ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Glismann, Hans H.; Schrader, Klaus

**Working Paper**

# Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung

Kiel Working Paper, No. 1052

**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 (2001) : Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, Kiel Working Paper, No. 1052, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/2589

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

**Institut für Weltwirtschaft**
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

**Kieler Arbeitspapier Nr. 1052**

# Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung

**von**

**Hans H. Glismann und Klaus Schrader**

Juni 2001

*Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die 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 Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.*

# Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung

Zusammenfassung:
Die internationale Diskussion der letzten Jahrzehnte hat zur Frage nach einer effizienten Gestaltung der Einkommenssicherung von Arbeitslosen eine Reihe von Vorschlägen hervorgebracht, wie die von Beenstock/Brasse, Feldstein /Altman, Grubel und Orzag/Snower. Sie werden dargestellt und bewertet. Als ökonomisch beste Lösung stellt sich ein reines Versicherungsmodell heraus. Im zweiten Teil der Arbeit wird daher auf die besonders in Deutschland vorherrschenden Zweifel an der Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos eingegangen; diese Zweifel sind zum Teil auch Gegenstand der Standardwerke zur Versicherungsökonomie. Es wird gezeigt, daß die Kerneinwände nicht tragfähig sind: „Moral hazard„ und „Adverse selection„ schließen die Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos keineswegs aus.

Abstract:
The paper is about the economically efficient design of financial transfers to the unemployed in a highly industrialized country. There have been quite a few contributions to this problem — for example by Beenstock/Brasse, Feldstein/ Altman, Grubel, Orzag/Snower — which are presented and discussed. It turns out that a true unemployment insurance would be the most efficient way to solve the transfer problem. The second part of the paper deals with often-raised objections against such a solution. For example, insurability is often denied on the ground that an unemployment insurance would be too expensive due to moral hazard and adverse selection. It is shown that neither moral hazard nor adverse selection are insurmountable obstacles to a private insurance market.

Schlagworte: Arbeitslosenversicherung, Versicherungsökonomik, Moral Hazard, Adverse Selection
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

**Fehler! Textmarke nicht definiert.**


II. Vorschläge zur Reform der Arbeitslosenversicherung ..... 3

1. Das Sparmodell ..... 3

2. Das Vouchermodell ..... 16

3. Das Darlehensmodell ..... 18

4. Das Versicherungsmodell ..... 18

III. Das Problem der Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos ..... 20

1. Vorbemerkungen ..... 20

2. Warum eine private Versicherungslösung nicht möglich sein soll ..... 21

a. Rejdas Argumentation ..... 21

b. Die Argumentation im deutschsprachigen Raum ..... 28

3. Arbeitslosenversicherung und „Moral hazard„ ..... 35

4. Arbeitslosenversicherung und „Adverse selection„ ..... 41

IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen ..... 44

Literatur ..... 47


## Verzeichnis der Übersichten


Übersicht 1 – Ausgewählte Vorschläge zur Ausgestaltung von Arbeitslosenversicherungssystemen: Die internationale Diskussion..... 5

Übersicht 2 – Kriterien für die Versicherbarkeit von Risiken und der Anwendungsfall „Arbeitslosigkeitsrisiko„..... 22

# I. Einleitung[*]

Die Auswertung der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur über die Arbeitslosenversicherung und ihre eventuelle Reformbedürftigkeit ergab, daß mehrheitlich Unzufriedenheit mit der deutschen Arbeitslosenversicherung vorherrscht, da sie offenkundig über kein wirksames Instrumentarium zur Verringerung der Arbeitslosigkeit verfügt. Die von einer staatlichen Verwaltung initiierten Variationen zahlreicher Parameter des Systems der deutschen Arbeitslosenversicherung waren nicht geeignet, die Dauer oder die Höhe der Arbeitslosigkeit nennenswert zu senken (Glismann, Schrader 2000). Dennoch war die Mehrzahl der Reformvorschläge konservativ in dem Sinne, daß man marginale Änderungen des Systems für ausreichend hielt, um nachhaltigere Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu erzielen.

Was den durchaus naheliegenden Gedanken einer privaten Versicherungslösung auf dem Arbeitsmarkt anlangt, so werden regelmäßig, nicht zuletzt vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, versicherungstechnische Einwände vorgebracht, die angeblich einer solchen Lösung entgegenstünden. Daß die Kernargumente gegen eine private Versicherung — nämlich die mangelnde Unabhängigkeit der Risiken, das unbekannte Ausmaß des Arbeitslosigkeitsrisikos und die zum Teil prohibitive Höhe der Prämien — fragwürdig sind, wurde bereits in einem früheren Beitrag (Glismann, Schrader 2000) angedeutet.

---

[*] Dies ist das dritte Arbeitspapier im Rahmen eines langfristig angelegen Forschungsprojektes. Die vorangegangenen Arbeitspapiere waren mit einer Literaturübersicht zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung (Kieler Arbeitspapier Nr. 995) und mit einer Analyse der Arbeitslosenversicherung der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs (Kieler Arbeitspapier Nr. 1032) befaßt.

Die Analyse der Systeme der Arbeitslosenversicherung und der Erfahrungen im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten im Vergleich mit Deutschland hat gezeigt, daß nur das amerikanische System wirksame Anreize zur Verringerung oder Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufweist (Glismann, Schrader 2001). Diese Anreize werden durch eine (negative) Rückkopplung zwischen den Ausgaben der Arbeitgeber für die Arbeitslosenversicherung und den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung für die vom jeweiligen Arbeitgeber Entlassenen erreicht. Es ist allerdings auch im System der Vereinigten Staaten unschwer ein Potential für weitere systematische Verbesserungen auszumachen, etwa durch verstärkte Arbeitsanreize auf der Seite des Arbeitsangebots. Das britische System ist unter den drei analysierten das Unzureichendste, da es am wenigsten ausgeprägt ist. Es fehlt im Vereinigten Königreich an einer Ausdifferenzierung des Systems der sozialen Sicherheit; lediglich von dem niedrigen Niveau der Unterstützungsleistungen und von der Rigorosität der Arbeitsverwaltung gehen vermutlich Anreize aus, gar nicht erst arbeitslos zu werden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu minimieren.

In folgendem Beitrag geht es darum, die angelsächsische Literatur der letzten Jahrzehnte daraufhin zu sichten, ob es Vorschläge zur Reform der Arbeitslosenversicherung in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich gegeben hat, die für die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung Modellcharakter haben könnten. Dabei soll es sich um Reformmodelle handeln, die im Vergleich zu einer staatlichen Arbeitslosenversicherung, wie sie in Deutschland besteht, deutliche Effizienzgewinne versprechen und daher einen Systemwechsel attraktiv erscheinen lassen. Nicht zuletzt wird in diesem Zusammenhang auch zu überprüfen sein, ob die in Deutschland vorherrschenden versicherungstechnischen Einwände gegen eine private Arbeitslosenversicherung auch anderenorts für relevant gehalten werden.

# II. Vorschläge zur Reform der Arbeitslosenversicherung

## 1. Das Sparmodell

Auf kostenträchtige künftige Ereignisse kann man sich durch Sparen einstellen, sofern das Ereignis zeitlich hinreichend fern ist, um entsprechendes Sparkapital zu akkumulieren. Typischerweise gilt dies für die individuelle Alterssicherung, der regelmäßig eine lange Arbeits- und Sparphase vorausgeht. Beim Eintritt von Risiken ist allerdings die Länge der zur Verfügung stehenden vorherigen Sparphase ungewiß; dies ist der Grund dafür, daß Versicherungslösungen zur Risikoabdeckung grundsätzlich effizienter sind als Ersparnisbildung. Doch haben Versicherungen wiederum spezifische Nachteile, die vor allem im „Moral hazard„ begründet sind: Mit der Einführung einer Versicherung steigt regelmäßig die Schadenshäufigkeit, da einzelne Versicherungsnehmer die Kosten ihres Handelns auf die Versichertengemeinschaft überwälzen können. Diese scheinbar kaum zu vermeidenden Kosten des „Moral hazard„ sind offenbar der Grund dafür, daß zahlreiche Autoren die eigentlich weniger effiziente Sparlösung für das Problem der finanziellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit der Versicherungslösung vorziehen.

Vertreter des Sparmodells sind Grubel (1995), Orzag und Snower (1997) sowie Feldstein und Altman (1998). Das gehäufte Auftreten des Spargedankens seit 1995 ist bemerkenswert. Es trifft zusammen mit der Hinwendung zu kritisch-empirischen Analysen der sonstigen sozialen Sicherungssysteme; vor allem aus dem angelsächsischen Bereich wurden Vorschläge laut, die eine Re-Individualisierung der sozialen Sicherung anstrebten. Letztere bedeutete im Falle der Krankenversicherung eine erhöhte Kostenbeteiligung des Einzelnen und im Bereich der Altersvorsorge eine erhöhte individualisierte Sparleistung für das

Alter. Diese Trendwende des Denkens spiegelt sich besonders anschaulich in den Publikationen Martin Feldsteins.

Sowohl nachvollziehbar als auch anschaulich ist die abstrakte Darlegung der Variante eines Sparmodells zur Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos bei Feldstein/Altman (1998), die sich allerdings verbal nicht ganz vom Versicherungsprinzip lösen konnte (Übersicht 1): Die „Arbeitslosenversicherungssparkonten„ (UISA) erreichen aufgrund ihrer Überziehbarkeit den gleichen Zweck wie eine Versicherung, nämlich eine sofortige Absicherung gegen die Kosten der Arbeitslosigkeit zu bilden. Dieser Vorteil entzieht dem Sparmodell von Feldstein/Altman jedoch den Boden, denn er führt gleichzeitig das versicherungstypische „Moral hazard„ , wenn auch etwas versteckt, wieder ein. Die Autoren sehen diesen Mangel durchaus, halten jedoch das Ausmaß des potentiellen „Moral hazard„ für gering: 5 vH der Versicherten in den Vereinigten Staaten würden ihr Arbeitsleben mit einem negativen Saldo auf ihrem individuellen UISA abschließen. Es stellt sich natürlich die Frage, welche Kosten des „Moral hazard„ in einem echten privaten Versicherungssystem auftreten würden; dieser Frage sind die Autoren nicht nachgegangen.

Doch immerhin errechnen Feldstein/Altman — wenn auch nicht nachvollziehbar —, daß UISA billiger wäre als das bislang in den Vereinigten Staaten praktizierte System (vgl. zu letzterem Glismann, Schrader 2001). Dies mag an den Verhaltensänderungen zahlreicher Arbeitnehmer liegen, die — anders als bisher — die Chance nutzen wollen und können, durch besonderen Einsatz bei der Arbeit und Arbeitssuche über ihr Sparkonto ihr Lebenseinkommen zu erhöhen. Der große Vorteil dieses Vorschlags liegt fraglos in der Individualisierung von Kosten und Erträgen der Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit.

*(Fortsetzung des Textes auf Seite 14)*

Übersicht 1 — Ausgewählte Vorschläge zur Ausgestaltung von Arbeitslosenversicherungssystemen: Die internationale Diskussion

| Autor(en) | Erscheinungsjahr | Vorschlag (These) | Begründung | Bewertung |
|---|---|---|---|---|
| Orzag, Orzag, Snower und Stiglitz | 1999 | Einführung von Arbeitslosigkeitskonten: jüngere Arbeitnehmer zahlen Zwangsbeiträge auf individuelle Sparkonten, von denen bei Arbeitslosigkeit Unterstützungszahlungen erfolgen. Bei Eintritt in den Ruhestand wirken Kontoüberschüsse rentenerhöhend. | (1) Anreizeffekte: Die Entlohnung steigt, wenn die Arbeitslosigkeitskonten nicht in Anspruch genommen werden; entsprechend sinken die Anreize, Arbeitslosengeld zu empfangen; ein solches System führt damit tendenziell zu geringerer Arbeitslosigkeit. Entscheidend ist, daß diese Konten durch Zwangsbeiträge und nicht durch zusätzliche freiwillige Zahlungen gespeist werden; bei Anrechnung von Arbeitslosengeld auf freiwillige Sparbeiträge würde die Neigung sinken, solche zu leisten.<br>(2) Inanspruchnahme: mit Verweis auf Feldstein / Altman (1998) wird von einer geringen Anzahl von Fällen von Kontoüberziehung ausgegangen.<br>(3) Verteilungseffekte: Die Einkommensungleichverteilung wird verstärkt in den Ruhestand fortgeschrieben. | Offensichtlich haben Orzag/Snower ihre Argumentation von 1997 auf junge Arbeitnehmer zurechtgeschnitten, und sie haben auf Strafsteuern bzw. Subventionen verzichtet. Dadurch wird der Vorschlag anreizkompatibel: Für die jungen Arbeitnehmer besteht — im Regelfall über ihr ganzes Arbeitsleben hinweg — der Anreiz, später mit einem positiven Arbeitssparkonto in Rente zu gehen.<br>Ein Nachteil des Vorschlags besteht in der Konzentration auf das Arbeitsangebot. Auf das nicht weniger sinnvolle System des „experience rating„ bei der Arbeitsnachfrage wird offenbar unnötigerweise verzichtet. |
| Feldstein und Altman | 1998 | Einführung von Arbeitslosenversicherungssparkonten („Unemployment Insurance Saving Accounts„ = UISA) als Alternative zur herkömmlichen amerikanischen Arbeitslosenversicherung: | (1) Das UISA-System ist ceteris paribus billiger als das alte System, das heißt: die steuerfinanzierten Staatszuschüsse zum UISA-System machen nur einen Bruchteil der Steuertransfers in das alte System aus; die Höhe hängt von der gewählten Ausgestaltungsvariante ab. | Es wird nicht begründet, warum es sich weiterhin um Zwangsabgaben handeln soll; gleiches gilt für die 4 vH-Marke.<br>Die größere Effizienz des UISA-Systems ist wohl unbestreitbar. Unklar ist allerdings, weshalb die Autoren |

| Autor(en) | Erscheinungs-jahr | Vorschlag (These) | Begründung | Bewertung |
|---|---|---|---|---|
| noch Feldstein und Altman | 1998 | Jeder Beschäftigte ist verpflichtet bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze 4 vH seines Bruttoeinkommens auf ein individuelles Sparkonto einzuzahlen; im Fall von Arbeitslosigkeit erfolgt die Zahlung von Arbeitslosengeld von diesem Konto;<br>– die Leistungen im Fall der Arbeitslosigkeit entsprechen denen der bisherigen Arbeitslosenversicherung;<br>– wenn das Konto überzogen ist, zahlt der Staat das Arbeitslosengeld auf Kreditbasis;<br>– Überschüsse und Defizite auf dem UISA werden marktüblich verzinst;<br>– am Ende des Arbeitslebens wird das Guthaben ausgezahlt oder vererbt; im Fall eines Defizits übernimmt der Staat dessen Tilgung.<br>Die Autoren stellen unterschiedliche Gestaltungsvarianten der UISA vor, die sich vor allem in folgenden Elementen unterscheiden:<br>Höhe der Beitragsbemessungsgrenze, Berücksichtigung der Arbeitslosigkeitsdauer und der bisherigen Ersparnisbildung, Beteiligung der Arbeitgeber an den Unterstützungszahlungen. | (2) Die Mehrzahl der Beschäftigten gewinnt — abhängig von der Einkommenshöhe — an Lebenseinkommen aufgrund der geringeren Umverteilung des neuen Systems; Gewinne und Verluste sind allerdings relativ gering.<br>(3) Das UISA-System ist effizienter als die alte Arbeitslosenversicherung: Da ein größerer Anteil der Unterstützungsleistungen von individuellen Sparkonten fließt, wird die Eintrittswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit sinken und auch die Arbeitslosigkeitsdauer abnehmen.<br>(4) Zum Mißbrauch des UISA-Systems: Eine Panelanalyse zeigt, daß nur etwa 5 vH der Beschäftigten ihr Arbeitsleben mit einem negativen Saldo beenden würden. | eine Vielzahl nicht nachvollziehbarer Rechnungen anstellen, um dies zu zeigen.<br>Es fehlt dagegen an einer Konzeption für die institutionellen Rahmenbedingungen (Marktzugang, Wettbewerb, Kontrolle).<br>Das „experience rating„ ist für den Vorschlag offenbar nicht wesentlich: Es taucht nur in der letzten von fünf Optionen zum UISA auf. |
| Orzag und Snower | 1997 | Die Autoren schlagen einen Wechsel vom gegenwärtigen britischen System zu einem System von individuellen „Arbeitslosenunterstützungskonten„ („Unemployment Support | Der Wechsel zum USA-System soll dazu führen, daß die Arbeitnehmer für den Fall von Arbeitslosigkeit in größerem Umfang ihre Unterstützungsleistungen selbst finan- | Bemerkenswert ist die Ablehnung des Versicherungsprinzips: Ersparnis tritt an die Stelle von Versicherungsprämien. Der Grundgedanke individueller |

| Autor(en) | Erscheinungs-jahr | Vorschlag (These) | Begründung | Bewertung |
|---|---|---|---|---|
| noch Orzag und Snower | 1997 | Accounts„ = USA) vor. Das USA-System weist folgende Merkmale auf:<br>– Einzahlung eines monatlichen Pflichtbeitrags auf dem persönlichen USA; höhere freiwillige Beiträge sind gestattet; bei Beziehern niedriger Einkommen ist eine Subventionierung der Pflichtbeiträge möglich; bei Arbeitslosigkeit kann das USA bis zu einem monatlichen Höchstbetrag belastet werden;<br>– wenn der USA ausgeschöpft ist, erhält der Arbeitslose Arbeitslosenhilfe entsprechend dem bisherigen System, das heißt auf Sozialhilfeniveau und unbefristet; denkbar wäre auch eine Subventionierung der USA von Niedrigeinkommensbeziehern;<br>– USA-Subventionen bzw. Arbeitslosenhilfe sollen durch Steuern auf die USA-Beiträge der „Besserverdienenden„ finanziert werden;<br>– bei Eintritt in den Ruhestand können die verbliebenen USA-Gelder als Ergänzung zur Rente genutzt werden;<br>– das USA-System kann sowohl als Umlageverfahren („pay-as-you-go„) als auch als Kapitaldeckungsverfahren („fully funded„) organisiert werden; bei Kapitaldeckung könnten Staat oder private Finanzdienstleister das Fondsmanagement übernehmen; letztere wären zu beaufsichtigen. | zieren. Der Arbeitsplatzverlust soll nicht länger belohnt und die erfolgreiche Jobsuche<br>nicht länger bestraft werden: Die bisherige Arbeitslosenversicherung schafft Externalitäten, da der Arbeitslose Kosten auf die Beschäftigten abwälzen kann und somit geringe Anreize zur Beendigung der Arbeitslosigkeit hat. Das USA-System schafft hingegen Anreize, Kosten der Arbeitslosigkeit zu reduzieren, da diese internalisiert werden. Der Umfang von Externalitäten im USA-System hängt von den staatlichen Umverteilungszielen ab.<br>Eine Modellanalyse zeigt, daß ein Wechsel zum USA-System einen Abbau der Arbeitslosigkeit zur Folge hat. Die Sanktionierung von Arbeitslosigkeit führt zu einer intensiveren Arbeitsuche bzw. zu einer besseren Arbeitseinstellung. | statt kollektiver Arbeitslosenuntersützungskonten scheint überzeugend.<br>Das System ist aber nicht anreizkompatibel: Die Bezieher hoher Einkommen erhalten negative Anreize zur Bildung von USA-Konten; die Bezieher niedriger Einkommen werden belohnt. Vorteile gegenüber dem alten britischen System sind nicht zu erkennen; es wird ein Umverteilungssystem durch ein anderes ersetzt. Zudem bleibt der langfristige Anspruch auf Sozialhilfe bestehen.<br>Die Lösung des Kontrollproblems ist fragwürdig: Wieso müssen private Finanzdienstleister beaufsichtigt werden und staatliche nicht? |

| Autor(en) | Erscheinungs-jahr | Vorschlag (These) | Begründung | Bewertung |
|---|---|---|---|---|
| Grubel | 1995 | Zu Beginn eines jeden Jahres erhält jeder Arbeitnehmer ein individuelles Sparguthaben („Arbeitslosensparkonto„) von x US-$. Dieser Betrag wird<br>– am Ende des Jahres zu Einkommen, wenn der Arbeitnehmer nicht arbeitslos wird;<br>– für die Zahlung von Arbeitslosengeld verwendet, wenn der Arbeitnehmer arbeitslos wird.<br>Das Konto kann bei längerer Arbeitslosigkeit überzogen werden; es werden dennoch die vollen x US-$ zu Beginn des folgenden Jahres vom Staat gezahlt. | Die „revolutionäre Innovation„ sollte geeignet sein, „die besten Eigenschaften der Versicherungssysteme zu erhalten„ und die Bedeutung der schlechten Eigenschaften — das ist in erster Linie das „Moral hazard„ — zu minimieren.<br>Offene Fragen sind dem Autor zu folge<br>– die Höhe des jährlichen Betrages,<br>– eine etwaige Abhängigkeit der Höhe des Betrages vom Vorjahreseinkommen,<br>– der Schutz gegen vorzeitige unberechtigte Inanspruchnahme der Gelder,<br>– sektorale oder auch unternehmensspezifische Exklusivitäten.<br>Dies könnte wohlfahrtsmaximierend nur durch „reale und teure Experimente„ beantwortet werden. | Das System Grubels setzt ausschließlich am Arbeitsangebot an. Hier ist zu fragen, ob dieses Angebot im weitesten Sinne nicht durch die zusätzliche Steuerbelastung stärker schrumpft als es durch den Einkommenstransfer steigt.<br>Die positiven Effekte des Arbeitslosensparkontos sind in den zusätzlichen Anreizen zu sehen, den Arbeitsplatz zu erhalten oder im Fall von Arbeitslosigkeit rasch einen neuen zu finden;<br>In der Tat wird das versicherungsimanente „Moral hazard„ reduziert.<br>Ein wesentlicher Nachteil liegt darin, daß eine Arbeitslosenversicherung obsolet wird und der Staat ein effizienteres (?) Modell anbietet. Die Entscheidungen des Staates sind aber im Zeitablauf unstetig und oft ökonomisch nicht rational. |
| Snower | 1994 | Den Arbeitslosen, insbesondere den Langzeitarbeitslosen, wird die Möglichkeit eingeräumt, einen Teil ihrer Arbeitslosenunterstützung in Voucherform als Lohnsubvention für Unternehmen zu verwenden, die ihnen eine Beschäftigung anbieten. Die Teilnahme an diesem „Benefit-Transfer Programm„ (BTP) | Der Autor sieht folgende Vorzüge seines „Benefit-Transfer Programms„ (BTP):<br>(1) Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit steigt die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben, und damit steigt auch der Gegenwartswert der erwarteten Arbeitslosenunterstützung; daher ist ein entsprechend | Das BTP ist vorwiegend an dem britischen System der National Insurance orientiert. Es scheint geeignet, die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu senken. Allerdings<br>– sind Mitnahmeeffekte bei den Arbeitgebern zu beachten; |

| Autor(en) | Erscheinungs-jahr | Vorschlag (These) | Begründung | Bewertung |
|---|---|---|---|---|
| noch Snower | 1994 | ist sowohl für Arbeitslose als auch für Arbeitgeber freiwillig. Der Umfang der Voucher hängt ab von<br>– der Arbeitslosigkeitsdauer: je länger jemand arbeitslos ist, desto höher ist der anfängliche Voucherbetrag; dieser sinkt schrittweise nach Beschäftigungsaufnahme;<br>– Qualifizierungsmöglichkeiten: der Voucherbetrag ist höher, wenn ein Arbeitgeber diesen vollständig für Qualifizierungsmaßnahmen verwendet. | höherer Voucherbetrag gerechtfertigt; ein Absenken der Voucherzahlungen mit der Dauer einer neuen Beschäftigung kann durch die wachsende Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu bleiben, begründet werden;<br>(2) Voucherzahlungen an Arbeitgeber, die Qualifizierung anbieten, sollten relativ hoch sein, da bei diesen die (Weiter-)Beschäftigungschancen entsprechend groß sind;<br>(3) das Programm kann der Regierung als Instrument zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit dienen;<br>(4) es hat keine Inflationswirkungen, da die Langzeitarbeitslosenquote kaum auf die Lohninflation wirkt und die Voucher Arbeitskosten senken;<br>(5) der Regierung entstehen keine zusätzlichen Kosten, da die Mittel für die Voucher anderenfalls für die Arbeitslosenunterstützung verwendet würden;<br>(6) es wirkt als automatischer Stabilisator, da bei fallender Arbeitslosigkeit die Aufwendungen entsprechend sinken;<br>(7) durch die Privilegierung von Arbeitgebern mit Qualifizierungsangeboten bei der Vouchervergabe werden Dauerstellen geschaffen und Marktversagen im Qualifizierungsbereich abgebaut; die Unternehmen werden zudem entsprechend ihrer Anforderungsprofile | – scheint die Gefahr des „crowding out„ nicht gering zu sein: im Extremfall verlagert sich die Nachfrage der Unternehmen auf einen neuentstehenden BTP-Markt (vgl. Kleinert et al. 2000: 166).<br>Das Programm zeigt ein Dilemma auf: Ist es wirksam, verdrängen die jetzt hochqualifizierten Neueinsteiger die alten Arbeitskräfte bei per saldo kaum geänderter Arbeitslosenquote; ist es unwirksam, war es ein teures Experiment ohne Einfluß auf die Arbeitslosenquoten; führt es zu reiner Mitnahme durch die Arbeitgeber, so ändert es nichts an der langfristigen Arbeitslosenquote.<br>Nicht alle geschilderten Vorzüge sind einleuchtend: Vorzüge (1) und (2) gelten nicht für das Arbeitslosenversicherungssystem in den Vereinigten Staaten. „Vorzug„ (6) gilt auch für die unveränderte Arbeitslosenunterstützung.<br>Eine Ähnlichkeit des BTP mit dem (erfolglosen) deutschen ABM-Programm ist nicht gegeben, da letzeres ausschließlich marktferne Aktivitäten subventioniert. |

| Autor(en) | Erscheinungs-jahr | Vorschlag (These) | Begründung | Bewertung |
|---|---|---|---|---|
| noch Snower | 1994 | | qualifizieren, was staatliche Programme nicht leisten können; in Regionen hoher Arbeitslosigkeit wäre das Voucherpotential am höchsten, so daß sich dort Unternehmen mit Qualifizierungsangeboten ansiedeln würden. | |
| Beenstock und Brasse | 1986 | (1) Wie bei allen anderen privaten Versicherungsarten sollen auch die Prämien zur Arbeitslosenversicherung mit den unterschiedlichen Risiken und der Höhe der Leistungen variieren;<br>(2) die Arbeitslosenversicherung soll aus dem bisherigen System der National Insurance ausgegliedert werden: in einem ersten Schritt sollen die Prämien der weiterhin staatlichen Arbeitslosenversicherung abhängig vom individuellen Arbeitslosigkeitsrisiko bemessen werden; später sollen derartige Versicherungsleistungen ausschließlich privatwirtschaftlich angeboten werden;<br>(3) auf lange Sicht soll in Höhe der Sozialhilfe eine Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit bestehen;<br>(4) die Arbeitgeber sollen für ihre Beschäftigten die Prämien entrichten, damit die Versicherungskosten ihrer Personalpolitik internalisiert werden; das heißt, daß sie die Kosten entsprechend ihres Entlassungsverhaltens tragen. | Ausgangssituation: Im Vereinigten Königreich fehlt es an einer ökonomischen Beziehung zwischen den Unterstützungszahlungen für Arbeitslose und den entrichteten Prämien der Beschäftigten („National Insurance Contributions„); die Prämien reflektieren — versicherungsuntypisch — weder die individuellen noch die kollektiven Risiken, arbeitslos zu werden.<br>ad (1) Bei einer Prämiengestaltung, die keine individuellen Risiken berücksichtigt, sondern wie gegenwärtig Pauschalbeträge vorsieht, kommt es zu einer erheblichen Quersubventionierung. Diese wird vermieden, wenn die Prämie auf Basis der tatsächlich zu erwartenden Kosten berechnet wird. Einflußfaktoren sind: die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden, die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit heraus, der Zins zur Ermittlung des Gegenwartswertes zukünftiger Forderungen, Zugangsvoraussetzungen und Bezugsdauer. Das individuelle Arbeitslosigkeits- und Wiederbeschäftigungsrisiko selbst hängt von persönlichen Merkmalen wie Alter, Beruf, Bildungsstand, Familienstand, | Die Argumente der Gegner einer privaten Arbeitslosenversicherung werden nicht diskutiert. Von der Fehlerhaftigkeit dieser Argumente wird offenbar ausgegangen.<br>Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ist äußerst unklar. Sie soll durch die Arbeitgeber erfolgen und dem amerikanischen „experience rating„ entsprechen, gleichzeitig aber die individuellen Risikomerkmale der versicherten Arbeitnehmer inkorporieren.<br>Es wird kein Vergleich mit anderen Lösungsmodellen angestellt, etwa mit der Ersparnisbildung durch „Versicherungsprämien„. |

| Autor(en) | Erscheinungs-jahr | Vorschlag (These) | Begründung | Bewertung |
|---|---|---|---|---|
| noch Beenstock und Brasse | 1986 | | Wohnverhältnissen, Wohnort oder Branchenzugehörigkeit ab. Darüber hinaus wird die Prämienhöhe vom Moral-Hazard-Verhalten der Versicherungsnehmer beeinflußt; die Höhe der Lohnersatzquote beeinflußt die Bereitschaft, arbeitslos zu werden bzw. wieder eine Beschäftigung aufzunehmen; die Verhaltensmuster der Beschäftigten müssen sich ebenfalls in der Prämienhöhe widerspiegeln.<br>ad (2) Aufgrund fehlenden Wettbewerbs wird die staatliche Trägerschaft einer versicherungsadäquaten Arbeitslosenversicherung nicht als effizienteste Lösung angesehen, wenn auch ein Effizienzgewinn im Vergleich zum bestehenden System realisiert würde. Daher erscheint eine staatliche Trägerschaft nur für eine Übergangsperiode geeignet zu sein, solange bis die Privatwirtschaft über die Kompetenz verfügt, eigene Angebote zu erstellen.<br>ad (3) Wenn eine soziale Grundsicherung besteht, würde ein unversicherter Beschäftigter im Fall der Arbeitslosigkeit der Allgemeinheit zur Last fallen. Dies ist nur zu verhindern, wenn die soziale Grundsicherung entfällt — dies dürfte gesellschaftlich nicht konsensfähig sein — oder eine Arbeitslosenversicherung auf Sozialhilfeniveau obligatorisch ist. Da aber die Höhe der Prämie von individuellen Risikomerkmalen abhängt, würde bei einem Arbeitslosigkeitsrisiko von Null die | |

| Autor(en) | Erscheinungs-jahr | Vorschlag (These) | Begründung | Bewertung |
|---|---|---|---|---|
| noch Beenstock, und Brasse | 1986 | | Prämienzahlung entfallen, und bei hohem Arbeitslosigkeitsrisiko wäre die Prämie vergleichsweise hoch.<br>ad (4) Die Unternehmen produzieren mit ihrer Entlassungspolitik Externalitäten, die sich über Arbeitslosigkeitsrisiko und Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit in den Versicherungsprämien der Beschäftigten niederschlagen. Eine Internalisierung kann erreicht werden, wenn die Unternehmen die Prämien als Lohnbestandteil zahlen. Eine Modellrechnung zeigt, daß in diesem Fall die Versicherungskosten aufgrund eines geringeren Arbeitslosigkeitsrisikos sinken können. | |
| Feldstein | 1975 | Es werden Vorschläge zur Verbesserung der amerikanischen Arbeitslosenversicherung unterbreitet:<br>(1) Einbindung des Arbeitslosengeldes in das zu versteuernde Einkommen.<br>(2) Verbesserung des „Experience Rating„ indem die Deckelung der Arbeitgeberbeiträge sowie die Verpflichtung zu einem Mindestbeitrag aufgehoben wird.<br>(3) Individualisierung der Arbeitslosenversicherung:<br>– während der ersten drei Monate in Arbeitslosigkeit kann der Arbeitslose bis zu 60 vH seines letzten Bruttoeinkommens von einem Fonds als Darlehen erhalten. Dieses Darlehen wird über Lohnabzüge | ad (1)<br>– Vermeidung von Steuerausfällen;<br>– einkommensprogressive statt -regressive Verteilung des Arbeitslosengeldes;<br>– Steuergerechtigkeit zwischen identischen Haushaltsbruttoeinkommen: bisher resultiert ein größeres Nettoeinkommen, wenn ein Einkommensbestandteil nicht aus Arbeit sondern als Arbeitslosengeld bezogen wird;<br>– Absenkung der Nettolohnersatzquote („net wage replacement rate„) von 70–80 vH auf 50–60 vH.<br>ad (2) Der Verbesserungsvorschlag zielt darauf ab, die von dem „experience rating„ ausgehenden Anreize für den Arbeitgeber zu | ad (1)<br>Die Besteuerung findet sei den 80er Jahren statt.<br>ad (2)<br>In einem System des „experience rating„ ist jede Deckelung in der Tat sinnlos.<br>ad (3)<br>Die institutionelle Ausgestaltung der neuen Arbeitslosenversicherung ist unklar. Die Individualisierung würde die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung senken, sofern die Dauer der Arbeitslosigkeit neun Monate nicht wesentlich übersteigt.<br>Probleme sind: |

| Autor(en) | Erscheinungsj. | Vorschlag (These) | Begründung | Bewertung |
|---|---|---|---|---|
| noch Feldstein | 1975 | bei Wiederbeschäftigung zurückgezahlt;<br>– bei einer Arbeitslosigkeit von drei bis sechs Monaten wird eine nicht rückzahlbare, aber zu versteuernde Versicherungsleistung in Höhe von 30 vH gezahlt und eine Darlehensmöglichkeit von zusätzlich bis zu 40 vH eingeräumt;dauert die Arbeitslosigkeit länger als sechs Monate an, wird eine nicht rückzahlbare Versicherungsleistung von 60 vH über sechs Monate oder länger gezahlt; Kredite für Weiterbildung oder Umzug können gewährt werden;<br>– die Arbeitgeberbeiträge beschränken sich auf die Finanzierung der „Versicherungs- ≙ komponente„ ( Zahlungen an frühere Arbeitnehmer, die nicht Darlehen sind). | stärken sowie die Häufigkeit und Dauer vorübergehender Freisetzungen zu reduzieren. Der Verzicht auf einen Höchstbeitrag verhindert die Quersubventionierung zwischen Unternehmen mit geringer und hoher Beanspruchung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Generell würde der Zusammenhang zwischen Freisetzungen und Beitragsniveau gestärkt.<br>ad (3) Die beiden erstgenannten Reformvorschläge werden zwar als nützlich angesehen, entscheidend ist für den Autor jedoch ein Systemwechsel von dem bestehenden „Garantielohn„ zu einer Versicherungsleistung bei Arbeitslosigkeit; Ziel sollte die Sensibilisierung der Arbeitslosen für die Kosten der Arbeitslosigkeit sein. Die wichtigsten Vorzüge im einzelnen:<br>– aufgrund des Darlehenscharakters der Arbeitslosenunterstützung wird die Arbeitsuche nicht länger negativ beeinflußt und Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben größeres Interesse an stabilen Beschäftigungsverhältnissen;<br>– die Zahlungen der Arbeitgeber sinken; da nur wenige Arbeitnehmer länger als sechs Monate arbeitslos bleiben, ist der Finanzierungsaufwand für die „Versicherungskomponente„ entsprechend gering;<br>– der Lohnerhöhungsspielraum wächst, vor allem bei relativ zyklischen und saisonalen Beschäftigungsverhältnissen;<br>– Problemgruppen erhalten finanzielle Unterstützung für eine adäquate Umschulung. | – das System schafft Anreize zur „Langzeitarbeitslosigkeit„ (> 6 Monate);<br>– die Bildung einer Versicherung, die die ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit abdeckt, kann nicht ausgeschlossen werden;<br>– es ist unklar, wie lange die Versicherungsleistungen maximal gezahlt werden;<br>– die Finanzierung des Fonds ist nicht beschrieben. |

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Das Ausmaß an Umverteilung, das in allen Systemen sozialer Sicherheit mit zunehmenden ökonomischen Ineffizienzen einhergeht, wird deutlich reduziert. Als ein kleiner Nachteil mag angesehen werden, daß Feldstein/Altman von einer Analyse der notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen ihres Systems absehen. Denn auch das UISA dürfte für den ökonomischen Erfolg einer unabhängigen Kontrolle bedürfen, wie sie nicht zuletzt der Wettbewerb zwischen Finanzintermediären mit sich bringen könnte. Die entscheidende Frage allerdings bleibt, ob das „unechte Sparmodell„ („unecht„, weil das Sparkonto ab sofort überziehbar ist und weil der Steuerzahler letztlich das Überleben des Systems garantiert — wie bisher auch) einem Versicherungsmodell überlegen ist oder überhaupt sein kann. Eine optimale Zuordnung zwischen Instrumenten und Zielen („assignment„) würde die Abdeckung von Risiken mit Versicherungslösungen vorsehen, nicht mit Ersparnisbildung.

Schon vor Feldstein/Altman hatte Grubel (1995) ein Sparmodell in die Diskussion über die Reform der Arbeitslosenversicherung eingebracht; er bezeichnete dies als „revolutionäre Innovation„. Auch bei Grubel wird der institutionelle Rahmen — bewußt — nicht diskutiert. Er schlägt vor, jedem Erwerbstätigen einen einheitlichen Fixbetrag auf ein „Arbeitslosensparkonto„ zu überweisen; Finanzier ist der Steuerzahler. Diesen Betrag erhält dann auch jeder Arbeitslose in jedem Jahr — unabhängig von seinem „Kontostand„.

Obwohl dieser Vorschlag, auch Grubel zufolge, weiterer Ausgestaltung bedürfte [vgl. die „offenen Fragen„, die Grubel selber formuliert (noch Übersicht 1)], scheint er dem späteren UISA von Feldstein/Altman überlegen zu sein, weil er keine intertemporalen Verzerrungen im Anreizsystem schafft: Während bei Feldstein/Altman über Jahre hinweg durchaus Defizite angehäuft werden können, die einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt aufgrund eben dieses

Defizits von Jahr zu Jahr weniger attraktiv machen, wird bei Grubel der Sparbetrag unabhängig von Kontoständen ausgezahlt. Ein zweiter und entscheidender Vorteil liegt darin, daß Grubels Sparbetrag bei Arbeitsaufnahme weitergezahlt wird; das bedeutet nicht nur, daß es keine negativen Beschäftigungsanreize, wie bei Feldstein/Altman, gibt, sondern auch, daß es keine Verzerrungen in der Allokation der Arbeit gibt: Nichtarbeit und Arbeit erhalten die gleiche Subvention. Es lohnt sich nicht mehr, wegen des Arbeitslosengeldes arbeitslos zu werden.[1] Der vor allem in der deutschen Literatur zentrale „Anspruchslohn„ (vgl. Glismann, Schrader 2000: 14 ff.), wird durch die Arbeitslosengelder nicht beeinflußt.

Ähnlichkeiten mit den genannten Sparmodellen weist auch das „Unemployment Support Account„-System von Orzag/Snower (1997) auf. Doch anders als bei Grubel baut das System wesentlich auf Diskriminierung: Bezieher niedriger Einkommen werden vom Staat unterstützt, die anderen nicht; zudem steht im Hintergrund und jederzeit verfügbar die Sozialhilfe. Die Finanzierung des Systems ist ebenfalls diskriminierend: Die „Besserverdienenden„ werden zusätzlich besteuert.

Der Vorschlag von Orzag/Snower wird eher verständlich, wenn man berücksichtigt, daß die Autoren Briten sind und das dort herrschende System (vgl. Glismann, Schrader 2001) vor Augen haben. Die von den Autoren gelieferten Argumente der Internalisierung bisheriger Kosten der Arbeitslosigkeit und damit der Kostensenkung sind jedoch nicht überzeugend, da neue Externalitäten durch Subventionen und Sondersteuern geschaffen werden; die Modellanalyse zeigt lediglich, was die Modellanalyse zeigen soll.

---

[1] Dies gilt allerdings nur insoweit, als der Grenznutzen des Geldes im relevanten Bereich nicht (allzu sehr) fällt.

Gemeinsam mit Orzag und Stiglitz haben Orzag und Snower zwei Jahre später (1999) ihren Vorschlag überarbeitet; sie konnten dabei von der oben genannten Arbeit von Feldstein/Altman (1998) profitieren. Es fehlen jetzt die Umverteilungsinstrumente aus dem Aufsatz des Jahres 1997, dafür ist das Modell nicht mehr allgemeingültig: Es geht nur noch um die Kosten der Arbeitslosigkeit jüngerer Arbeitnehmer — wobei unklar bleibt, wie die Eigenschaft, jung zu sein, definiert wird. Doch für diese Gruppe scheint der Vorschlag immerhin sinnvoll zu sein: Für die genannten Arbeitnehmer besteht wohl im Regelfall über das ganze Arbeitsleben hinweg ein Anreiz, später mit einem positiven Arbeitssparkonto in Rente zu gehen. Ob parallel zu den individuellen Sparkonten, die nur auf das Arbeitsangebot abstellen, eine Art „experience rating„ eingeführt werden soll, um auch die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes in die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit einzubeziehen, wird nicht erörtert.

## 2. Das Vouchermodell

Anders als beim Sparmodell werden beim Vouchermodell von Snower (1994) geldliche Ansprüche (zum Teil) durch Gutscheine substituiert. Diese Gutscheine können für betriebliche Weiterbildung oder als ein Lohnbestandteil verwendet werden; beide Verwendungsarten berücksichtigen, daß das potentielle Grenzprodukt des Arbeitslosen unter demjenigen eines vergleichbaren Erwerbstätigen liegt. Die Stärke des „Benefit-Transfer Programm„ (BTP) könnte fraglos in dem Umstand liegen, daß der schleichende Verlust an beruflicher und sozialer Kompetenz vor allem bei seit längerer Zeit Arbeitslosen aufgehalten und womöglich umgekehrt wird. Idealtypisch sind die Kosten derartiger Maßnahmen gering, da an die Stelle der Arbeitslosenunterstützung ein regulärer — wenn auch unterdurchschnittlich hoher — Lohn tritt und das so gesparte Geld für die Finanzierung der Voucher zur Verfügung steht. Bewährt sich das Programm wie

beabsichtigt, dann finanziert es sich „von selbst„, bewährt es sich nicht, entstehen keine zusätzlichen Kosten.

Dafür, daß das Programm sich nicht bewährt, spricht das Kalkül der Arbeitsnachfrager. Für sie lohnt es sich, Arbeitskräfte zu entlassen und durch Voucher subventionierte Arbeitskräfte einzustellen. Was dann bei den Alt-Arbeitslosen an Kompetenzverfall verhindert wird, entsteht bei den Neu-Arbeitslosen. Mit anderen Worten: Auch wenn die Arbeitslosigkeit auf überhöhte Löhne zurückzuführen ist, kann das Modell die Arbeitslosigkeit nicht wirksam senken. Wirkt es produktivitätserhöhend, so könnte man sich von einer betrieblichen Weiterbildung eine nachhaltige Verminderung der Arbeitslosigkeit versprechen. Allerdings müßte der Effekt der Verdrängung bisheriger Arbeitskräfte durch die neuqualifizierten bisherigen Arbeitslosen berücksichtigt werden.

Später vergleicht Snower, zusammen mit Orzag (1999), dieses Vouchersystem mit einem System der Subventionierung niedriger Löhne („low-wage subsidies„). Die Arbeit stellt, sicherlich zutreffend, fest, daß die Schnittmenge bei der Grundgesamtheit — die der Niedriglohnempfänger und die der Voucherbezieher — außerordentlich groß ist. Das bedeutet, daß von einem Vouchersystem für Arbeitslose die Gruppe der Bezieher niedriger Löhne besonders betroffen sein wird und umgekehrt. Was im Einzelfall, etwa für das Vereinigte Königreich, effizienter ist, hängt, nicht ganz überraschend, von den Ausgangsbedingungen ab (ebenda: 37).

Beim Voucher-Modell handelt es sich im Grunde nicht um eine Einkommenssicherung für den Risikofall der Arbeitslosigkeit. Vielmehr tritt es neben das bestehende britische System der National Insurance und soll offensichtlich in erster Linie den Wiedereintritt der Arbeitslosen in die Erwerbstätigkeit erleich-

tern. Daher fehlen all jene Komponenten, die auf einen (vorübergehenden) Einkommensausgleich abstellen, wie Ersparnisbildung oder Versicherungsprämien.

## 3. Das Darlehensmodell

Eine weitere Absicherungsalternative bei Arbeitslosigkeit stellt das Darlehensmodell dar. Der hier interessierende Teil des Vorschlags von Feldstein aus dem Jahre 1975 ist Punkt 3 in der Übersicht 1 (S. 12). Die schrittweise Erleichterung der finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit ist offensichtlich stärker an der Bedürftigkeit ausgerichtet als an der Effizienz. Vermutlich ließe sich eine eher effizienzorientierte Staffelung vorstellen, die genau umgekehrt verliefe, nämlich von nicht-rückzahlbaren Versicherungsleistungen in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit bis hin zu rückzahlbaren Darlehen bei über sechsmonatiger Dauer der Arbeitslosigkeit. Feldstein hat später diesen Vorschlag dann auch nicht wieder aufgegriffen, sondern durch sein individuelles Sparsystem ersetzt (vgl. oben: UISA), wobei man als dauerhaftes Element in Feldsteins Reformüberlegungen die Abkehr von kollektivistischen Lösungen ausmachen kann. Dies gilt übrigens auch für seine Vorschläge zur Reform der Alterssicherung aus der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.

## 4. Das Versicherungsmodell

Beenstock/Brasse (1986) scheinen die Arbeitslosenversicherung beim Wort zu nehmen: Sie beschreiben, wie im Vereinigten Königreich eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ausgestaltet werden könnte. Für das Vereinigte Königreich mit seinem undifferenziert kollektivistischen Sozialsystem käme die Versicherungslösung einer Revolution gleich: (1) es würde erstmals eine spezielle Arbeitslosenversicherung eingeführt; (2) die Höhe der Versicherungsprämien

wäre individuell risikoabhängig und nicht von politischen Gedanken an Einkommensumverteilung geprägt; (3) es würden die Arbeitsnachfrager dergestalt in die Arbeitslosenversicherung einbezogen, als sie — ähnlich wie in den Vereinigten Staaten — die Versicherungsprämie übernehmen würden, deren Höhe sich auch an ihrem Entlassungsverhalten orientiert.

Der entscheidende Schwachpunkt des Versicherungsmodells von Beenstock/ Brasse liegt in der Finanzierung des Prämienaufkommens durch die Nachfrager nach Arbeit. Dies wird offensichtlich dann zum Problem, wenn die Prämienhöhe — wie bei Beenstock/Brasse gewollt — auch vom Verhalten der Arbeitnehmer abhängt. Denn mit dieser Finanzierung entfällt für die Arbeitsanbieter der unmittelbare Anreiz, die eigenen Risikofaktoren — wenigstens die leicht beeinflußbaren — zu verbessern und damit die individuellen Versicherungskosten zu senken. Der Arbeitgeber übernähme mit der Einstellung eines Arbeitssuchenden gewissermaßen die finanzielle Verantwortung für dessen künftige Lebensgestaltung (die letztlich die individuellen Risikofaktoren bestimmt).

Die Integration von „experience rating„ und individuellen Risikofaktoren der Arbeitnehmer in eine einheitliche Prämie ist nicht durchdacht. Das „experience rating„ basiert auf einer Lohnsummensteuer und differenziert nur zwischen Unternehmen (je nach Entlassungspolitik des Unternehmens). Die individuellen Risikoprämien differenzieren nicht nach Unternehmen, sondern zwischen Arbeitnehmern mit unterschiedlicher Biographie.

# III. Das Problem der Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos

## 1. Vorbemerkungen

Ein kursorischer Überblick über die verschiedenen Vorschläge läßt die Versicherungslösung, wie sie Beenstock/Brasse skizzieren, am vorteilhaftesten erscheinen: Sie hat den großen Fortschritt, den die Gedanken Grubels, später Feldsteins/Altmans, mit sich brachten — nämlich die Individualisierung von bis dahin kollektiv verantworteten Risiken — inkorporiert, aber sie weist nicht den Nachteil des Sparmodells auf, lediglich einen „second-best„ Ansatz zu verfolgen. Denn Sparen führt stets erst nach dem Ablauf längerer Fristen zu Erträgen; Risiken dagegen treten jederzeit auf und bedürfen der jederzeit möglichen Absicherung. Daher sind Versicherungen in solchen Fällen jedem Sparmodell überlegen. Daß Feldstein/Altman, wie schon Grubel, dieses Manko sahen, und ihm durch die Überziehbarkeit von Sparkonten begegneten, zeigt, daß auch diese Autoren das Problem für entscheidend hielten. Ihre Lösung jedoch führt von dem großen Vorteil der Individualisierung wieder weg, hin zur kollektiven Verantwortung: denn die Überziehung der Konten finanziert der Steuerzahler.

Wer die Versicherungslösung allerdings präferiert, muß sich mit einer seit langem etablierten Argumentationskette auseinandersetzen. Sie besagt, daß ausgerechnet das Arbeitslosigkeitsrisiko nicht versicherbar sei. Nicht alle Argumente laufen dabei so vordergründig auf eine schlichte Lobpreisung der bestehenden staatlichen Arbeitslosenversicherung hinaus wie die Analyse von Rürup (1990). Freilich ist anzumerken, daß sich Beenstock/ Brasse selbst ebenfalls keine Mühe gemacht haben, wenigstens die Argumente der ernstzunehmenden Gegner aufzugreifen. Auch die wenigen Anmerkungen Beenstocks in einem weiteren Beitrag zum Thema Arbeitslosenversicherung (1986) bestätigen noch einmal eine gewisse Nachlässigkeit in bezug auf die Gegenargumente.

## 2. Warum eine private Versicherungslösung nicht möglich sein soll

Es ist an anderer Stelle gezeigt worden (Glismann, Schrader 2000: 50 ff.), daß zahlreiche Wirtschaftswissenschaftler ihre skeptische Einschätzung der Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos versicherungstheoretisch begründen, allerdings meist, ohne diese versicherungstheoretischen Argumente zu hinterfragen. Auf diese Arbeiten soll daher im folgenden noch einmal eingegangen werden und zudem exemplarisch auf Arbeiten von Autoren, die als Experten auf dem Gebiet der Versicherungstheorie gelten können oder deren Beiträge in der relevanten Literatur multiplikatorähnlichen Einfluß gehabt zu haben scheinen. Nicht eingegangen wird auf Beiträge, die die Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos als unproblematisch darstellen; deren Einschätzung schlägt sich in der vorgenommenen Bewertung nieder.

Übersicht 2 macht deutlich, daß es offenbar eine große Anzahl von Kriterien gibt, anhand derer beurteilt werden kann, ob eine bestimmte Art von Schaden versicherbar ist. Es hat den Anschein, als gäbe es keinen verbindlichen Kanon derartiger Kriterien. Die Darlegungen eines wohletablierten Autors wie Rejda (1992) zu diesem Problem (I. in Übersicht 2) unterscheiden sich grundlegend von denjenigen anderer, ebenso etablierter Autoren (II. in Übersicht 2).

### a. Rejdas Argumentation

Rejda kommt nach Abwägung aller sechs von ihm genannten Kriterien zu dem Schluß, daß der Einkommensverlust durch Arbeitslosigkeit keinen versicherbaren Schaden darstellt. Dies liegt daran, daß (vgl. Übersicht 2, I, Argumente 1 bis 6)

*(Fortsetzung des Textes auf Seite 27)*

Übersicht 2 — Kriterien für die Versicherbarkeit von Risiken und der Anwendungsfall „Arbeitslosigkeitsrisiko„

| Kriterium | Begründung | Anwendung: Arbeitslosigkeit | Bewertung |
|---|---|---|---|
| **I. Nach Rejda** | | | |
| 1. Große Zahl homogener Versicherungsnehemer | Dem Versicherer wird es erleichtert, die durchschnittliche Häufigkeit und Schwere der Verluste abzuschätzen. Eine homogene Gruppierung sorgt dafür, daß die einbezogenen Versicherungsobjekte ähnliche schadensverursachende Merkmale aufweisen. | Arbeitslosigkeit ist nach diesem Kriterium nur eingeschränkt versicherbar. Dies liegt an der Heterogenität der Arbeitnehmer in bezug auf ihre Qualifikation. | a. Zum Kriterium: Fehlende Homogenität ist kein Ausschließungsgrund für Versicherungen. Dies belegt die Versicherungspraxis (Beispiele: Seltener Schmuck, Antiquitäten, etc.).<br>b. Zur Begründung: Es handelt sich um eine einseitig auf die Kosten des Versicherungsanbieters abgestellte Argumentation. Zu große Homogenität der Versicherungsobjekte wird gemeinhin eher als ein Grund für Nicht-Versicherbarkeit angesehen (vgl. unten I. 4 zum konjunkturellen Arbeitslosigkeitsrisiko). Die Bildung von in sich weitgehend homogenen Risikoklassen ist eine Versicherungstechnik, nicht aber ein Kriterium der Versicherbarkeit.<br>c. Zur Anwendung: Der Autor nennt vier Qualifikationsklassen („unskilled, semi-skilled, skilled, professional„). Das wären, bleibt man im Duktus des Autors, vier homogene Gruppen von Versicherungsnehmern, die daher jede für sich versicherbar wären. |
| 2. Unbeabsichtigter und zufälliger Schaden | Wenn absichtlich herbeigeführte Schäden beglichen würden, wäre der Anstieg von „Moral hazard„ und der Versicherungsprämien die Folge. Mit steigender Prämienhöhe sinkt die Zahl der Nachfrager nach Versicherungsleistungen, so daß das Angebot für die Versicherung unattraktiv wird. | Arbeitslosigkeit ist zu einem großen Teil absichtlich herbeigeführt und daher nicht versicherbar. | a. Zum Kriterium: Die Unterscheidung zwischen Zufälligkeit („accidental„) und Unabsichtlichkeit („unintentional„) scheint wenig sinnvoll zu sein, da jede Absichtlichkeit den Zufall ausschließt. Mit anderen Worten: Kriterium nach Rejda ist die notwendige Zufälligkeit des Schadens.<br>b. Zur Begründung: Die Höhe des Anteils absichtlich herbeigeführter Arbeitslosigkeit ist ein empirisches Problem und müßte überprüft werden. |

| Kriterium | Begründung | Anwendung: Arbeitslosigkeit | Bewertung |
|---|---|---|---|
| | Die Zufälligkeit des Schadens ist Voraussetzung für eine genaue Prognose des zukünftigen Schadens. | | c. Zur Anwendung: Rejda unterschätzt die versicherungstechnischen Möglichkeiten der Begrenzung von „Moral hazard„, etwa durch Rückkopplung zwischen Versicherungsprämien und Arbeitslosigkeit, durch Wartezeiten, durch Begrenzungen der Dauer und der Höhe von Arbeitslosengeld und durch die Kontrolle der Anspruchsvoraussetzungen. Überdies ist fraglich, ob die Information über die absichtlich herbeigeführte Arbeitslosigkeit so richtig ist; die meisten freiwilligen Arbeitslosen in den Vereinigten Staaten sind keine Versicherungsfälle. |
| 3. Meßbarkeit und Bestimmbarkeit des Schaden | Ein Schaden muß hinsichtlich Ursachen, Zeit, Ort und Höhe eindeutig bestimmbar sein. Denn für den Versicherer muß feststellbar sein, ob der Vertrag den Schaden abdeckt und in welcher Höhe im Deckungsfall eine Kompensation erfolgen muß. | Zwar ist die Arbeitslosenquote bestimmbar, doch ist die Messung des Schadens schwierig, da es unfreiwillige und freiwillige Arbeitslose gibt. | a. Zum Kriterium: Das Kriterium der Bestimmbarkeit schließt das der Meßbarkeit offensichtlich ein und reicht daher aus.<br>b. Zur Begründung: Vgl. Kriterium 2.<br>c. Zur Anwendung: (1) Die Arbeitslosenquote ist kein versicherungstechnischer Schaden. (2) „Moral hazard„ ist ein Problem des Kriteriums der Zufälligkeit (s.o.), keines der Bestimmbarkeit. (3) Ursachen, Zeit, Ort und Höhe des Schadens sind im Falle der Arbeitslosigkeit eindeutig bestimmbar. |
| 4. Kein Katastrophenschaden | Das „pooling„ einer Versicherung ist nicht länger funktionstüchtig, wenn zu gleicher Zeit eine große Zahl von Versicherungsnehmern einen Schaden erleidet. Ein Risikoausgleich über eine Gruppe wird dann nur möglich, wenn die Prämien eine prohibitive Höhe erreichen. Einem Katastrophenschaden kann dennoch auf zweierlei Weise begegnet werden: ein Rückversicherer übernimmt jeden Schaden, der eine bestimmte Höhe überschreitet oder das Versicherungsunternehmen weitet seinen Geschäftsbereich zum Zwecke der Risikostreuung aus. | Arbeitnehmer sind typischerweise dem Katastrophenrisiko ausgesetzt und daher nicht versicherbar („national recession„ und „depressed local business conditions„). | a. Zum Kriterium: —<br>b. Zur Begründung: Die regionale oder produktmäßige Diversifizierung als Ausweg aus dem Katastrophenfall ist keine versicherungsadäquate Lösung: Die Katastrophe tritt gerade wegen der mangelnden Diversifizierung ein. Der vorgeschlagene Ausweg umgeht das Problem, löst es nicht.<br>c. Zur Anwendung: Die versicherungstechnischen Möglichkeiten werden unterschätzt. Der Ausweg aus der Katastrophe „vorübergehender örtlicher Nachfragemangel„ beschreibt der Autor selbst (Rückversicherung oder Diversifizierung). Aus der nationalen Rezession gäbe es ebenfalls zwei Auswege: (1) Eine supranationale Rückversicherung; (2) ein intertemporaler Risikoausgleich. |

| Kriterium | Begründung | Anwendung: Arbeitslosigkeit | Bewertung |
|---|---|---|---|
| 5. Kalkulierbares Verlustrisiko | Um eine angemessene Prämie festsetzen zu können, muß der Versicherer in der Lage sein, die durchschnittliche Schadenshäufigkeit und -höhe zu bestimmen. | Die Arbeitslosigkeit hat zu viele Ausprägungen. Die Gewinn- und Verlustrechnungen des Versicherungsanbieters sind daher nicht vorhersehbar. | a. Zum Kriterium: Die Versicherungsunternehmen wären die einzigen Unternehmen, deren Verlustrisiko kalkulierbar wären. Der Regelfall ist vielmehr, daß das unternehmerische Risiko nicht objektivierbar ist. Sofern der Autor ein anderes Risiko meint, etwa das Risiko, arbeitslos zu werden, vgl. oben Kriterium 2. bzw., sofern die Meßbarkeit des Schadens gemeint ist, vgl. oben Kriterium 3.<br>b. Zur Begründung: Die Begründung bezieht sich nicht auf das Kriterium 5. Sie handelt von der Festlegung der Prämienhöhe. Das dazu Gesagte ist zweifellos richtig.<br>c. Zur Anwendung: Nicht nachvollziehbar. |
| 6. Für den Versicherungsnehmer akzeptable Prämienhöhe | Die Versicherten müssen sich die Prämie leisten können; diese wiederum sollte deutlich unter dem Versicherungswert liegen. „Bezahlbare„ Prämien sind nur bei einer relativ geringen Verlusthäufigkeit zu erwarten. | Eine Arbeitslosenversicherung ist nicht möglich, da die Prämien zu hoch wären, wegen „Moral hazard„, „Katastrophenschaden„ und weil die Versicherungsnachfrager eine Negativauswahl darstellen würden („adverse selection„). | a. Zum Kriterium: —<br>b. Zur Begründung: Nicht allein die Verlusthäufigkeit, sondern auch die Höhe des Verlustes ist mitentscheidend für die Höhe der Prämien. Die Prämie könnte ebenfalls „akzeptabel„ sein, wenn die Verlusthäufigkeit hoch, aber der Schaden gering ist.<br>c. Zur Anwendung: Vgl. die Bewertung zu Kriterium 2 und 4 oben. Was die Negativauslese der gegen Arbeitslosigkeit Versicherten anlangt, so können die versicherungstechnischen Bedingungen dies auf mittlere und lange Sicht mit sehr großer Sicherheit ausschließen (negative Rückkopplung); selbst bei einem Erstabschluß einer Arbeitslosenversicherung ist eine wirksame Schadensprophylaxe möglich. |
| **II. Nach Schönbäck, Sachverständigenrat, Barr et al.** | | | |
| 1. Unabhängigkeit der Risiken | Wenn ein Zusammenhang zwischen einem „ersten„ Schadensfall und einem weiteren besteht, kann unter | Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Unternehmen erschweren die Versicherbarkeit von Arbeitslosen (vgl. Text). | a. Zum Kriterium: Fraglos ist die Versicherbarkeit von voneinander unabhängigen Risiken leichter, weil sie einen geringeren versicherungstechnischen Aufwand erfordert. |

| Kriterium | Begründung | Anwendung: Arbeitslosigkeit | Bewertung |
|---|---|---|---|
| | bestimmten Bedingungen — wie etwa einem gehäuften Auftreten des „ersten„ Schadens — eine private Versicherung nicht rentabel sein. | | b. Zur Begründung: Die Formulierungen sind hinreichend ungenau und daher kaum zu falsifizieren.<br>c. Zur Anwendung: Es gibt weitere Fälle verbundener Risiken, deren Verbundenheit für sich genommen eine private rentable Versicherung von Arbeitslosigkeit nicht ausschließt (vgl. Text). |
| 2. Quantifizierbarkeit des Risikos | Die Kenntnis von der Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos ist für die Berechnung der Prämie unabdingbar (zusammen mit der Prognostizierbarkeit der Schadenshöhe). | Arbeitslosigkeit ist, wegen der Möglichkeit von Katastrophen „kein zufälliges Ereignis im Sinne der Wahrscheinlichkeitstheorie„ (Schönbäck 1988: 55) und daher ist eine Prämie „nur schwer, wenn überhaupt„ kalkulierbar. | a. Zum Kriterium: —<br>b. Zur Begründung: —<br>c. Zur Anwendung: (1) Katastrophen wären, solange ihr Ursprung unbekannt ist, zufällige Ereignisse. (2) Zur Lösung von Katastrophenfällen vgl. oben Rejda, I. 4. (3) Zufälligkeit ist keineswegs Voraussetzung für die Versicherbarkeit, vielmehr setzt die Quantifizierung des Risikos Erfahrungswerte aus der Vergangenheit voraus. Vermutlich sind „zufällige Ereignisse im Sinne der Wahrscheinlichkeitstheorie„ nicht versicherbar, wohl aber zufällige Ereignisse im Sinne von empirischen Unsicherheiten. Letzteres träfe für das Ereignis „Arbeitslosigkeit„ zu. |
| 3. Quantifizierbarkeit der Schadenshöhe | Die Höhe des Schadens bestimmt, zusammen mit der Häufigkeit, die finanziellen Verpflichtungen der Versicherung und ist daher für die Berechnung der Prämie bedeutsam. | Die Quantifizierbarkeit der Schadenshöhe wird mit der Quantifizierbarkeit des Risikos vermengt. Eine Arbeitslosenversicherung scheitert daher aus den gleichen Gründen, wie unter II. 2. angegeben sind. | a. Zum Kriterium: —<br>b. Zur Begründung: —<br>c. Zur Anwendung: Die Quantifizierung ist, verglichen mit anderen Versicherungsgegenständen (z.B. Kfz-Schaden, Diebstahl von Wertgegenständen), einfach. Erst die Vermengung mit der Eintrittswahrscheinlichkeit bringt Konfusionen. |
| 4. Die Prämie darf eine bestimmte Höhe nicht überschreiten (Schönbäck 1988: 55) | Bei zu hohen Prämien kommt kein Versicherungsvertrag zustande. | Viele und von der Arbeitslosigkeit am meisten gefährdete Arbeitnehmer müßten — gemessen an ihrem Einkommen — zu hohe Prämien zahlen. | a. Zum Kriterium: Leersatz<br>b. Zur Begründung: Das gilt für die Preise auf allen Märkten.<br>c. Zur Anwendung: Vgl. hierzu Anmerkung II. 5. c. Das Problem wird besonders virulent, wenn gleichzeitig ein System der Sozialhilfe besteht. |

| Kriterium | Begründung | Anwendung: Arbeitslosigkeit | Bewertung |
|---|---|---|---|
| 5. Es besteht beim Versicherungsnehmer keine „Risikoneigung„ (Schönbäck 1988: 48 ff.; 1980: 30 f.) | Bei „Risikoneigung„ ist der potentielle Versicherungsnehmer nicht bereit, eine kostendeckende Prämie zu zahlen. | Für (zu) viele Arbeitnehmer wäre die Prämie für eine Arbeitslosenversicherung prohibitiv hoch. | a. Zum Kriterium: Es ist unklar, was mit „Risikoneigung„ gemeint ist. Da jeder Mensch, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, risikoavers ist, ist stets ein Potential für Versicherbarkeit gegeben.<br>b. Zur Begründung: Es wird übersehen, daß es (1) den Fall fehlender Risikoneigung nicht gibt, (2) die Risikoaversion einen großen Streubereich aufweisen dürfte.<br>c. Zur Anwendung: Versicherer sind keineswegs verpflichtet, alle potentiellen Versicherungsnehmer zu versichern. Sofern eine Versicherung obligatorisch ist, besteht das Problem nicht mehr. |
| 6. Es besteht kein „Moral hazard„ | „Moral hazard„ kann die Prämien so stark erhöhen, daß ein Versicherungsvertrag nicht zustande kommt oder gekündigt wird. | Die Arbeitsneigung sinkt aufgrund der Arbeitslosenversicherung und kann eine solche Versicherung in Frage stellen. | a. Zum Kriterium: Wenn das Bestehen von „Moral hazard„ das Zustandekommen einer Versicherung ausschließen würde, gäbe es keine Versicherungen, da bei rationalem Verhalten jede Versicherung die Schadenshäufigkeit erhöht.<br>b. Zur Begründung: Die Begründung impliziert, daß es keine versicherungstechnischen Möglichkeiten zur wirksamen Begrenzung von „Moral hazard„ gibt.<br>c. Zur Anwendung: Auch für eine private Arbeitslosenversicherung gilt das unter b. Aufgeführte. Zu den wirksamen Versicherungstechniken gehören z.B. die zeitliche Befristung, die auf das individuelle Risiko abgestellte Prämiengestaltung und, nicht zuletzt, die Rückkopplung zwischen Schadensverlauf und Prämiengestaltung. |
| 7. Es besteht keine Selektionsverzerrung („adverse selection„) | Tendenziell werden gute Risiken nicht zu einem Versicherungsabschluß neigen. Die Selektion schlechter Risiken macht auf Dauer eine Versicherung zu teuer. Sofern die Versicherung sich von vornherein auf die Versicherung guter Risiken beschränken kann, sind die schlechten Risiken nicht versichert. | Gerade auf dem Arbeitsmarkt gibt es zwischen Arbeitnehmern unterschiedliche Risiken. Die Einkommenssicherung schlechter Risiken durch eine Arbeitslosenversicherung ist nicht möglich. | a. Zum Kriterium: —<br>b. Zur Begründung: —<br>c. Zur Anwendung: „Adverse selection„ schließt eine Versicherung aus. Sie macht lediglich die systematische Einkommensumverteilung von guten zu schlechten Risiken unmöglich. Für schlechte Risiken auf dem Arbeitsmarkt besteht der Anreiz, ihre Risikosituation zu verbessern und damit die Kosten ihrer Arbeitslosenversicherung zu senken. |

Quelle:Rejda (1992: 24 ff.); Schönbäck (1980, 1988); Glismann und Schrader (2000: 41 ff.); eigenes Anwendungsbeispiel.

- Arbeitnehmer in bezug auf ihre Qualifikation zu unterschiedlich seien, es also an der erforderlichen Homogenität der potentiellen Versicherungsnehmer mangele;
- Arbeitslosigkeit bewußt herbeigeführt werden könne („Moral hazard„ );
- der Schaden durch Arbeitslosigkeit schwer bestimmbar sei;
- Arbeitnehmer typischerweise besonders großen Risiken („Katastrophen„) ausgesetzt seien, wie etwa nationalen Rezessionen, aber auch regionalen Konjunktureinbrüchen;
- das Versicherungsunternehmen sein Verlustrisiko nicht kalkulieren könne, da es zu viele Ausprägungen der Arbeitslosigkeit gebe;
- die Prämien aufgrund von „Moral hazard„ , „Katastrophen„ und „Adverse selection„ so hoch sein müßten, daß kein Arbeitnehmer diese Versicherungsleistung nachfragen würde.

Anzumerken ist, daß die verschiedenen angeführten Argumente keine große Trennschärfe aufweisen; es ist oft schwer zu erkennen, welchen Mehrwert jeweils ein einzelnes Kriterium im Vergleich zu den anderen Kriterien hat, zumal Überlappungen und Widersprüche unübersehbar sind. Die Bewertung der Rejda-Argumentation (Übersicht 2, 4. Spalte) zeigt, daß Rejdas Skepsis bezüglich der Arbeitslosenversicherung weitgehend unbegründet ist: Im Falle der Kriterien „Zufälligkeit des Schadens„, „kein Katastrophenschaden„ und „akzeptable Prämienhöhe„ übersieht er die versicherungstechnischen Möglichkeiten, die zum Beispiel die Höhe des Arbeitslosengeldes und seine Bezugsdauer, Wartezeiten, Rückversicherungen sowie Rückkopplungseffekte zwischen dem Verhalten des Versicherungsnehmers und seinen zu zahlenden Prämien betreffen. Was die anderen Kriterien angeht, so stehen sie nicht in Übereinstimmung mit der

Versicherungspraxis („Homogenität„), sind krasse Fehleinschätzungen („Bestimmbarkeit„) oder sind einfach nicht nachvollziehbar („Kalkulierbarkeit des Verlustrisikos„). Lediglich der Verdacht des „Moral hazard„ wie auch die „Adverse selection„ erscheinen relevant. Auf diese Kriterien wird unten ausführlich einzugehen sein (III. 3 und 4).

b. Die Argumentation im deutschsprachigen Raum

Im deutschsprachigem Raum ist diese Skepsis gegenüber der Versicherbarkeit der Arbeitslosigkeit ebenfalls verbreitet. Die Argumente allerdings unterscheiden sich zum Teil erheblich von denen Rejdas, sind dafür aber bei allen Skeptikern — von Schönbäck bis zum Sachverständigenrat — weitgehend gleich. Übersicht 2, II gibt die Kriterien wieder, die die Versicherbarkeit der Arbeitslosigkeit widerlegen sollen. Dazu zählen insbesondere

- die mangelnde Unabhängigkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken (II. 1),
- die mangelnde Quantifizierbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos (II. 2 und II. 3),
- die prohibitive Höhe der Prämienleistung (II. 4).

Hierauf soll zunächst eingegangen werden. Danach sind die vermutlich ernster zu nehmenden Argumente des „Moral hazard„ und der „Adverse selection„ einer Prüfung zu unterziehen.

*(1) 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. Vier Fälle von verbundenen Risiken scheinen bei der Arbeitslosigkeit bedeutsam zu sein:

– 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 Konjunkturhöhepunkt 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 höher[2] [vgl. ähnlich auch Knappe (1995)].

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

---

[2] 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 Dauer der vorherigen Laufzeit des Vertrages geknüpft werden.

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. 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 [vgl. auch Knappe (1995)].[3]

– Die Risiken der Arbeitslosigkeit können auch derart verbunden sein, daß die Arbeitslosigkeit einer Person im Zeitpunkt $t_o$ direkt zur Arbeitslosigkeit einer zweiten Person in $t_o$ führt. Dies ist kein (intertemporales) Konjunktur- und auch kein Infektionsproblem, 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

---

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

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 Schönbäck 1988: 52 ff.).

– Der äußerste Grad an Verbundenheit der Arbeitslosigkeitsrisiken tritt im Rahmen von großen *Wirtschaftskrisen* (Schönbäck 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 ausreichten (und weil es an der Vorhersehbarkeit derartiger Krisen mangele; vgl. unten). Dieses Argument entspricht demjenigen in der Alterssicherung, dem zufolge ein Umlageverfahren bei exogenen Störungen ineffizient 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: „... 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.

*(2) Zum unbekannten 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. Allerdings sollten die beiden Argumente auseinandergehalten werden:

– Was die unbekannte Wahrscheinlichkeitsverteilung der Risiken anlangt, so stellt sich die Frage, ob dieser Einwand für sich genommen, 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 Risikomerkmalen 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 zumindest zu prüfen, ob darüber hinaus die vertragliche Gestaltung der Versicherung nicht ein hinreichend absichernder Aktionsparameter ist.[4]

*(3) 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. Hinter diesem Einwand von der zu hohen Prämie steckt die Vorstellung, daß die Versicherung gar keine sein soll, vielmehr wird eine Einkommensumverteilung verlangt. Für Einkommensumverteilungen aber 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 insgesamt. Die Versicherbarkeit bleibt für diese Versicherungsnachfrager unberührt. Zu vermuten ist, daß nur ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung der staatlichen Umverteilung, der

---

[4] „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: 11.

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.

Auch diese abstrakten Argumente gegen die Versicherbarkeit des Risikos der Arbeitslosigkeit sind eher „akademisches Fingerspreizen„. Ein Ökonom würde vermuten, daß eine Versicherung stets dann zustande kommt, wenn ein Versicherungsanbieter und ein Nachfrager sich über Leistung und Gegenleistung einigen können. Versicherungen selbst sehen das ähnlich: Borch berichtet von einem Versicherungsabschluß in England, dessen Gegenstand das Einfangen des Ungeheuers von Loch Ness war (Borch 1990: 316).[5] Der Fall zeigt, daß sogar Katastrophenfälle versicherbar sind und daß das fehlende Wissen über die Höhe des Risikos den Versicherungsabschluß nicht verhindert. „Insurability is the willingness of insurers to provide coverage„ (Faure 1995: 459).

Dieses Loch-Ness-Beispiel und viele andere aus der Versicherungswirtschaft scheinen zu belegen, daß der zitierte Ökonom recht damit hat, daß jedes Risiko versicherbar ist, solang es nur einen Anbieter und einen Nachfrager dieser Versicherung gibt. Allerdings dürfte die Einigung beider über die zu zahlenden Prämien sich schwierig gestalten, wenn der Preis zu hoch wird. Das kann dann der Fall sein, wenn das Ausmaß an „Moral hazard„ und an „Adverse selection„ nicht akzeptabel erscheint. Diese beiden Argumente (in Übersicht 2 II. 6 und 7) scheinen letztlich die einzigen unter allen genannten zu sein, die den Kern der Versicherbarkeit berühren.

---

[5] Eine Whisky-Brennerei hatte 1971 eine Million britische Pfund für das Einfangen des Ungeheuers von Loch Ness ausgelobt. Offenbar hielt sie das Risiko, eine Million Pfund zu verlieren, für so hoch, daß sie eine Versicherung (für eine Prämie von £ 2500) abschloß.

## 3. Arbeitslosenversicherung und „Moral hazard„

Es wurde bereitsausgeführt, daß eine einfache und empirisch angelegte Erläuterung besagt, daß „Moral hazard„ vorliegt, wenn nach Abschluß eines Versicherungsvertrages die Zahl der Schadensfälle oder der durchschnittliche individuelle Schadenswert oder beides zunimmt (Grubel 1971: 99 f.). Dem „Moral hazard„ liegt ein Nutzenkalkül zugrunde (Schlesinger 1994: 123): Es lohnt sich, solange Schadensverhütung etwas kostet, weniger Schadensverhütung zu betreiben, wenn eine Versicherung den etwaigen Schaden abdeckt; und: Je höher die Versicherung (und damit die Prämie) ist, desto weniger lohnt sich die Prävention für den Versicherungsnehmer. Arnott und Stiglitz (1990) bezeichnen dies als „Substitutionseffekt„.

Gleichzeitig steigen mit sinkendenden individuellen Anstrengungen zur Schadensprävention die Ausgaben der Versicherung und entsprechend die Prämien.[6] Das ist der Grund, warum Rejda meint, daß „Moral hazard„ potentiell in der Lage ist, aufgrund „zu hoher„ Prämien eine Versicherung auszuschließen. Schlüssiger argumentiert Faure (1995: 456), der die mangelnde Kontrollmöglichkeit des „Moral hazard„ durch die Versicherungen als Ursache für eine existenzbedrohende Diskrepanz zwischen Schadenshöhe und Prämienleistungen

---

[6] Oft wird „cheating„, d.h. Betrug als wesentliches Merkmal des „Moral hazard„ bezeichnet (Borch 1990: 317). Das freilich — weil Betrug strafbewehrt und damit teuer ist — dürfte keine entscheidende Rolle spielen, da die Strafen bei Aufdeckung als Kosten in das des Nutzenkalkül eingehen. Gemeint ist wohl eher, daß bei den Selbstauskünften des Versicherten gegenüber dem Versicherer die Bandbreite zulässiger Antworten zum eigenen Vorteil ausgeschöpft wird. Mit anderen Worten: Der Versicherungsnehmer nutzt Informationsasymmetrien zu seinen Gunsten aus, und das Beseitigen dieser Asymmetrien durch die Versicherung (Fragebogen und Kontrolle) verursacht Kosten. Das Argument der asymmetrischen Information und ihrer Vermeidung unterliegt wiederum einem Nutzenkalkül und berührt im Regelfall nicht den Betrugstatbestand. Es wäre zu überprüfen, inwieweit das Phänomen „asymmetrische Information„ als eigenständiges relevantes Kriterium der Versicherbarkeit neben den Kriterien des „Moral hazard„ und der „Adverse selection„ tritt.

ausmacht. Damit gewinnt allerdings die Diskussion um das „Moral hazard„ eine neue Dimension: Es ist die Nicht-Verifizierbarkeit des Verhaltens von Versicherungsnehmern, die in der Lage ist, eine Versicherung unmöglich zu machen.

Diese Gedanken entsprechen weitgehend dem Stand der Literatur. Es fällt auf, daß es in allen Überlegungen zum „Moral hazard„ und zur Informationsasymmetrie der Versicherungsnehmer ist, der die Rolle des (potentiellen) Schurken spielt. Doch was ist mit den übrigen Teilnehmern am System, zum Beispiel mit den Versicherungen oder den Politikern?

Im folgenden soll zunächst die mutmaßliche Bedeutung des „Moral hazard„ im Falle einer privaten Versicherungslösung des Arbeitslosigkeitsrisikos am üblichen Beispiel der Versicherungsnehmer, aber auch bezüglich der sonstigen Marktteilnehmer, geprüft werden. Auf das Problem der „Adverse selection„ wird danach einzugehen sein.

*(1) „Moral hazard„ bei den Versicherungsnachfragern*

Welche Aufwendungen zur Schadensverhütung wird ein durchschnittlicher Arbeitnehmer unterlassen, sobald er eine Arbeitslosenversicherung abgeschlossen hat? Die Vermutung liegt nahe, daß die Antwort ähnlich ausfallen dürfte wie diejenige nach der unterlassenen Schadensverhütung nach Abschluß einer Lebensversicherung. Sieht man einmal von dem komödiantischen Potential der Frage ab, so kann die unterlassene oder verringerte Schadensprävention darin bestehen, daß der Arbeitnehmer

- verstärkt auf Lohnanhebung pocht,
- in seinem Arbeitseifer nachläßt oder
- sich unangemessene Freiheiten am Arbeitsplatz herausnimmt.

Ob diese Verhaltensänderungen wahrscheinlich sind, ist eine offene Frage. Man darf wohl vermuten, daß sie für die große Mehrheit der Arbeitnehmer keine Rolle spielen würden. Leider gehen die Vertreter der „Moral hazard„ -These nicht näher auf die verringerten Aufwendungen zur Schadensvermeidung durch die Versicherungsnehmer ein. Von ökonomischer Bedeutung mag sein, daß einzelne, nicht tarifgebundene Arbeitnehmer, mit der Gewißheit von Arbeitslosengeld im Hintergrund, riskantere und höher bezahlte Tätigkeiten anstreben. In diesem Fall hätte die Arbeitslosenversicherung womöglich positive gesamtwirtschaftliche Produktivitätseffekte — dann nämlich, wenn das Kalkül dieses Versicherungsnehmers aufgeht (vgl. auch Rürup 1990). Die Versicherung hätte höhere Kosten als ohne den Wechsel des Arbeitnehmers auf riskantere Tätigkeitsfelder.

Es zeigt sich, daß das „Moral hazard„ -Problem, zumindest was die Versicherten angeht, von sehr geringer Bedeutung sein dürfte. Die in der Literatur geäußerten Bedenken wegen dieser Art der Kostensteigerung erscheinen übertrieben. Hinzu kommt, daß jede Versicherung von sich aus die individuelle Neigung zur Schadensvermeidung stärken würde, etwa durch Rückkopplung der Prämien an vergangene Schadensverläufe.

*(2) „Moral hazard„ bei den Arbeitgebern*

In den Vereinigten Staaten mag ein „Moral hazard„ bei den Arbeitgebern den Gesetzgeber bewogen haben, das „experience rating„ einzuführen (vgl. dazu ausführlich Glismann, Schrader 2001). Es sieht vor, daß die von Arbeitgebern zu zahlenden Prämien an die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung durch ihre (ehemaligen) Mitarbeiter gekoppelt sind; das Entlassungsverhalten schlägt sich mit kurzer zeitlicher Verzögerung in (relativ) niedrigen bzw. hohen Prämien

zur Arbeitslosenversicherung nieder. Auch in anderen Ländern mag das Entlassungsverhalten von Arbeitgebern von dem Umstand beeinflußt werden, ob ihr Arbeitnehmer gegen Arbeitslosigkeit versichert sind oder nicht.

Daß das „Moral hazard„ bei den Arbeitgebern eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit nicht überteuert und damit ausschließt, beweist das Beispiel der Vereinigten Staaten. Notwendig wäre freilich auch in Deutschland eine vergleichbare Verknüpfung von Entlassungen und Versicherungsprämien; die je nach vergangenen Entlassungen vom Arbeitgeber zu zahlenden Prämien wären selbstverständlich Prämien für die verbliebenen Arbeitnehmer. Dies unterscheidet das „experience rating„ von jenen versicherungstechnischen Rückkopplungen, die sich auf die Person des jeweiligen Versicherungsnehmers beziehen.

*(3) „Moral hazard„ bei den Tarifvertragsparteien*

Im Falle der Tarifvertragsparteien sind mögliche Ursachen für eine Zunahme der Schadensfälle nach Einführung von Arbeitslosenversicherungen offensichtlich: Die Tarifvertragsparteien haben dann weniger Anlaß, die Folgen ihrer Tarifpolitik auf den Arbeitmärkten zu berücksichtigen. Das Besondere an diesem „Moral hazard„ besteht darin, daß es nicht die Versicherungsnehmer sind, die ihre Aufwendungen zur Schadensvermeidung aus guten ökonomischen Gründen verringern, sondern daß Dritte durch ihr Handeln zusätzliche Schäden für die Versicherten in Kauf nehmen. Auf lange Sicht, so ist zu vermuten, kann diese Art des „Moral hazard„ nur in einem System der Arbeitslosenversicherung bestehen, in dem es keine Rückkopplung zwischen individueller Schadenshäufigkeit und individueller Prämie gibt.

Dennoch ist auch hier die Frage nach der empirischen Relevanz dieses „Moral hazard„ zu stellen. Und auch hier sind statistische Erhebungen, ebenso wie bei

den vorgenannten „hazards„, nicht vorhanden. Zwar gibt es ökonometrische Schätzungen darüber, welchen Einfluß eine Lohnänderung auf die Zahl der Arbeitsplätze hat, doch dürfte „Moral hazard„ nur einer von zahlreichen Einflußfaktoren der Tarifpolitik sein. Daß diese Art des „Moral hazard„ für bedeutsam gehalten wird, zeigen die Analysen Rischs (1980, 1983: 124 ff.). Risch schlägt vor, den Gewerkschaften eine Zuschußpflicht zur Arbeitslosenversicherung aufzuerlegen, sobald die Arbeitslosenversicherung ein Defizit aufweist; nur dann sieht er eine wirksame Rückkopplung zwischen den Verursachern der Schäden und den Ausgaben der Versicherungen gewährleistet.

*(4) „Moral hazard„ bei der Arbeitslosenversicherung*

Daß die Schadenshäufigkeit nach Abschluß eines Vertrages aus Gründen steigt, die bei der Arbeitslosenversicherung zu suchen sind, ist, solange Wettbewerb besteht, kein sehr naheliegender Gedanke. Die Versicherung wird immer bestrebt sein, die Zahl der Schadensfälle so klein wie möglich zu halten, um — bei gegebener und vereinbarter Prämienhöhe — ihren Gewinn zu maximieren oder um — bei variabler Prämienhöhe — durch Preissenkungen ihre Wettbewerbsposition zu verbessern.

Häufig gibt es auf Versicherungsmärkten jedoch keinen hinreichenden Wettbewerb. Ist der Markt für Arbeitslosenversicherungen behördlich wirksam kontrolliert, kommt dies einer Wettbewerbsbeschränkung gleich, die die Zahl der Anbieter beschränkt und — wegen der damit einhergehenden Preis (Prämien-) erhöhung — die Zahl der Versicherungskontrakte. Da dies ökonomisch zu einem Anstieg der Produzentenrente führt, sind behördlich kontrollierte (Versicherungs-)Märkte oft durch gesetzliche Gewinnbeschränkungen gekennzeichnet: Diese Gewinnbeschränkungen führen ihrerseits weniger zu den erwarteten

Preissenkungen, als vielmehr erfahrungs- und theoriegemäß zu künstlichen Kostensteigerungen.[7] Unter diesen Bedingungen gibt es ein „Moral hazard„ der Versicherungsanbieter, das sich in überhöhten Prämien ausdrückt und damit ähnlich wie das „Moral hazard„ der Versicherungsnehmer prämienwirksame erhöhte Kosten wiederspiegelt. Anders als bei diesen liegen ihm allerdings keine realen Zuwächse der Schadenfälle zugrunde.

*(5) „Moral hazard„ bei den Politikern*

Politiker spielen dann eine Rolle bei der Arbeitslosenversicherung, wenn sie Regeln zur Ordnung des Marktes aufstellen oder Regeln andernorts festlegen, die auf die Arbeitslosenversicherung Einfluß haben. Es kommt zu „funktionslosen„ Prämienerhöhungen, wenn — wie oben unter (4) dargestellt — die Anbieter auf diesen Märkten kontrolliert werden oder wenn Anreize gesetzt werden, die die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer einschränken. Anreize, die die Arbeitslosigkeit unmittelbar erhöhen, sind zum Beispiel eine gesetzliche Mindesthöhe (oder –dauer) von Arbeitslosengeld oder die Festlegung einheitlicher bzw. ausschließlich einkommensabhängiger, statt risikobestimmter Prämien, etc.

Das „Moral hazard„ bei den Politikern besteht also eigentlich darin, „Moral hazard„ bei den Versicherungsnehmern und Versicherungsanbietern zu provo-

---

[7] Die Mikrotheorie der Wirtschaftswissenschaften sagt für diesen Fall einen Rückgang der nachgefragten Menge an Versicherungsverträgen voraus. Sind die Prämien allzu deutlich gestiegen oder überhöht, wird die Öffentlichkeit mit Forderungen nach Zwangsabschlüssen oder, in einem Vorstadium, mit Forderungen nach dem Verbot ausländischer Versicherungsangebote zu rechnen haben. Denn ausländische Anbieter unterlägen fremden Rechtsordnungen und überhaupt einem Währungsrisiko und seien daher dem Verbraucher nicht zuzumuten; außerdem sei das Versicherungswesen eine so komplizierte und für die Daseinsvorsorge der Menschen bedeutsame Materie, daß ihm das Abwägen nicht zugemutet werden könne. Zum Problem des Zwangs bei der Arbeitslosenversicherung vgl. Glismann, Schrader, „Ein funktionsfähiges Modell privater Arbeitslosenversicherung„ (in Vorbereitung).

zieren, indem marktmäßige Reaktionen außer Kraft gesetzt werden. Dennoch ist zweifellos der Ursprung des Hazardspiels in den genannten Fällen bei den Politikern zu suchen, die sich nicht ganz ohne Eigeninteresse einmischen.

## 4. Arbeitslosenversicherung und „Adverse selection„

### *(1) Definition*

„Adverse selection„ beschreibt den Prozeß einer ständigen Verschlechterung des aggregierten Risikos, das in der Gesamtheit aller Versicherten inkorporiert ist. Die „Widrige Auswahl„ beinhaltet, daß gute Risiken entweder gar keine Versicherung abschließen oder aber im Zeitablauf mehr und mehr gute Risiken die Versicherung aufkündigen.

### *(2) Das Modell „optimaler Kohortenbildung„*

„Adverse selection„ ist ein Problem aller Versicherungen, unabhängig von der Trägerschaft und von gesetzlichen Bestimmungen: Jede Versicherung umfaßt eine Bandbreite von Risiken, wobei grundsätzlich die guten Risiken die weniger guten subventionieren. Ein solches System ist auf Dauer nur funktionstüchtig, wenn die guten Risiken a priori nicht genau wissen, daß sie gute Risiken sind, Informationen also unvollständig sind (Faure 1995: 457 f.). Ex posteriori gute Risiken werden günstigere Versicherungsbedingungen verlangen[8] und, im Er-

[8] Auch der Wechsel in eine günstigere Kohorte von Versicherten ändert nichts an dem Prinzip, daß innerhalb jeder Kohorte, die guten Risiken die weniger guten finanzieren. Doch mag es sein, daß es nach dem Wechsel eine größere Ungewißheit über das eigene Risiko gibt. Mit anderen Worten: Das apriorische Risiko nähert sich mit zunehmender Risiko-Differenzierung dem exposteriorischen, bis ein Gleichgewicht dort erreicht ist, wo der diagnostische und prognostische Unschärfebereich zumindest für die Versicherten hinreichend ausgeprägt ist.

folgsfall, die eigenen Prämien verringern; erhalten sie keine günstigeren Bedingungen, werden sie diesen Versicherungsvertrag kündigen und vielleicht ein anderes Versicherungsunternehmen wählen — sofern Wettbewerb auf diesem Versicherungsmarkt herrscht. Gibt es keinen Wettbewerb, ersetzen diese guten Risiken ihren gekündigten Versicherungsvertrag durch Ersparnisbildung.

Das bedeutet, daß Versicherungen auf Dauer nur überleben können, wenn sie Kohorten unterschiedlicher Risiken bilden; das optimale Ausmaß der Kohorten-Differenzierung wird dabei vom subjektiven Empfinden der Versicherten bestimmt: Es ist dann erreicht, wenn die Versicherten nicht mehr feststellen können, ob sie zu den guten oder den schlechten Risiken ihrer Kohorte gehören; dann ist auch der Prozeß der „Widrigen Auswahl„ beendet (was die Versicherung statistisch an der Entwicklung der Austritte der guten Risiken beobachten kann).

*(3) Das Modell unterschiedlicher Deckungsgrade*

Anders als dieses Modell der optimalen Kohortenbildung, die bei Wettbewerb tendenziell von jedem Versicherungsunternehmen angestrebt wird, ist die Lösung des Problems der „Adverse selection„ bei Rothschild und Stiglitz (1976): Versicherungen bieten volle Deckung zum Preis der schlechten Risiken an und eine partielle Deckung zum Preis der guten Risiken. Statt diesen Trick zu durchschauen, scheinen die schlechten Risiken die teurere Police mit voller Schadensdeckung zu kaufen und die guten Risiken die (für sie ebenfalls zu teure) andere Police. Grund dafür sind die Modell-Annahmen: Der als „Self selection„ (Schlesinger 1983: 128) bezeichnete Prozeß bedeutet in der Tat, daß alle schlechten Risiken „... freiwillig den teuren Versicherungsvertrag mit voller Schadensdeckung [wählen] und alle guten Risiken ... den billigen Vertrag ... mit partieller Deckung„ (ebenda: 128 ff.).

*(4) Das Modell der „Pooling Contracts„*

Ein „Pooling contract“ liegt vor, wenn beide Risikogruppen den gleichen Versicherungsvertrag erhalten und eine gleiche Prämie zahlen, die als (gewogener) Durchschnitt aus den Prämien der guten und der schlechten Risiken errechnet wird. Der Versicherungsanbieter kann dann die Verluste, die die schlechten Risiken mit sich bringen, durch die Gewinne aus den guten Risiken gerade ausgleichen (Schlesinger: 130 ff.). Unausgesprochen steht hinter diesen „Pooling contract„ die Vorstellung einer Zwangsversicherung. Wie sonst ist es zu erklären, daß bei Wettbewerb zwischen Versicherungsanbietern die guten Risiken überhöhte Prämien zahlen? Mit anderen Worten: Solange es keinen Zwang zum Versicherungsabschluß gibt, verursacht dieses Modell zu „Adverse selection„ statt sie zu verhindern. Es funktioniert bei Schlesinger wohl nur deshalb, weil auch hier die Annahmen (zum Beispiel „Risikoaversion erster Ordnung„ — das heißt: strenge Risikoaversion) ökonomisch intelligente Reaktionen bei den Wirtschaftssubjekten ausschließen.

Insgesamt gesehen ist „Adverse selection„ ohne Frage ein strukturbestimmendes Merkmal aller Versicherungen: Sie führt zu der Bildung von Risikogruppen (Faure 1995: 457 f.); dabei setzt sich die Ausdifferenzierung so lange fort, bis die Versicherungsnehmer zufrieden sind, das heißt der Meinung sind, daß die Schadenswahrscheinlichkeit, gewogen mit der Schadenshöhe, dem entspricht, was als Prämie zu zahlen ist. Für die Herstellung dieser optimalen Struktur ist „Adverse selection„ geradezu die Voraussetzung; sie beseitigt sukzessive das Problem der unvollständigen („asymmetrischen„) Information, vor dem die Versicherungsanbieter stehen. Die Modelle von Rothschild, Stiglitz und Schlesinger sind dagegen kaum geeignet, das Verhalten von Versicherungsnehmern richtig zu antizipieren; ihre Schemata der Quersubventionierung sind bei Wettbewerb

unwirksam. Dies gilt für alle Arten von Versicherungen, besonders aber für die Arbeitslosenversicherung. Denn die schlechten Risiken der Arbeitslosenversicherung sind wohl im Regelfall gerade solche Versicherungsnehmer, deren Budget relativ klein ist. Wieso es ausgerechnet diese schlechten Risiken mit obendrein begrenztem Budget sind, die vollen Versicherungsschutz nachfragen, bedarf einer besonderen Begründung. Auch ist unerfindlich, wieso die guten Risiken — das sind im Falle der Arbeitslosenversicherung die relativ produktiven, gut verdienenden Arbeitnehmer — freiwillig eine überhöhte Prämie zahlen, die den schlechten Risiken zugute kommt.

## IV. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die Untersuchung hat gezeigt, daß

- von den zahlreichen Vorschlägen für eine effiziente Gestaltung der Arbeitslosenversicherung der Vorschlag, die Arbeitslosenversicherung privaten Versicherungsanbietern zu überlassen, die größte ökonomische Effizienz verspricht;

- die oft vorgebrachten, durchweg abstrakten Bedenken gegenüber der Möglichkeit, das Risiko der Arbeitslosigkeit überhaupt versichern zu können, wenig tragfähig sind.

Die Vorschläge zur Verbesserung der bestehenden Arbeitslosigkeitsversicherung sind als „Sparmodell„, „Vouchermodell„, „Darlehensmodell„ und „Versicherungsmodell„ bezeichnet worden. Das *Sparmodell* in seiner am weitesten entwickelten Form (Feldstein/Altman 1998) sieht vor, daß jeder Arbeitnehmer einen Teil seines Einkommens auf ein Sparkonto einzahlen muß, das dann im Falle von Arbeitslosigkeit den Einkommensbedarf des Sparer deckt; das Konto

ist überziehbar; positive Salden am Ende des Arbeitslebens werden ausbezahlt bzw. sind vererbbar; negative Salden finanziert der Steuerzahler. Der Nachteil des Sparmodells liegt darin, daß die Einkommensnachteile bei Arbeitslosigkeit im wesentlichen gerade nicht durch Ersparnis, sondern durch den Steuerzahler kompensiert werden. Beseitigte man diese Garantie durch den Steuerzahler, wäre das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht mehr in jedem Falle abgesichert.

Das *Vouchermodell* (Snower 1994) soll Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsförderung kombinieren; dem Arbeitslosen wird es überlassen, ob er seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld wahrnimmt oder ob er das Arbeitslosengeld einem Arbeitgeber weiterreicht, es also als Lohnsubvention verwendet. Nachteile des Vouchermodells sind darin zu sehen, daß der Arbeitgeber Beschäftigte durch zuvor Arbeitslose ersetzen kann (Substitutionseffekt) und daß es sich im Grunde nicht um eine Einkommenssicherung für den Risikofall der Arbeitslosigkeit handelt.

Das *Darlehensmodell* (Feldstein 1975) besagt, daß Arbeitslose in der ersten Zeit der Arbeitslosigkeit einen großen Teil des Arbeitslosengeldes in Form von Darlehen erhalten; bei längerer Arbeitslosigkeit sinkt der Darlehensanteil. Der Nachteil dieses Vorschlags liegt darin, daß das System Anreize zur Langzeitarbeitslosigkeit eher schafft als verringert. Wenn die Dauer der Zahlungen nicht begrenzt wird, handelt es sich zudem um ein reines Instrument zur Einkommensumverteilung von den Steuerzahlern an die Arbeitslosen.

Dem *Versicherungsmodell* (Beenstock, Brasse 1986) zufolge wird bei Eintritt des Risikofalles Arbeitslosengeld für eine vertraglich bestimmte Zeit in vertraglich bestimmter Höhe von Versicherungsanbietern gegen eine zu vereinbarende Prämie gezahlt. Dieses Modell hat nicht den Nachteil der drei konkurrierenden

Vorschläge; es bemüht nicht den Steuerzahler, und es stärkt die Eigenverantwortung der Beschäftigten für den Erhalt ihres Arbeitsplatzes, indem es Rückkopplungen zwischen den individuellen Risiken und Prämien herstellt.

Was die Argumente über die Nicht-Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos anlangt, so besagen sie im Kern, daß die Versicherungsprämie aufgrund von unausweichlichen und schwer kontrollierbaren „Moral hazard„ - und „Adverse selection„-Problemen eine prohibitive Höhe erreichen würden. Es kann argumentiert werden, daß *Adverse selection*, statt eine private Versicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos zu verhindern, ein wesentliches Instrument zur Bildung optimaler Risikoklassen für die Versicherung sein kann. Die Überprüfung des *Moral hazard*-Arguments ergibt, daß alle kritischen Autoren die versicherungstechnischen Möglichkeiten einer Arbeitslosenversicherung unterschätzen. Überdies unterliegen viele Autoren einer Fehleinschätzung bei der Identifikation des gewichtigsten Trägers des „Moral hazard„ : Es dürften regelmäßig nicht die Versicherungsnehmer sein, deren Verhalten kostentreibend wirkt — deren „Moral hazard„ ist technisch leicht zu kontrollieren —, sondern es sind die Träger institutioneller Macht, wie die Tarifvertragsparteien und diejenigen Politiker, die mit Sozialpolitik befaßt sind. Mit anderen Worten: Private Arbeitslosenversicherungen sind effizient, solange der Gesetzgeber dies nicht verhindert. Es ist daher zu klären, wie ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherungen gestaltet werden müßte, dem nicht die Nachteile der beschriebenen Optionen anhaften.

## Literatur

Arnott, Richard J. und Joseph E. Stiglitz (1988). The Basic Analytics of Moral Hazard. Scandinavian Journal of Economics: 383–413.

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, und Valerie Brasse (1986). Insurance for Unemployment. London.

Borch, Karl H. (1990). Economics of Insurance. Amsterdam.

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, und Daniel Altman (1998). Unemployment Insurance Saving Accounts. National Bureau of Economic Research, Working Paper, 6860. Cambridge (Mass.).

Glismann, Hans H., und Klaus Schrader (2001). Alternative Systeme der Arbeitslosenversicherung — Das Beispiel der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs. Kieler Arbeitspapier 995. Institut für Weltwirtschaft. Kiel.

Glismann, Hans H., und Klaus Schrader (2000). Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung — Probleme und Lösungsansätze in der deutschen Literatur. Kieler Arbeitspapier 995. Institut für Weltwirtschaft. Kiel.

Grubel, Herbert G. (1971). Risk, Uncertainty and Moral Hazard. The Journal of Risk and Insurance 38 (1): 99–106.

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.

Knappe, Eckhard (1995). Umbau des Sozialstaates — Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung. List Forum 21 (4): 342–371.

Orzag, J. Michael, und Dennis Snower (1997). From Unemployment Benefits to Unemployment Support Accounts. Birkbeck, mimeo.

Orzag, J.Michael, und Dennis J. Snower (1999). Unemployment Vouchers versus Low Wage Subsidies. Birkbeck College, Discussion Papers in Economics, 5/99, London.

Orzag, J. Michael, Peter R. Orzag, Dennis J. Snower, und Joseph E. Stiglitz (1999). The Impact of Individual Accounts: Piecemeal vs. Comprehensive Approaches. Birkbeck College, Discussion Papers in Economics, 7/99, London.

Rejda, George F. (1992). Principles of Risk Management and Insurance. 4. Auflage, New York.

Risch, Bodo (1980). "Arbeitslosenversicherung, Gewerkschaften und Beschäftigungsgrad". Die Weltwirtschaft (2): 49–57.

Risch, Bodo (1983). Alternativen der Einkommenspolitik. Kieler Studien 180. Tübingen.

Rothschild, Michael und Joseph Stiglitz (1976). Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. Quarterly Journal of Economics: 629–649.

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.

Schlesinger, Harris (1994). Zur Theorie der Versicherungsnachfrage. Zeitschrift für die Versicherungswirtschaft, 83 (1/2): 113–136.

Schönbäck, Winfried (1980). Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention. Frankfurt/Main.

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.

Snower, Dennis J. (1994). "Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies". American Economic Review, Papers and Proceedings, 84 (2): 65–70.