

DIE ARBEITSLOSENVERSICHERUNG ZWISCHEN MARKT UND STAAT

Elke Gundel / Christoph Kannengießer

„Die Hauptsache muß als Hauptsache behandelt werden. Vermeidung der Arbeitslosigkeit ist ein zentrales Problem der Wirtschaftspolitik auch im Hinblick auf die Erhaltung der Freiheit – heute ganz besonders.“ Wie kaum zuvor müßte die Aussage Euckens aus dem Jahr 1952 im Mittelpunkt der Reformen des Arbeitsmarktes stehen. Nach über 50 Jahren sozialer Marktwirtschaft und über 30 Jahren treppenförmigen Anstiegs der Arbeitslosigkeit zeigt sich überdeutlich, daß die Institutionen des Arbeitsmarktes nicht ausreichend dazu beitragen, die Beschäftigungsprobleme zu lösen und, da sie den Interessen der Marktbeteiligten nicht mehr Rechnung tragen, nicht mehr legitimiert sind. Wir gehen davon aus, daß die Verfassung des Arbeitsmarktes seine Leistungsfähigkeit bezüglich der Vermeidung und/ oder des Abbaus von Arbeitslosigkeit entscheidend bestimmt.

Eine Analyse der gegenwärtigen Arbeitsmarktordnung zeigt, daß der Arbeitsmarkt mittels staatlicher Interventionen immer stärker zu einem wettbewerblichen Ausnahmehereich in der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung gemacht wurde. Die Folge der jahrzehntelangen Kollektivierung individueller Risiken auf dem Arbeitsmarkt ist der immer lauter zu vernehmende Ruf nach einer Handlungsverpflichtung des (Wohlfahrts)Staates. „Gerade dies gilt auch für die Ideen,

welche die heutige Wirtschafts- und Sozialpolitik beherrschen [...] Es bewegt sich also [...] die] Wirtschaftspolitik der Sozialisierung und Verstaatlichung in eine Richtung, welche die Abhängigkeit und Unfreiheit vergrößert und hiermit unsere heutige soziale Frage noch ernster macht.“ Entsprechend ist die Geschichte der Arbeitslosenversicherung eine Geschichte der Expansion sowohl hinsichtlich des Versichertenkreises als auch der übertragenen Aufgaben und der Finanzmasse, welche durch diese bewegt wird.

Zentral ist die Erkenntnis, daß der Arbeitsmarkt seine Anpassungsfähigkeit an externe und interne Veränderungen größeren Ausmaßes verloren hat. Hierfür gibt es vielfältige Ursachen. Sie reichen von der hohen Regulierungsdichte über den Einfluß staatlicher Verteilungsmechanismen auf das Marktverhalten der Akteure bis hin zum Lohnfindungsprozeß. Bei der Gestaltung der Arbeitsmärkte muß indes eine solche Ordnung gefunden werden, welche die Anpassungsfähigkeit wieder deutlich erhöht. Es liegt auf der Hand, daß sich mit Einzelmaßnahmen allein Vollbeschäftigung nicht wieder herstellen läßt.

1. DIE ENTWICKLUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT IN DEUTSCHLAND

In den 60er Jahren war – nach einer hohen kriegsbedingten Arbeitslosigkeit in der Anfangsphase der Bundesrepublik Deutschland – die Arbeitslosenquote auf unter 1 Prozent gesunken, was den Sachverständigenrat unter Herbert Giersch veranlaßte, erst dann von Vollbeschäftigung zu sprechen, wenn die Arbeitslosenquote geringer als 0,8 Prozent ist. Zuvor sprach man bereits von Vollbeschäftigung, wenn die Arbeitslosenquote die 3-4 Prozentmarke unterschritt. Mitte der 70er Jahre überstieg die Arbeitslosenzahl erstmals die Millionengrenze, sank jedoch konjunkturbedingt wiederum auf 800.000 zu Beginn der 80er Jahre, um dann 1983 bereits die Zwei-Millionen-Grenze zu erreichen. Seither fiel die Arbeitslosigkeit auch in Zeiten der Hochkonjunktur nur geringfügig, sie verharrte auf hohem Niveau und stieg in Zeiten der Rezession bis nahezu 3 Millionen in den westlichen Teilen Deutschlands an. Im gesamten Bundesgebiet stieg sie 1998 sogar zeitweise auf über 4,8 Millionen und seit Ende 2002 wieder weit über die Vier-Millionen-Grenze.

Dominierte zu Beginn der 70er Jahre noch die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit, nahm die Bedeutung der strukturellen Arbeitslosigkeit

bereits im Verlauf der 70er Jahre deutlich zu. Heute bestimmt diese in erster Linie die Arbeitslosigkeit in Deutschland: Jeder Konjunkturzyklus weist eine höhere durchschnittliche Arbeitslosigkeit auf als der vorherige. Nach der Wiedervereinigung gab es zwar einen Niveausprung für das gesamte Bundesgebiet, der Trend zeigt aber auch für die alten Bundesländer unverändert nach oben. Dementsprechend kann über den gesamten Zeitraum auch ein signifikanter Anstieg des Anteils der Langzeitarbeitslosen beobachtet werden: Die Quote verläuft ähnlich wie die Entwicklung der gesamten Arbeitslosenquote.

Nichtsdestotrotz konnte die Zahl der abhängig Beschäftigten immer wieder gesteigert werden. So stehen wir in Deutschland derzeit vor der Situation, einerseits so viele Beschäftigte zu haben wie kaum jemals zuvor, andererseits aber auch Rekordarbeitslosigkeit vermelden zu müssen.

An diesem Zustandsbild ist zweierlei festzuhalten: Erstens sind keynesianische Beschäftigungsprogramme, die eine Nachfragesteigerung nach Gütern bezwecken, wenig hilfreich, die derzeitige Arbeitslosigkeit dauerhaft zu reduzieren, da die Ursachen der Arbeitslosigkeit der letzten Jahrzehnte auf den lang anhaltenden Strukturwandel zurückzuführen sind. Obwohl zweitens hohe Arbeitslosigkeit in den letzten Jahrzehnten weltweit zu beobachten war, gab es sowohl in den 80er als auch in den 90er Jahren stets Länder, wie beispielsweise die Schweiz, Österreich und die USA, die nahezu Vollbeschäftigung realisieren konnten. Es ist somit nicht die Weltkonjunktur, sondern es sind vor allem strukturelle Fehlentwicklungen und Reformdefizite für die Arbeitslosigkeit verantwortlich.

2. DER ZUSAMMENHANG VON ARBEITSLOSIGKEIT UND LOHNZUSATZKOSTEN

In der öffentlichen Diskussion wird oftmals die These vertreten, daß der Umfang der sozialen Leistungen zu hoch ist. Demgegenüber ist zu betonen, dass nach liberaler Grundauffassung der einzelne Bürger selbst darüber entscheiden sollte, wie er seine knappen Ressourcen und sein Einkommen verwendet. Entscheiden sich die Bürger aus freien Stücken für einen bestimmten Umfang an sozialer Sicherheit, so ist das zu akzeptieren, mag dieser Umfang noch so groß. Nicht der Umstand, daß die Bürger einen extrem hohen Anteil ihres Einkommens für die soziale Sicherheit ausgeben, ist das eigentliche Problem, sondern die Frage, auf welche

Weise die Ausgaben für soziale Sicherheit aufgebracht werden: Die Versicherten haben kaum – in der Arbeitslosenversicherung überhaupt keine – Wahlrechte bezüglich des Versicherungsumfangs und der Art der Vorsorge. Hinzu kommt, daß die Leistungen relativ einseitig an den Interessen der vom Versicherungsfall Betroffenen ausgerichtet werden. Der alleinige Blick auf die Art der Finanzierung, welcher die politische Diskussion zumeist beherrscht, ist für eine ökonomische Betrachtung zu eng. Es geht vielmehr um die Tatsache, daß die Beiträge nicht freiwillig erbracht, sondern zwangsweise erhoben werden.

Allerdings sind auch die Lohnzusatzkosten aus drei unterschiedlichen Gründen für den Arbeitsmarkt ein Problem:

Erstens müssen die Unternehmen – zumindest zu großen Teilen – die Ausgaben für die soziale Sicherheit selbst übernehmen. Dadurch entstehen für die Unternehmen Kosten. Da in Deutschland v. a. strukturelle Arbeitslosigkeit vorliegt, haben die Ausgaben für soziale Sicherheit in diesem Zusammenhang die gleiche Bedeutung für das Problem der Arbeitslosigkeit wie die sonstigen Kosten: Die Arbeitslosigkeit steigt an, wenn die Stückkosten steigen. Für die Absatzlage der Unternehmungen spielt allein die Höhe der gesamten Stückkosten im Vergleich zu den Stückkosten der konkurrierenden Unternehmungen im Ausland eine Rolle. Wenn nun die Güterpreise im Zusammenhang mit zusätzlichen Ausgaben für soziale Sicherheit steigen, weil die unternehmerischen Stückkosten gestiegen sind, so betrifft dies im Prinzip alle Unternehmungen, die Arbeitskräfte beschäftigen. Im Ergebnis wird durch die Steigerung der gesamten Stückkosten die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen auf den internationalen Märkten geschmälert bzw. die Unternehmen sind gezwungen, durch hohen Kapitaleinsatz Arbeitskosten so weit wie möglich zu vermeiden.

Zweitens bringen die Ausgaben für soziale Sicherheit einer offenen Volkswirtschaft eine weitere Belastung dadurch, daß ein Anstieg der Beiträge zur sozialen Sicherung die Arbeitgeber nominell stärker trifft als die Arbeitnehmer. Erhöht der Staat den Sozialversicherungsbeitrag, so steigen nicht nur die Arbeitskosten der Unternehmungen. Auch die Nettoeinkünfte der Arbeitnehmer sinken, da die Arbeitnehmerbeiträge bei gleichem Bruttoeinkommen die Nettoeinkommen reduzieren. Nicht zuletzt aus diesen Gründen fordern die Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen einen Ausgleich für diesen „Kaufkraftverlust“. Falls es den

Gewerkschaften gelingt, diese Forderungen durchzusetzen, erhöhen sich die Arbeitskosten der Unternehmungen zusätzlich um die Tariferhöhung. Nun ist es natürlich keinesfalls sicher, daß es den Gewerkschaften gelingt, diese Einkommenserhöhung zu erreichen. Auf jeden Fall erschwert ein Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge aber den Einigungsprozeß der Tarifpartner.

Drittens bringen die Ausgaben der sozialen Sicherheit auch deshalb Schwierigkeiten mit sich, weil diese Ausgaben als kollektive Zwangsversicherungsbeiträge erhoben werden. Staatliche Eingriffe sind nur insoweit begründet, wie ein meritorischer Bedarf vorliegt, Marktmängel bzw. Marktversagen oder generell nicht hinnehmbare ex post-Korrekturen der Einkommen, die von der normativen Wertung der jeweiligen Gesellschaft abhängen. Da die privaten Vermögen in der Regel für die Absicherung von größeren Risiken zu klein sind, ist eine Versicherungspflicht für die Sozialversicherung gerechtfertigt. Darüber hinaus müssen die Zwangsregelungen jedoch zu dauerhaften Verbesserungen führen und im Hinblick auf die Zielsetzung effizient sein, d. h. Eingriffe in die individuelle Freiheit der Bürger müssen den Grunde nach, in ihrer Art und in ihrem Umfang stets begründet werden. Eine Versicherung ist immer dann effizient – und damit einer privaten individuellen Vorsorge überlegen –, wenn eine möglichst große Gruppe Gefahr läuft, von einem bestimmten Risiko betroffen zu werden, de facto aber immer nur eine relativ kleine Teilgruppe tatsächlich von diesem Risikotatbestand betroffen wird. In dem Versuch, das soziale Versorgungsniveau seit den 70er Jahren zu erhöhen, wurde jedoch eine immer größere Teilgruppe von den Risikotatbeständen betroffen. Damit sank die Effizienz der Sozialversicherung. Diese Effizienzverschlechterung führt – zunächst schleichend – bei einer immer größer werdenden Gruppe der Versicherten zu einer grundsätzlichen Änderung im Verhalten, wie z. B. einer Flucht in die Schatten- und Selbstversorgerwirtschaft. Durch dieses fortschreitende Auseinanderfallen von kollektiver und individueller Rationalität tragen die Rahmenbedingungen der Sozialversicherung heute selbst wiederum zur Kostensteigerung bei. Diese Kosten-Beitrags-Spirale ruft damit nicht nur permanent die Gefahr weiterer Entlassungen hervor, sondern bremst auch nachhaltig die Beschäftigungsdynamik der Volkswirtschaft.

3. DIE ARBEITSLOSENVERSICHERUNG IM SPIEGEL INSTITUTIONELLER FEHLENTWICKLUNGEN

Als die Arbeitslosenversicherung im Jahr 1927 als gesetzliche Pflichtversicherung für Arbeitnehmer eingeführt wurde, war ihre Aufgabe klar umrissen: In Zeiten des konjunkturellen Abschwungs sollte sie den Einkommensverlust des von der Entlassung betroffenen Arbeitnehmers für die Zeit seiner Arbeitsplatzsuche zeitlich befristet auffangen. Das eigentliche Problem auf den Arbeitsmärkten wurde in zyklischen Schwankungen gesehen. Spätestens zu Beginn der 70er Jahre, als zunehmende Regulierung die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes immer mehr zerstört und zu einer hohen Arbeitslosigkeit als Dauerzustand entscheidend beigetragen hat, war die auf eine ganz andere Situation zugeschnittene Arbeitslosenversicherung hoffnungslos überfordert.

Anstatt dem Übel durch umfassende Deregulierung an die Wurzel zu gehen, wick die Politik den damit verbundenen Konflikten aus und baute die Arbeitslosenversicherung – ganz gegen deren Konzept und Konstruktion – „zu einem Reparaturbetrieb für die [...] strukturelle Arbeitslosigkeit aus. «Aktive Arbeitsmarktpolitik» war der Werbeslogan für die darunter fallenden Maßnahmen, die inzwischen einen großen Teil der gesamten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit ausmachen.“ Hinter der derzeitigen Ausgestaltung – insbesondere bei Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, aber auch wesentlicher Teile der beruflichen Weiterbildung – verbirgt sich oftmals nur die Umschichtung offener in verdeckte Arbeitslosigkeit.

Mit der Ausweitung ihrer Aufgaben bietet die Arbeitslosenversicherung nunmehr nicht nur eine finanzielle Absicherung von Einkommensrisiken, sondern verfolgt zunehmend auch Umverteilungsziele aufgrund sozialer Erwägungen. Allerdings werden die finanziellen Lasten der Umverteilung größtenteils von den Beitragszahlern getragen. Auf der einen Seite resultiert dies aus einer Ausweitung der Aufgaben ohne entsprechende Mittelzuweisungen durch den Staat, auf der anderen Seite ergibt sich die Belastung der Beitragszahler schon alleine aus der Inanspruchnahme der Arbeitsverwaltung für die zusätzlichen Aufgaben.

Eine weitere Fehlentwicklung beruht auf systemimmanenten Gründen. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung setzt die Arbeitslosenversicherung Anrei-

ze zu einer möglichst langen Inanspruchnahme von Leistungen: Die zu hohe Steuer- und Beitragsbelastung, kann für Arbeitnehmer – im Hinblick auf das Nettoeinkommen – den Bezug von Sozialleistungen sehr attraktiv werden lassen. Der Versuch der Politik, den Kreis der Versicherten auszuweiten, um zusätzliche Beitragseinnahmen zu erzielen, verstärkt diese Tendenzen nur.

Die Arbeitslosenversicherung ist keine „Versicherung“ im Wortsinn mehr, da eine fortschreitende und unsystematische Ausweitung der Umverteilung den Zusammenhang zwischen Beitrag und a priori definiertem individuellem Leistungsanspruch immer mehr ausgehöhlt hat. Selbst das Maß der sozialversicherungsimmanenten Umverteilung ist überschritten. Die Beiträge fließen, fast so als wären sie Steuern, in einen großen Fonds, über den Politik und Verwaltungsapparate verfügen können. Auch die Sozialversicherung legitimiert nicht zu regelloser und systemsprengender Umverteilung; vielmehr ist ihr Ausmaß begrenzt, soll nicht der Sozialversicherungsbeitrag von der nicht-steuerlichen Abgabe vollends in eine gegenleistungsfreie Gemeinlast – Sozialsteuer – überführt werden. Hinsichtlich der Beitragszahler verschärft sich das Problem der versicherungsfremden Leistungen. Eine ordnende Hand ist schon sehr lange nicht mehr zu erkennen. Letztlich zu zahlen hat immer der einzelne Zwangsversicherte. Die Folgen sind gravierend: Vermengung ganz unterschiedlicher Ziele, Verschiebungen zu Lasten entmündigter Beitragszahler und die alles durchziehende Verwischung von Verantwortung.

4. EFFIZIENZSTEIFERENDE SYSTEMEVOLUTION STATT SYSTEMREVOLUTION DER STAATLICHEN ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

Die marktwirtschaftliche Ordnung basiert auf der individuellen Freiheit. Entsprechend sehen die einzelnen Regelungen der Verfassung eine dezentrale Verteilung der Risiken und Lasten nach dem Subsidiaritätsprinzip vor. D. h. aber auch, daß die Eigenverantwortung der staatlichen Regulierung sowie die Risikovorsorge durch freie Träger der staatlichen Vorsorge vorrangig ist. Den Grundrechten als Freiheitsrechten des Bürgers gegen den Staat und dem Subsidiaritätsprinzip, das sich in ihnen verkörpert, entspricht eine Ordnung der Präferenzen, nach der die finanzielle Absicherung gegen Einkommensrisiken zunächst in den Aufgabenbereich privater Versicherungsunternehmen fällt. Dies setzt jedoch eine risikoäquivalente Kalkulation von Beiträgen voraus.

Gegen eine private Arbeitslosenversicherung sprechen jedoch mehrere Gründe:

- Eine private Versicherung kann den einzelnen Arbeitnehmer gegen die materiellen Risikofolgen der Arbeitslosigkeit nur absichern, wenn es der Privatversicherung gelingt, einen Risikoausgleich zwischen den Versicherten herbeizuführen.
- Die individuellen Risiken, arbeitslos zu werden, sind allerdings weder statistisch weitgehend voneinander unabhängig, noch ist die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Risiken hinlänglich bekannt. Das individuelle Risiko, arbeitslos zu werden, ist z. B. von der Region, dem Sektor, den Tarifverhandlungen oder/und dem Beruf abhängig. Insbesondere bei konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit besteht aufgrund einer „Risikoinfektion“ die Möglichkeit der Kumulation von Schäden. Durch diese sich möglicherweise selbst verstärkenden Prozesse in der wirtschaftlichen Entwicklung birgt das Entstehen von Arbeitslosigkeit an einer Stelle immer die Gefahr in sich, den Wegfall von Beschäftigung an anderer Stelle auszulösen.

Bei einer Privatisierung der Arbeitslosenversicherung bestünde die Gefahr, daß sich die guten Risiken nicht versichern (z. B. Wachstumsbranchen) und nur die schlechten Risiken zu den Versicherungen gehen. Die Beiträge würden überproportional steigen (sogenannte „adverse selection“). Dadurch würde selbst die Absicherung relativ geringer Einkommen verhältnismäßig teuer.

Die Arbeitslosigkeit stellt deshalb für die private Versicherung ein unberechenbares Risiko dar; d. h. eine risikoäquivalente Kalkulation der Beitragssätze ist nicht möglich. Dies wäre jedoch die Voraussetzung dafür, daß private Versicherungsunternehmen die finanzielle Absicherung gegen Einkommensrisiken übernehmen. Wegen der hohen Korrelation und der unkalkulierbarkeit der Arbeitslosigkeitsrisiken werden sich umfassende private Arbeitslosenversicherungen daher kaum etablieren; jedenfalls weist der internationale empirische Befund selbst in ausgesprochen marktwirtschaftlich geprägten Staaten auch in diese Richtung.

Die oben genannten Probleme stellen sich grundsätzlich auch bei einer staatlichen Mindestsicherung mit einer privaten Zusatzversicherung. Auch hier ist die risikoäquivalente Kalkulation der Beitragssätze nur für

einen Teilarbeitsmarkt möglich. Die Bedingungen der (wenigen) privaten Zusatzversicherungen sind so ausgestaltet, daß gerade derjenige Personenkreis, ausgeschlossen wird, bei dem die Arbeitslosigkeitsrisiken am ehesten zu vermuten sind. Voraussetzungen für den Abschluß einer privaten Zusatzversicherung gegen Arbeitslosigkeit sind:

- ein mehrjähriges, unbefristetes und ungekündigtes Arbeitsverhältnis,
- bestimmte Altersgrenzen,
- eine Wartefrist von jeweils mehreren Jahren und
- eine maximale Bezugsdauer von einem Jahr.

Eine völlige Privatisierung der Arbeitslosenversicherung in der Arbeitsmarktordnung der Bundesrepublik Deutschland scheidet aus den genannten Gründen als Reformoption aus. Anstelle eines kompletten Systemwechsels sollte die effizienzsteigernde Weiterentwicklung der staatlichen Arbeitslosenversicherung hin zu einer Basissicherung Ziel einer Reform sein. Damit würde in der Arbeitslosenversicherung endlich der Grundsatz, den Arbeitnehmern mehr Wahlfreiheit einzuräumen, verankert. Jeder Einzelne könnte stärker als bisher entscheiden, welchen Teil des Einkommens er für die Vorsorge gegen Arbeitslosigkeit verwenden möchte. Innerhalb des Systems sollte der Zusammenhang zwischen Beitrag und Leistung beibehalten bzw. gestärkt werden – es ist konsequent auf temporäre Einkommenssicherung statt auf Einkommensumverteilung auszurichten.

5. EIN REFORMVORSCHLAG

Die Eingriffsintensität des Staates in der Arbeitslosenversicherung ist durchweg zu hoch, d. h. sie ist ökonomisch nicht mehr begründbar. Der Prozeß ständiger Leistungsausweitung zu Lasten der Beitragszahler kann nicht unbegrenzt fortgesetzt werden. In dieser Situation hilft nur eine mutige Reform aus einem Guß: Die Sozialversicherung darf in Zukunft nur noch für die Fälle vorgesehen werden, die auch eine effizientere Lösung versprechen als eine individuelle Vorsorge. Der Zeitpunkt ist längst überfällig, die Arbeitslosenversicherung nach Ziel, Methoden und Mitteln zu analysieren und zu prüfen, wie sie wieder auf ein tragfähiges Fundament gestellt werden kann.

Eine solche Überprüfung führt aus ordnungspolitischer Sicht zu der zentralen Erkenntnis: Wenn die Arbeitslosenversicherung in Zukunft ihre eigentliche Aufgabe wieder erfüllen soll, dann muß sie von allen ihr fremden Aufgaben und Belastungen befreit und auf eine möglichst weitgehend dem Äquivalenzprinzip folgende Basissicherung zurückgeführt werden. Der einzelne Bürger wird in seiner Entscheidung der Einkommensverwendung freier, da er über das „ob“ und „wie“ einer zusätzlichen Sicherung eigenverantwortlich entscheiden kann. Ihm stehen die allgemeinen Instrumente der Vorsorge zur Seite. Er kann sich unter den von ihm selbst gesetzten Prioritäten auf dem Kapitalmarkt absichern und/oder sich versichern. Dies bedeutet einen Schritt hin zur persönlichen Freiheit unter Beibehaltung der solidarischen Versicherung und der sozialen Gerechtigkeit. Zugleich werden die vielfältigen individuellen und institutionellen Fehlanreize reduziert, die ihrerseits mitursächlich für die vielfach strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit sind.

Um die Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung und die Bereitschaft, Beiträge zu entrichten, wieder zu erhöhen, sind aus ordnungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht v. a. die passiven Lohnersatzleistungen zu reformieren. Zentrale Reformelemente sind:

- Einführung einer Wartezeit von vier Wochen bevor ein Leistungsbezug möglich ist. Der Wartezeit kommt die Funktion eines Selbstbehaltes zu. Dies vermeidet die mißbräuchliche Inanspruchnahme, sogenanntes Trittbrettfahrerverhalten wird stark eingeschränkt. Die Versichertengemeinschaft wird effektiv entlastet. Der Beitrag kann dadurch niedriger gehalten werden. Eine Frist von vier Wochen erscheint überdies individuell zumutbar, da im Sinne der Subsidiarität ein staatlicher Zwangseingriff überhaupt erst dann gerechtfertigt ist, wenn das Risiko die Voraussicht des Einzelnen übersteigt.
- Als Entgeltersatzleistung wird ein einheitlich bemessenes, beitragsabhängiges Arbeitslosengeld in Höhe einer Basissicherung gewährt. Als Orientierungspunkt könnte der gegenwärtige Leistungssatz von 60 Prozent gewählt werden. Der Bezug des Arbeitslosengeldes ist auf maximal zwölf Monate zu begrenzen – so, wie es bis 1985 der Fall war – und ab dem sechsten Monat degressiv zu staffeln. Die Beitragsbemessungsgrenze ist solange einzufrieren, bis auch die maximalen Leistungssätze wieder auf das in einer Zwangsversicherung legitimierbare Maß korrigiert worden sind. Die Anreize zur Inanspruchnahme der Ent-

geltersatzleistungen und zur gleichzeitigen Tätigkeit in der Schattenwirtschaft werden verringert.

- Eine weitere Option könnte sein, die Vorversicherungszeit zu verlängern oder zumindest die Leistungsansprüche bei kürzeren Vorversicherungszeiten zu reduzieren. Auch sollte alternativ über eine maximal mögliche Inanspruchnahme von Leistungen über die gesamte Lebensarbeitszeit nachgedacht werden. Seitens der Versichertengemeinschaft wird dadurch Kapital akkumuliert. Seitens des Versicherten wird die Verbundenheit zur Versichertengemeinschaft zum Ausdruck gebracht. Beschäftigungssurrogate, z. B. die Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, dürfen auf keinen Fall zu neuen Ansprüchen führen. Drehtüreffekte werden reduziert.

Jenseits der passiven Lohnersatzleistungen ist auch die Erbringung aktiver Leistungen durch die Arbeitslosenversicherung in begrenztem Umfang ordnungspolitisch legitimierbar. Diese sind jedoch deutlich enger zu definieren als dies heute der Fall ist:

- Grundsätzlich gilt es, die Arbeitslosenversicherung weitgehend von versicherungsfremden Leistungen zu befreien. Allerdings ist dabei zu konzedieren, daß die Grenze zwischen Fremdlasten und sozialversicherungsimmanenter Umverteilung gerade in der Arbeitslosenversicherung fließend ist. Es bleibt eine „Grauzone“, die auch von sozialpolitischen Wertvorstellungen abhängig ist. Je stärker aktive Leistungen den Charakter der Hilfe zur Selbsthilfe bei der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt haben oder der Überprüfung und Durchsetzung der Anspruchsvoraussetzungen passiver Leistungen (z.B. die Verfügbarkeit) dienen, um so eher fallen sie in die Kategorie sozialversicherungsimmanenter Risikoverteilung und -abwehr. Stehen andere (Verteilungs-) Ziele im Vordergrund wird der Rahmen der sozialversicherungsadäquaten Umverteilung verlassen.
- Die Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen ist mit den Grundprinzipien der Sozialversicherung nicht vereinbar. Es ist ein rechts staatlich problematisches Verfahren, wenn Beitragsgelder dafür verwendet werden, ein staatlich gewünschtes sozialpolitisches Programm (wie z. B. Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen), das nur ein Teil der Versicherten in Anspruch nehmen kann,

zu finanzieren. Der größte Teil der Versicherten wird, obwohl in der gleichen sozialen und wirtschaftlichen Lage, ausgeschlossen. Eine solche willkürliche Zuteilung von Leistungen verträgt sich nicht mit dem Versicherungsprinzip. Indes darf es nicht um eine bloße Umfinanzierung hin zu mehr Steuern gehen. Vielmehr ist das Ausmaß staatlicher Arbeitsmarktinterventionen unabhängig von der Finanzierungsbasis zu reduzieren.

- Basissicherung bezieht sich auch auf den zeitlichen Horizont der Maßnahmen, die abgedeckt sind. Öffentlich finanzierte „Arbeitsmarktentlastung“ kann allenfalls in Ausnahmesituationen für ganz eng begrenzte Zeiträume vertretbar sein. Als Daueralimentation des Arbeitsmarktes ist sie weder ökonomisch vertretbar noch sozialpolitisch legitim. Die ordnungspolitischen Grenzen sind beispielsweise bei langfristigen Bildungsmaßnahmen und auch Lohnkostenzuschüssen im großen Stil weit überschritten. Hier ist nicht der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung, sondern die private Verantwortung des Einzelnen und der Tarifparteien, welche z. B. Regelungen für Einstiegstarife vereinbaren können, gefragt.
- Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt gehört weiterhin in das Repertoire der aktiven Leistungen. International vergleichende Studien haben gezeigt, daß eine intensive Betreuung der Arbeitslosen das effizienteste Mittel der Arbeitsmarktpolitik ist. Die Vermittlung ermöglicht das Mobilisieren von Eigenverantwortung und praktische Überprüfbarkeit der gesetzlichen Leistungsvoraussetzungen. Auch erhöht die Konkurrenz mit privaten Arbeitsvermittlern den Wettbewerb und stärkt die Kundensouveränität.

Dem Grundsatz der Subsidiarität sowie der Einheit von Verantwortung und Beitragszahlung folgend, ist die Organisation der Arbeitslosenversicherung zu gestalten. Der weitgehend autonomen Wahrnehmung der Aufgaben durch die Arbeitsmarktparteien entspricht die Rechtsform der selbstverwalteten Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die originäre Aufgabe der Selbstverwaltung liegt in der Kontrolle über den effizienten Einsatz der Beitragsmittel. Die paritätische Selbstverwaltung ist ein wichtiges Instrument, den Monopolisierungsgrad des Staates zurückzudrängen. Dementsprechend sollten die staatlichen Einwirkungsrechte soweit wie möglich zurückgedrängt werden.

6. SCHLUSSBEMERKUNG

Die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in der sozialen Marktwirtschaft läßt erkennen, weshalb der „Leviathan“ stets gebändigt werden muß. Es bedarf offenbar der Ergänzung und Weiterentwicklung der sozialen Ordnungspolitik, denn „von dem, was man heute denkt, hängt das ab, was morgen auf Plätzen und Straßen gelebt wird.“

Im Vordergrund einer Reform der Arbeitslosenversicherung sollten eindeutig die passiven Leistungen stehen und der Fokus der Vermittlung auf dem ersten Arbeitsmarkt liegen. Die öffentlich-rechtliche Struktur der Arbeitslosenversicherung legitimiert sich nur soweit ein meritorischer Bedarf, Marktmangel oder Marktversagen vorliegt. Die Versicherungspflicht kann auf eine Basissicherung begrenzt werden. Von nachrangiger Bedeutung ist hierbei die Frage, ob es bei einer hälftigen Beteiligung der Arbeitgeber an den Pflichtbeiträgen bleibt. Ohne eine solche Beteiligung würden sich am Markt höher ausgezahlte Löhne durchsetzen, so daß weder die Arbeitgeber noch die Arbeitnehmer sich dauerhafte Vor- oder Nachteile ausrechnen können. Welche weiteren Leistungen der Arbeitnehmer für den Fall der Arbeitslosigkeit darüber hinaus absichern möchte, bleibt ihm freigestellt.