragsparteien auf eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik verpflichtet werden; die Gewerkschaftsbeteiligung an der ALV könnte dem kollektiven "Moral Hazard" entgegenwirken.</p>	<p>Vorteile: – Höhere Effizienz der ALV; – reduziertes kollektives Moral Hazard; – höhere Beschäftigungskonformität.</p> <p>Nachteile: – Es bleibt bei der staatlichen ALV; – vgl. Risch (1980).</p>
<i>III. Zur Systemerhaltung</i>				
15. Hartmann	1998	<p>Ein privates Angebot einer ALV ist ebenso abzulehnen wie die Freiwilligkeit der Versicherung und eine risikoäquivalente Tarifgestaltung. Vorzuziehen ist vielmehr eine staatliche ALV mit Versicherungszwang und Einheitsprämie.</p>	<p>Ad Versicherungszwang: Adverse Selection wird vermieden. Die "Unversicherbarkeit" einer Mehrzahl von Arbeitnehmern wird aufgehoben. Produktivitätssignale durch Nichtversicherung sind nicht mehr möglich. Das Ausmaß der "Trittbrettfahrerei" (durch Rückgriff auf staatliche Transfers bei fehlendem Versicherungsschutz) wird vermindert. "Die Bedeutung einer Erhöhung der Sicherheit infolge einer Absicherung gegen Arbeitslosigkeit ist um so höher einzuschätzen, je wichtiger das Risiko als volkswirtschaftliche Produktionskraft angesehen wird" (wörtliches Zitat) u.ä.</p> <p>ad Einheitsprämie: der Versicherungszwang allein löst nicht das Problem der "relativen Armut" (d.h. diejenigen, die eine Absicherung am nötigsten haben, können ihre relativ hohe risikoäquivalente Prämie nicht zahlen). Hervorgehoben wird, daß die Einheitsprämie ein vom Verfasser für wünschenswert gehaltenes Redistributionselement darstellt. Das Problem der "relativen Armut" wäre gelöst und die ALV würde neben der "Einkommensstabilisierung" zur Einkommensnivellierung beitragen. Eine solche Zwangsversicherung mit Einheitsprämie wäre daher "eine wichtige Bedingung für ökonomische Prosperität";</p>	<p>Vorteile: – Der Staat wird als Mitverantwortlicher der Arbeitslosigkeit interpretiert (vgl. auch Rürup, s.u.).</p> <p>Nachteile: – Keine empirisch gehaltvolle Analyse (die bestehende ALV wird nicht auf ihre Effizienz hin analysiert); – Umverteilung wird mit nicht nachvollziehbaren positiven Werturteilen gekoppelt; – Effizienzgewinne durch ein staatliches Monopol sind fragwürdig; der Alternative des Wettbewerbs werden durch Versicherungszwang und Einheitsprämie die Voraussetzungen entzogen; – die negativen Auswirkungen staatlichen Handels (hier: Arbeitslosigkeit) reichen als Begründung für ein Staatsmonopol nicht aus.</p>

noch Übersicht 5

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
(noch Hartmann)	1998		<p>ad Staatliches Monopol: eine privatwirtschaftliche Bereitstellung wird als eher nachteilig angesehen, da keine Effizienzgewinne zu erwarten sind; dies wird damit begründet, daß unter der Bedingung Zwangsversicherung plus Einheitstarifizierung kein Wettbewerb möglich ist; Wettbewerb wird zudem aufgrund staatlichen Regulierungsbedarfs und eventueller Risikoübernahmen des Staates als nachteilig angesehen. Eine staatliche Lösung erscheint zudem vorteilhaft, da der Staat als Mitverursacher von Arbeitslosigkeit Anreize hat, diese zu vermeiden.</p>	

noch Übersicht 5

16. Rürup	1990	<p>"Resümierend kann man mithin zusammenfassen: Eine staatliche Zwangsversicherung von Arbeitslosigkeit ist aus theoretischer Sicht grundsätzlich ökonomisch vorteilhaft, wenn sie die folgenden Merkmale aufweist:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sie beginnt sofort mit dem Anfang des individuellen Planungshorizonts und hat eine konstante Struktur. – Sie ist bei Fehlen von <i>moral hazard</i> der Versicherungsnachfrager ein Einheitsvertrag, dessen Prämie auf der Grundlage von über alle relevanten Zeitperioden hin und – bei <i>Informationsasymmetrie</i> – über alle Versicherungsnachfrager hin gemittelten Schadenswahrscheinlichkeiten berechnet wird. – Die unbestreitbare Existenz von <i>moral hazard</i> erfordert eine perioden- und individuenspezifische Selbstbeteiligung der Versicherungsnachfrager. – Wartezeiten können ebenfalls in Ergänzung zur Steuerung des <i>moral hazard</i> in den Vertrag "eingebaut" werden. <p>Vergleicht man diesen Vertragstypus mit der in der Bundesrepublik Deutschland existierenden Arbeitslosenversicherung, kann man feststellen, daß diese weitgehend mit den eben genannten Merkmalen übereinstimmt. Sie ist daher als grundsätzlich ökonomisch rational und damit gesamtwirtschaftlich effizient bzw. als volkswirtschaftliche Produktivkraft zu bezeichnen."</p>	<p>Theoretische Beweisführung auf der Basis von sechs Annahmen.</p> <p>Wohlfahrtsmaximierend ist eine Einheitsprämie für alle Beschäftigten, die im Zeitablauf konstant ist. Dies ermöglicht individuelle Einkommensstabilisierung. Die ALV muß Zwangscharakter haben, damit die guten Risiken die schlechten Risiken subventionieren.</p>	<p>Vorteile: – Eine grundlegende Arbeit zur Vorteilhaftigkeit staatlicher ALV; – der Staat wird als Mitverantwortlicher der Arbeitslosigkeit interpretiert.</p> <p>Nachteile: – Die Analyse ist eine Apologie der staatlichen ALV ohne empirischen Gehalt – die Wohlfahrtskriterien sind unklar. Da es eindeutige Verlierer gibt – nämlich die guten Risiken – , die nicht kompensiert werden, kann die staatliche Zwangs-ALV nicht paretooptimal sein; – die Argumentation ist teilweise inkonsistent (Informationsasymmetrie); – eine Analyse des Versicherungsangebots unter Wettbewerbsbedingungen erfolgt nicht. Der Vergleich des Staatsmonopols mit einem privaten Monopol ergibt die Überlegenheit des Staatsmonopols, weil dieses der Mitverursacher des Problems ist.</p>
Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
17. Berthold, Külp	1987	<p>Die zwangsweise organisierte ALV mit Pflichtmitgliedschaft und zentral festgelegtem Beitragssatz löst weitgehend die Probleme der unbekanntem Schadenswahrscheinlichkeit und -höhe, der Adverse Selection, der Bewältigung großer Instabilitäten auf den Arbeitsmärkten und des massenhaften Auftretens voneinander unabhängiger Risiken. Es bleibt das Problem des Moral Hazard der Tarifpartner. Dennoch erscheint die Umgestaltung der gegenwärtigen</p>	<p>Gegen ein System mit gewerkschaftlicher Zuschußpflicht spricht:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verlangsamung des notwendigen Strukturwandels durch die Gewerkschaften, da diese für die strukturell bedingte Arbeitslosigkeit aufkommen müßten; dieses Argument wird allerdings dadurch relativiert, daß die gewerkschaftliche Zuschußpflicht eine sektoral differenzierte Lohnpolitik impliziert, die Konkurrenz und Entlassungen vermeiden hilft; 	<p>Vorteile: –</p> <p>Nachteile: – Die Probleme des unbekanntem Arbeitslosigkeitsrisikos etc. werden nicht gelöst, sondern werden, bei der bestehenden ALV, als unwichtig angesehen. Wieso das vorgebliche Problem des Moral Hazard "gelöst" ist, ist unklar, da</p>

noch Übersicht 5

		ALV in ein System mit gewerkschaftlicher Zuschußpflicht (siehe Risch 1980) gegenwärtig nicht als geeignete Problemlösung. Die gegenwärtige ALV läßt kaum negative Auswirkungen auf das Angebotsverhalten der Arbeitnehmer im Suchprozeß und auf das Entlassungsverhalten der Unternehmungen erwarten.	<ul style="list-style-type: none"> – ein permanenter Streit über die Art und Höhe der künftigen Arbeitslosigkeit wäre vorprogrammiert, da Prognosen stets unsicher sind; die Abweichungen zwischen prognostizierter und tatsächlicher künftiger Arbeitslosigkeit sind aber für den Umfang des Finanzierungsanteils der Unternehmen bzw. der Zuschußpflicht der Gewerkschaften entscheidend; – unzureichende Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch die ALV, da nur noch die Ausgabenseite antizyklisch variiert wird und die Lohnpolitik der Gewerkschaften zurückhaltend sein würde; allerdings liegen die Stabilisierungsaufgaben bei der Geld- und Fiskalpolitik. 	<p>die staatliche Zwangsversicherung etwaige Kosten des Moral Hazard überwälzen kann.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zur Kritik zum Vorschlag von Risch: <ul style="list-style-type: none"> • Die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist nicht Aufgabe der ALV. • Das Ausmaß des Strukturwandels zu bestimmen ist nicht Aufgabe der ALV, wohl aber die Absicherung der Arbeitslosen. • Die Zielarbeitslosenquote bei Risch ist nicht differenziert nach den Arten der Arbeitslosigkeit.
<i>IV. Allgemeine Systemdiskussion</i>				
18. Berthold	2000	Eine Privatisierung der ALV wäre zwar geeignet, verschiedene Formen des "Moral Hazard" zu beseitigen. Doch ist Arbeitslosigkeit ein "nicht oder nur schwer" versicherbares Risiko.	<p>Beseitigung von "Moral Hazard" durch private ALV:</p> <ul style="list-style-type: none"> – "individuelles Moral Hazard" (≡ extensive Inanspruchnahme von Leistungen durch Arbeitnehmer): Prämiendifferenzierung nach individuellen Risiken (ex ante) bzw. nach der Häufigkeit der tatsächlichen Risikofälle (ex post); – "externes Moral Hazard" (≡ extensive Nutzung der ALV durch Arbeitgeber als Puffer für Beschäftigungsschwankungen): Differenzierung der Arbeitgeberprämien nach Entlassungshäufigkeit, vertragliche Bindung zwischen Versicherungen und Arbeitgebern oder Versicherungsbeiträge nur durch Arbeitgeber; 	<p>Vorteile: Moral Hazard ist in der Tat kein Hindernis für eine private ALV.</p> <p>Nachteile: – Gegenstand einer privaten ALV wäre nicht die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit, sondern die individuelle. Diese dürfte durch Prämiendifferenzierung nach Risikoklassen durchaus steuerbar sein.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Branchenkonjunkturen koinzidieren selten miteinander. Sofern die ALV europaweit oder weltweit angeboten wird, wird das Argument der fehlenden Unabhängigkeit der Risiken noch bedeutungsloser.

noch Übersicht 5

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
(noch Berthold)	2000		<ul style="list-style-type: none"> - "kollektives Moral Hazard" (\equiv Externalisierung der Beschäftigungseffekte einer aggressiven Lohnpolitik durch die Gewerkschaften): Prämiendifferenzierung bei Arbeitnehmern führt zu mäßigendem Einfluß auf die Gewerkschaften. <p>Eine private ALV scheitert "gegenwärtig" daran, daß ein Risikoausgleich unter den Versicherten nicht möglich ist; dieser setzt voneinander weitgehend unabhängige Risikoquellen und unterschiedliche Risikointensitäten, die sich nahezu ausgleichen, voraus; bei der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit sind die Risikoquellen nicht unabhängig voneinander, und die Intensitäten sind nahezu identisch.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Unklar ist die Bedeutung des "gegenwärtig"; zu fragen wäre, von wann an der Risikoausgleich möglich ist. - Unklar ist, ob eine staatliche ALV den Risikoausgleich bewältigt.

noch Übersicht 5

<p>19. Hartmann</p>	<p>1998</p>	<p>Die private ALV würde nur einem geringen Teil der Beschäftigten offenstehen. Sie ist aufgrund von "Dysfunktionalitäten" bei Maßnahmen gegen Moral Hazard und Adverse Selection ökonomisch nicht sinnvoll. Darunter wird verstanden:</p> <p>(1) Nichtversicherung wegen subjektiver Risiko-kounterschätzung der Arbeitnehmer;</p> <p>(2) Nichtversicherung wegen Signalwirkung auf potentielle Arbeitgeber;</p> <p>(3) Bonus-Malus-Systeme gegen Adverse Selection reduzieren Anreize zur Wiederbeschäftigung;</p> <p>(4) Risikokategorisierung und Bonus-Malus-Systeme behindern die Reintegration von Arbeitslosen und destabilisieren die zukünftige Erwerbskarriere;</p> <p>(5) Behinderung der Reallokation des Faktors Arbeit durch vergangenheitsbezogene Risikokategorisierung (Arbeitslosigkeitsspannen, Berufswechsel);</p> <p>(6) prozyklisches Verhalten durch "Opting Out".</p> <p>Darüber hinaus spricht gegen eine private ALV:</p> <p>(7) Prozyklische Prämienanpassungen, die zu einer Verschärfung von Konjunkturschwankungen führen.</p>	<p>Die Unversicherbarkeit des überwiegenden Teils der Beschäftigten wird damit begründet, daß das hohe individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko, die Unsicherheiten der Prognose und vor allem die Gefahr von "Kumulschäden" zu prohibitiv hohen Prämien führen. Ein hohes individuelles Risiko wird bei geringer Qualifikation, hohem Alter und fremder Nationalität gesehen. Das Arbeitslosigkeitsrisiko wäre zudem kaum kalkulierbar, da persönliche Charakteristika durch die Gefahr wirtschaftlicher Krisen in ihrer Aussagekraft eingeschränkt sind. Kumulschäden, als Folge der starken positiven Korrelation der Schadensereignisse, sind nur bei entsprechend hohem Gefährlichkeitszuschlag versicherbar, von dem Saisonbeschäftigte besonders betroffen wären.</p> <p>Ad (1) Untersuchungen zeigen, daß Arbeitnehmer ihr Arbeitslosigkeitsrisiko systematisch unterschätzen und ihnen daher eine Nichtversicherung trotz bestehender Risiken vorteilhaft erscheinen würde;</p> <p>ad (2) der Autor sieht es als negativ an, wenn durch die Nichtversicherung potentiellen Arbeitgebern eine hohe Arbeitsleistung signalisiert werden soll;</p> <p>ad (3), (4) der Anreiz zur Wiederbeschäftigung wird dadurch gemindert, daß aufgrund eines "Experience Ratings" nach einer Phase der Ar-</p>	<p>Vorteile: –</p> <p>Nachteile: – Die Risiken der Arbeitslosigkeit (auch die hohen) verschwinden nicht durch eine staatliche ALV;</p> <p>– die kostengünstigste Einkommensabsicherung wird nicht gesucht.</p>
---------------------	-------------	---	---	--

noch Übersicht 5

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
(noch Hartmann)	1998		<p>beitslosigkeit die Prämie bei Arbeitsaufnahme steigt. Da die vergangene Erwerbsbiographie als Schätzer für die zukünftige dient, entfallen Arbeitslosigkeitsspannen eine destabilisierende Wirkung auf die zukünftige Erwerbskarriere;</p> <p>ad (5) häufiger Berufswechsel würde mit höheren Prämien bestraft, was nicht näher begründet wird;</p> <p>ad (6) in guten Konjunkturlagen würde ein Austritt aus der ALV stattfinden, wenn kein Mehr-Perioden-Vertrag bestände; offensichtlich sieht der Autor in diesem Instrument gegen ein "Opting Out" aber mehr Nachteile als Vorteile (siehe (3) bis (5));</p> <p>ad (7) die ALV hätte keine "Built-in-Stabilisator-Funktion" mehr. Gegen eine Absicherung der Konjunkturzyklen mit Schwankungsfonds spricht: die hohe Belastung der Versicherten in der Aufbauphase, Steuerungsprobleme bei asymmetrischen Zyklen .</p>	
20. SVR	1996	Eine völlige Privatisierung der ALV oder eine Aufteilung in eine staatliche Grundversicherung und private Zusatzversicherungen sind nicht sinnvoll.	Die individuellen Risiken, arbeitslos zu werden, sind nicht voneinander unabhängig und die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Risiken ist nicht hinlänglich bekannt. Insbesondere bei "konjunktureller" Arbeitslosigkeit kann es zu einer Kumulation von Schäden kommen. Bestehende Zusatzversicherungen schließen Personen mit hohen Risiken von vornherein aus.	Vgl. Berthold, Nr. 18 (2000).
21. Knappe	1995	Die vom Staat zu verantwortende Fehlorganisation des Arbeitsmarktes läßt keine Privatversicherung zu.	Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist versicherbar, wenn die Arbeitslosigkeit konjunkturelle Ursachen hat oder Folge eines individuellen Moral-Hazard-Verhaltens der Arbeitnehmer oder -geber ist; Rücklagenbildung bzw. eine entsprechende Vertragsgestaltung ermöglichen die Versicherbarkeit. Es ist nicht versicherbar bei kollektivem Moral-Hazard-Verhalten der Tarifparteien, die ohne Rücksicht auf das Arbeitslosigkeitsrisiko und die Höhe der ALV-Beiträge nicht-marktgerechte Löhne aushandeln. Daher sind risikoäquivalente Beiträge nur bei einer Organisation des Arbeitsmarktes an-	Die Analyse geht zu sehr von der Irreversibilität der Organisation des deutschen Arbeitsmarktes aus und beachtet nicht die Effekte einer Prämien differenzierung auf das kollektive Moral Hazard.

noch Übersicht 5

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
22. Berthold	1988	<p>(1) Bei einer privaten Versicherungslösung ist der größte Teil der Arbeitnehmer nicht bzw. unzureichend abgesichert.</p> <p>(2) Eine unternehmensbezogene Absicherung der Arbeitnehmer auf unternehmensinternen Versicherungsmärkten erscheint ebenfalls nicht möglich. Dabei würden die Arbeitgeber für einen Lohnabschlag die materiellen Folgen der Arbeitslosigkeit ihrer Arbeitnehmer absichern.</p>	<p>gemessen, die auf die Vermeidung dauerhafter gesamt wirtschaftlicher Arbeitslosigkeit abzielt.</p> <p>Ad (1): Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist als nicht oder nur schwer (privat) versicherbares Risiko anzusehen. Schadenswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe sind weitgehend unbekannt, zudem sind die Risiken konjunkturell bedingt nicht unabhängig voneinander. Die notwendige Diversifizierung der materiellen Risikofolgen ist nicht möglich. Hingegen sind Moral-Hazard-Verhalten von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie der Informationsstand der Versicherer über individuelle Risikomerkmale keine unüberwindbaren Hindernisse.</p> <p>Ad (2): Die Unternehmen hätten nur Interesse an Arbeitsverträgen mit Versicherungsschutz für höher qualifizierte Kräfte, um betriebspezifisches Humankapital zu sichern; die guten Risiken werden selektiert. Zudem besteht auch auf Unternehmensebene das prinzipielle Problem mangelnder Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos.</p>	<p>Zu (1): Vgl. Berthold, Nr. 18 (2000).</p> <p>Zu (2): Eine unternehmensinterne Versicherung wäre nur bei Großunternehmen möglich. Auch bei diesen würde sie in der Tat daran scheitern, daß ein Risikoausgleich in diesem Fall nicht möglich ist.</p>
23. Berthold, Kulp	1987	Eine privatwirtschaftliche Versicherungslösung ist nicht möglich, ebenso scheidet eine unternehmensinterne Versicherung aus.	<p>(1) Gegen eine privatwirtschaftliche ALV spricht:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist schwer bzw. überhaupt nicht versicherbar; die Gründe sind: unbekannte Schadenswahrscheinlichkeit und -höhe, die Risiken sind konjunkturell bedingt nicht unabhängig voneinander; empirische Untersuchungen bezüglich des Arbeitslosigkeitsrisikos zeigen, daß weniger als 50 vH der Risiken diversifizierbar sind; daraus folgt, daß private Versicherungen keine wirkungsvolle Absicherung gegen die materiellen Folgen von Arbeitslosigkeit leisten können; – ein Moral-Hazard-Verhalten der Versicherungsnehmer ist über die Leistungs- und Prämiengestaltung offensichtlich nicht hinreichend einzudämmen; – schlechte Risiken werden nicht vers- 	<p>Vorteile: –</p> <p>Nachteile: – Die Möglichkeit der Prämien differenzierung wird nicht hinreichend berücksichtigt;</p> <ul style="list-style-type: none"> – konjunkturelle Arbeitslosigkeit ist versicherbar, trotz verbundener Risiken; – die (eine) zitierte Untersuchung über die Diversifizierung des Arbeitslosigkeitsrisikos bezieht sich auf ausgewählte Sektoren (und Bundesstaaten) der US-amerikanischen Wirtschaft in den siebziger Jahren (mit diskussionswürdiger Methodik); – zur unternehmensinternen Versicherung vgl. oben Berthold (1988).

noch Übersicht 5

Autor(en)	Erscheinungsjahr	Vorschlag (These)	Begründung	Bewertung
(noch Berthold, Külp)	1987		<p>schlechten Risiken sitzen, da die guten Risiken aufgrund steigender Beitragsätze die Versicherung verlassen (Grund für die Prämienhöhung: die "schlechten" Risiken werden anfangs zu günstig eingeordnet);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Träger hoher Arbeitslosigkeitsrisiken und/oder Bezieher geringer Arbeitseinkommen werden sich aufgrund ihrer begrenzten Zahlungsbereitschaft nicht versichern. <p>(2) Gegen eine unternehmensinterne Versicherungslösung spricht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Selektion "guter" Risiken, da Unternehmen vor allem höher qualifizierte Arbeitskräfte über einen Arbeitsvertrag mit Versicherungsschutz binden würden; - auch die Unternehmen sind nicht in der Lage, Schadenswahrscheinlichkeit und -höhe festzulegen, sie kennen den erwarteten Konjunkturverlauf nur höchst ungenau; bei einer Überschätzung der Konjunktur wären Vertragskündigungen die Folge. 	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Literaturverzeichnis

- ASU (Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer) (1984). Eine marktwirtschaftliche Reform der Arbeitslosenversicherung. Bonn.
- BA (Bundesanstalt für Arbeit) (lfd. Jgg. [a]). Arbeitsstatistik-Jahreszahlen. Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der BA. Nürnberg.
- Barr, Nicholas (1987). *The Economics of the Welfare State*. London.
- Beenstock, Michael (1986). "Competitive Unemployment Insurance in the Market Economy". *Economic Affairs*, 6 (6): 10–13.
- Beenstock, Michael, Valerie Brasse (1986). *Insurance for Unemployment*. London.
- Berthold, Norbert (1988). "Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung". In G. Rolf, P.B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), *Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*. Frankfurt a.M.: 339–369.
- Berthold, Norbert (2000). *Mehr Beschäftigung: Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat*. Frankfurter Institut, Kleine Handbibliothek 28. Frankfurt.
- Berthold, Norbert, Bernhard Külz (1987). *Rückwirkungen ausgewählter Systeme der sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft*. Sozialpolitische Schriften, Heft 47. Berlin.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (lfd. Jgg. [a])). *Statistisches Taschenbuch: Arbeits- und Sozialstatistik*. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (1995). *Arbeitsförderungsgesetz: Stand 1. Januar 1995*. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (1998a). *Wegweiser durch das neue Arbeitsförderungsrecht*. Bonn.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (1998b). *Arbeitsförderungsrecht: Sozialgesetzbuch III*. Bonn.

- Eisen, Roland (1997). "Reformüberlegungen zur Arbeitslosenversicherung". In R. Hauser (Hrsg.), *Reform des Sozialstaats I: Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 251/I. Berlin: 45–75.
- Engelhard, Peter, Heiko Geue (1998). "Arbeitslosenversicherung in tarifpartnerschaftlicher Regie". *List Forum* 24 (2): 132–146.
- Evans, Martin (1996). *Means-testing the Unemployed in Britain, France and Germany*. London School of Economics and Political Science. Discussion Paper WSP/117.
- Faure, Michael G. (1995). "The Limits to Insurability from a Law and Economics Perspective". *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 20 (76): 454–462.
- Feldstein, Martin (1975). "Unemployment Insurance: Time for Reform". *Havard Business Review*, March–April: 51–61.
- Feldstein, Martin, Daniel Altman (1998). *Unemployment Insurance Saving Accounts*. National Bureau of Economic Research, Working Paper, 6860. Cambridge (Mass.).
- Frankfurter Institut (Stiftung Marktwirtschaft und Politik) / Kronberger Kreis, (1999). *Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten*. Frankfurt.
- Franz, Wolfgang (1982). "The Reservation Wage of Unemployed Persons in the Federal Republic of Germany: Theory and Empirical Tests". *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 102 (1): 29–51.
- Franz, Wolfgang (1996). *Arbeitsmarktökonomik*. 3. Auflage, Berlin.
- Frerich, Johannes (1996). *Sozialpolitik: Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Auflage, München.
- Genosko, Joachim, Georg Hirte, Reinhard Weber (1999). "Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung". *Wirtschaftsdienst* 79 (1): 44–49.
- Grubel, Herbert G. (1995). *Wohlfahrtsstaat und Effizienz: Gibt es akzeptable Kompromisse?* Kieler Vorträge, Neue Folge, 125. Kiel.
- Hartmann, Phillip (1998). *Grenzen der Versicherbarkeit: private Arbeitslosenversicherung*. Frankfurt a.M.

- Hujer, Reinhard, Hilmar Schneider (1998). "Initial- und Verlaufseffekte der 'Replacement Ratio' auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer". In H.P. Galler, G. Wagner (Hrsg.), *Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung*. Frankfurt: 184–199.
- Hujer, Reinhard, Oded Löwenbein, Hilmar Schneider (1990). "Wages and Unemployment – A Microeconomic Analysis for the FRG". In H. König (Hrsg.), *Economics of Wage Determination*. Berlin: 299–323.
- Hujer, Reinhard, Ulrich Rendtel, Gert Wagner (1997). "Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Panelstudien in Deutschland – Ein Überblick". In: R. Hujer, U. Rendtel, G. Wagner (Hrsg.), *Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Panel-Studien: Datenstrukturen und Analyseverfahren*. Göttingen: 3–11.
- Hunt, Jennifer (1995). "The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany". *Journal of Labour Economics* 13 (1): 88–120.
- Knappe, Eckhard (1995). "Umbau des Sozialstaates – Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung". *List Forum* 21 (4): 342–371.
- Kress, Ulrike (1999). "Chronik zur Arbeitsmarktpolitik". *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 32 (1): 140–163.
- Kühl, Jürgen (1993). "Chronik zur Arbeitsmarktpolitik". *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 26 (2): 267–280.
- Kühl, Jürgen (1994). "Chronik zur Arbeitsmarktpolitik". *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 27 (4): 390–402.
- Layard, Richard, Stephen Nickell, Richard Jackman (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford.
- Lindbeck, Assar, Dennis J. Snower (1988). *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge (Mass.).
- Orzag, J. Michael, Dennis J. Snower (1999). *Unemployment Vouchers versus Low Wage Subsidies*. Birkbeck College, Discussion Papers in Economics, 5/99.
- Orzag, J. Michael, Dennis Snower (1997). *From Unemployment Benefits to Unemployment Support Accounts*. Birkbeck, mimeo.

- Orzag, J. Michael, Peter R. Orzag, Dennis J. Snower, Joseph E. Stiglitz (1999). *The Impact of Individual Accounts: Piecemeal vs. Comprehensive Approaches*. Birkbeck College, Discussion Papers in Economics, 7/99.
- Paqué, Karl-Heinz (1995). "Beschäftigungshilfe statt Arbeitslosenhilfe: Ein Reformvorschlag zur Senkung struktureller Arbeitslosigkeit". In Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (Hrsg.), *Wege aus der Arbeitslosigkeit*. Beihefte der Konjunkturpolitik 43: 81–99.
- Risch, Bodo (1980). "Arbeitslosenversicherung, Gewerkschaften und Beschäftigungsgrad". *Die Weltwirtschaft* (2): 49–57.
- Rürup, Bert (1990). "Zur gesamtwirtschaftlichen Effizienz staatlicher Sozialversicherungen". In B. Gahlen, H. Hasse, H.J. Ramser (Hrsg.), *Theorie und Politik der Sozialversicherung*. Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 19. Tübingen: 179–194.
- Schneider, Hilmar, Reinhard Hujer (1997). "Wirkungen der Unterstützungsleistungen auf die Arbeitslosigkeitsdauer in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Analyse der Querschnitts- und Längsschnittsdimension". In R. Hujer, U. Rendtel, G. Wagner (Hrsg.), *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Panel-Studien, Sonderhefte zum Allgemeinen Statistischen Archiv* 30: 71–88.
- Schneider, Hilmar, Reinhard Hujer (1999). *Initial and Longitudinal Effects of Benefit Variations on Unemployment Duration in Germany*. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. Diskussionspapiere, 100.
- Schönbäck, Winfried (1980). *Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention*. In G. Rolf, P.B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), *Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*. Frankfurt a.M.
- Schönbäck, Winfried (1988). *Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention*. In G. Rolf, P.B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), *Sozialvertrag und Sicherung: Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*. Frankfurt a.M.: 45–63.
- Sell, Stefan (1997). "'Reform' der Arbeitslosenversicherung? Vorschläge des Sachverständigenrates im Jahresgutachten 1996/97". *Soziale Sicherheit* (6): 215–221.

- Siebert, Horst (1998). *Arbeitslos ohne Ende? Strategien für mehr Beschäftigung*. Frankfurt.
- Sinn, Hans-Werner (1986). "Risiko als Produktionsfaktor". *Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 201/6: 557–571.
- Snower, Dennis J. (1994). "Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies". *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 84 (2): 65–70.
- Soltwedel, Rüdiger (1983). "Reform der Arbeitslosenversicherung und Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik". In H. Giersch (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist: Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. 3. Aufl. Stuttgart: 326–348.
- Soltwedel, Rüdiger (1984). "Erhöhen die Systeme sozialer Sicherung die Arbeitslosigkeit?" In B. Rebe, *Arbeitslosigkeit – unser Schicksal? Cloppenburg Wirtschaftsgespräche*, Bd. 4. Vechta: 141–157.
- Steiner, Viktor (1996). *Employment and Wage Effects of Social Security Financing – An Empirical Analysis of the West German Experience and Some Policy Simulations*. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim. Discussion Paper, No. 96–14.
- Steiner, Viktor (1997a). "Kann die Effizienz der deutschen Arbeitslosenversicherung erhöht werden?" In Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (Hrsg.), *Wie sicher ist unsere Zukunft? Entwicklungsperspektiven der sozialen Sicherung*. Beihefte der Konjunkturpolitik 46: 137–168.
- Steiner, Viktor (1997b). "Extended Benefit–Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West Germany". Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim. Discussion Paper, No. 97–14.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1996). *Jahresgutachten 1996/1997*. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/6200. Bonn.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1999). *Jahresgutachten 1999/2000*. Wiesbaden.
- Weber, Reinhard (1999). *Unemployment Spells and the Duration of Unemployment Benefits*. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt (Katholische Universität Eichstätt). Diskussionsbeiträge, 127.

Wurzel, Eckhard (1989). Staggered Entry and Unemployment Durations – An Application to German Data. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Discussion Paper, No. B-131.