

Verhaltenstheoretische Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik¹

Günther Schmid²

Vor gut einem Jahr meldete die Presse, dass einem Hartz-IV-Empfänger die Einkünfte aus Betteln angerechnet wurden. Dagegen sah unser Außenminister in Hartz IV vor kurzem ein Anzeichen „spätromischer Dekadenz“. In beiden Fällen fegte anschließend ein Proteststurm durch die Medien. Wie passt das zusammen?

Mir scheint, dass ein Festvortrag wie dieser hier eine gute Gelegenheit bietet, sich an der Lösung solcher Rätsel zu versuchen. Im Gegensatz zu akademischen Vorträgen steht man ja nicht unter Erfolgsdruck, sondern darf wissenschaftlich etwas zur Unterhaltung und zum Nachdenken beitragen. Für meinen langjährigen Kollegen Bernd Reissert tue ich das gerne, aber nicht in Würdigung seiner Werke und Taten. Das hat er sich – bescheiden wie er ist – auch ausdrücklich verboten. Das verbietet sich auch deshalb, weil uns z.B. das Thema Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik viele Jahre gemeinsam beschäftigt hat. Eine solche Würdigung wäre schließlich auch verfrüht, denn für Bernd Reissert steht ja wiederum nur ein Übergang an. Dieses Mal der Übergang von der offenbar geglückten Mission, eine neue Fachhochschule aufzubauen, in eine scheinbare „mission impossible“, eine schon etablierte Fachhochschule zusammenzuhalten. Ich bin sicher, dass Bernd Reissert auch diese Mission souverän bewältigen wird, denn von seinem pragmatischen Umsetzungstalent auch in komplexen Situationen habe ich selbst immer wieder profitiert.

¹ Festvortrag anlässlich der Verabschiedung von Professor Bernd Reissert an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim, 29.04.2010. Der Vortrag basiert auf einem Kapitel des geplanten Buchs (*Übergänge sichern – Zur Politik neuer sozialer Risiken am Arbeitsmarkt*), das Ansätze aus vorangegangenen Publikationen (siehe Literaturhinweise) weiterzuentwickeln versucht. Es handelt sich um „Work in Progress“, deshalb die Bitte um Rücksprache bei etwaiger Verwendung; kritische Anmerkungen und Anregungen sind willkommen.

² Von Oktober 1989 bis März 2008 Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin und Universitätsprofessor Emeritus für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin; Kontakt: www.guentherschmid.eu.

Zur Auflösung des Rätsels, das ich eingangs stellte, wähle ich einen bestimmten Zugang, nämlich die verhaltenstheoretischen Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik. Die Geschichte, die ich Ihnen erzählen möchte, lautet:

Wie uns Bernoullis Bettler vor ‚spätrömischer Dekadenz‘ bewahren könnte

Wer und was steckt hinter Bernoullis Bettler? Daniel Bernoulli war ein vielseitiger Schweizer Gelehrter. Er lebte von 1700 bis 1782 und hinterließ uns viele physikalischen und mathematischen Einsichten, darunter das Petersburger Paradox. Da er sich in Petersburg langweilte, frequentierte er dort das Spielcasino und entdeckte ein Spiel, das nach den Gesetzen der Wahrscheinlichkeitsrechnung unendlich hohe Gewinnchancen bot. Dennoch setzten die meisten Menschen nur wenige Dukaten auf dieses Spiel. Warum ist das so, fragte sich der bodenständige Alemanne?

Bernoullis Erklärung war die Vorwegnahme des Gesetzes vom fallenden Grenznutzen und der Risikoaversion. Kein vernünftiger Mensch setzt seine Lebensgrundlage aufs Spiel und von einem unendlichen Gewinn hat er als sterblicher Mensch sowieso nichts. Mit jedem Zusatzgewinn fällt der Nutzen proportional, umgekehrt steigt der drohende Verlust des Einsatzes. Leider ist diese Erkenntnis bei vielen Finanzjongleuren unseres Casino-Kapitalismus in Vergessenheit geraten.

Die meisten Ökonomen haben aber auch die wichtige Randbemerkung zum vernünftigen Verhalten eines Bettlers übersehen. Ein Mann, sagt Bernoulli, der durch Betteln im Jahr 10 Dukaten verdient, wird das Angebot von 50 Dukaten ablehnen, das ihm anschließend das Betteln verbietet. Denn diese 50 Dukaten kompensieren nicht sein wahres Vermögen. Sein wahres Vermögen geht weit über den Jahresverdienst von 10 Dukaten hinaus, denn es besteht auch in der Fähigkeit, beim Betteln erfolgreich zu sein. Es muss ihm schon mehr geboten werden. Wie viel das ist, hängt von der subjektiven Einschätzung seiner

Beschäftigungsfähigkeit ab, die für den Bettler die einzige Quelle des Lebensunterhalts ist.

Was lernen wir daraus? Die ökonomische Schwelle von Hartz IV sagt uns noch lange nicht, welche *Verhaltensschwelle* wir überwinden müssen. Der so genannte *Reservationslohn*, also der Lohn, zu dem Hartz IV Empfänger bereit sind, die relativ gesicherte Transferleistung aufzugeben, kann weit über der Grundsicherung liegen. Er kann aber auch darunter liegen, wenn nur die angebotene Alternative das *Vertrauen in die eigene Fähigkeit* wiedergibt, sich auf Dauer den eigenen Lebensunterhalt erarbeiten zu können. Und erst diese Fähigkeit verschafft uns Würde, die mit keinem Preis auszugleichen ist.

Die medialen Proteststürme also, die ein rigoroser Arbeitsvermittler auf der einen Seite und ein tatendurstiger Außenminister auf der anderen Seite auslösten, greifen zu kurz. Neben der ökonomischen Rationalität muss auch – wie es die neue Verhaltensökonomik formuliert – der „animal spirit“ im Menschen beachtet werden. Was unter „animal spirit“ zu verstehen ist und was das für eine verhaltenssensible Arbeitsmarktpolitik bedeuten könnte, möchte ich im Folgenden andeuten. Dabei beanspruche ich weder originell zu sein noch Patentlösungen zu haben. Ich bin aber fest überzeugt, dass die neue Verhaltensökonomik – wie sie beispielsweise die Nobelpreisträger Daniel Kahneman und George Akerloff vertreten – im interdisziplinären Ausbildungsprogramm einer Fachhochschule für angehende Praktiker der Arbeitsmarktpolitik nicht fehlen darf. Meine erste These lautet:

Unsere Rationalität ist zwar begrenzt, aber deswegen sind wir noch lange nicht unvernünftig

Was heißt das? Wir sind keine Nutzenmaximierer, wie uns die Nutzentheorie oder die postmoderne Glücksforschung glauben lassen wollen. Schon Karl Polyani machte uns darauf aufmerksam: Wir maximieren, wenn überhaupt, nicht

ökonomischen sondern sozialen Nutzen. Uns kümmert weniger der ökonomische als der soziale Status: das sind Anerkennung, Stolz, Würde. Das schließt freilich das Streben nach materieller Wohlfahrt als Ersatzdroge für sozialen Reichtum nicht aus.

Ein weiterer Grund, warum die meisten Menschen nicht Nutzen maximieren, sondern sozial befriedigende Ergebnisse als Richtschnur nehmen, ist die Knappheit der Ressource Information. Das gilt trotz der ungeheuren Möglichkeiten digitaler Informationstechnologien. Entweder sind die notwendigen Informationen für ökonomische Rationalität nicht vollständig verfügbar oder sie können in konkreten Entscheidungssituationen nicht „durchgerechnet“ werden. Deshalb verwenden wir bei vielen Entscheidungen vereinfachende Heuristiken. Diese liefern zwar oft bessere Resultate als langwierige Abwägungen, führen aber nicht selten auch zu Fehlschlüssen, die selbst den Maximen begrenzter Rationalität widersprechen. Warum ist das so? Das führt mich zur zweiten These:

Entscheidungsheuristiken können uns systematisch in die Irre führen

Die guten Seiten von Heuristiken sind uns eindrucksvoll überliefert: „*Heureka*“ rief Archimedes, als ihm im Bad das Gesetz der Auftriebskraft einfiel. Sein Einfall war goldrichtig und hat uns folgerichtig im Physikunterricht geplatzt. Aber solche Einfälle können auch in die Irre führen, und diese Seite ist es, womit ich Sie im Folgenden unterhalten will.

Die Verhaltensökonomik verweist vor allem auf drei Entscheidungsheuristiken, die uns verführen und fehlleiten können: die Ähnlichkeits-, Verfügbarkeits- und Verankerungsheuristik. Ich gebe nur ein paar Kostproben davon.

(1) Die *Ähnlichkeitsheuristik* tritt in verschiedenen Formen auf, z.B. in der *Repräsentationsfalle*. Aus wenigen anekdotischen Erfahrungen schließen wir oft

auf allgemeine Gesetzmäßigkeiten. Wer nie einen schwarzen Schwan gesehen hat, hält alle Schwäne für weiß. Wie verbreitet und fundamental dieser Irrtum ist, aus wenigen Informationen allgemeine Schlüsse zu ziehen, hat erst kürzlich Nicholas Taleb mit seinem Buch „*Der schwarze Schwan*“ demonstriert. In vielen, oft amüsanten Varianten, führt dieser fulminante Bestseller unsere verhaltenstheoretische Achillesferse vor Augen, nämlich die Tendenz zu induzieren statt zu deduzieren.

Aber auch die statistische Wahrscheinlichkeit führt uns in die Irre, wenn Unsicherheit und Zufall regieren oder wenn wir den Kontext nicht beachten. Wir verhalten uns, wie Taleb bissig gegenüber der Finanzwelt erklärt, wie Gänse oder Truthähne, die glücklich und sorglos dahinleben, weil bislang ja alles glatt lief, in Tagen gerechnet sogar statistisch signifikant, bis sie an Weihnachten oder am Thanksgiving-Tag geschlachtet werden.

Aus Koinzidenzen schließen wir leicht auf Kausalität. Lassen wir einmal den berüchtigten Zusammenhang von Störchen und Geburten beiseite und betrachten ein aktuelleres Beispiel: Vor einiger Zeit berichtete die Berliner Tagespresse, im Bezirk Prenzlauer Berg werden besonders viele Kinder gesichtet. Daraus zogen viele den Schluss, es müsse sich um einen besonders kinderfreundlichen Bezirk handeln. Die wahre Erklärung ist jedoch, dass der Bezirk ein Milieu junger Leute anzieht, die im Alter der Familiengründung sind. Die vor einem Jahrzehnt noch geäußerte Vermutung, die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland liege an der hohen Erwerbsquote ostdeutscher Frauen, war gewiss auch kein geglückter archimedischer Einfall.

(2) Die *Verfügbarkeitsheuristik* verleitet uns dazu, bei der Verarbeitung von Informationen neue Informationen höher zu bewerten als alte, auch wenn diese mit der Entscheidung nichts oder wenig zu tun haben. Nicholas Taleb bekennt sich deshalb auch provozierend zum Nichtzeitungsleser. Täglich berichte uns die

Tagespresse z.B. von spektakulären Morden, die uns glauben machen, Morde seien häufiger als Selbstmorde, obwohl das Umgekehrte der Fall sei.

Auch Überschaubares lässt Wahrscheinlichkeiten größer erscheinen als sie sind. Man stelle sich den Leiter eines Kleinbetriebs mit *einem* Mann und 10 Frauen als Beschäftigte vor. Bei der jährlichen Prämierung der besten mitarbeitenden Person wird der Mann ausgewählt. Liegt hier ein Fall der Diskriminierung vor? Viele neigen schnell zu einem „Ja“, jedenfalls viel schneller, als wenn ein Mann unter den Beschäftigten eines Mittelbetriebs mit 10 Männern und 100 Frauen ausgewählt wird, obwohl die Wahrscheinlichkeit die gleiche ist.

(3) Die *Verankerungsheuristik* verführt uns schließlich, eine zufällig beigefügte Information oder ein gerade vorausgegangenes Ereignis als Anker für Entscheidungen bei Ungewissheit zu nehmen. Fragen Sie zu Hause oder unter Freunden: „Wie viele Einwohner hat die Türkei?“ Sie werden entdecken, dass die Schätzungen weit auseinander gehen *und* im Schnitt geringer sind als wenn Sie fragen: „Hat die Türkei mehr als 70 Millionen Einwohner?“ Im diesem Fall werfen Sie den Anker von 70 Millionen und schließen aus, die Einwohnerzahl könnte (weit) darunter liegen.

Auch in der Arbeitsmarktpolitik spielen Anker eine verführerische Rolle. Kurzarbeit, z.B., hat maßgeblich dazu beigetragen, die Krise bisher ohne Massenarbeitslosigkeit zu bewältigen. Im Aufschwung setzen nun viele weiterhin auf dieses Instrument, obwohl nun andere Schwerpunkte zu setzen wären. Das führt mich zur dritten These:

Wir sind Nutznießer, aber auch Opfer spontaner Verhaltensreaktionen

Was ist damit gemeint? Die neue Verhaltensökonomik verweist auf drei typische spontane Verhaltensreaktionen: Das so genannte *Framing*, also die Rahmung einer Entscheidung, Selbstüberschätzung und soziale Empfindlichkeit.

(1) Das Gesetz der *Rahmung* von Informationen lässt uns anders entscheiden, wenn wir vor erwarteten Gewinnen anstelle erwarteter Verluste stehen. Nehmen wir an, Sie stehen vor der Entscheidung einer schwierigen Herzoperation. Der Doktor erzählt ihnen, von 100 Operierten leben nach 5 Jahren noch 90 gesund und munter. Diese Rahmung veranlasst Sie vermutlich, sich für die Operation zu entscheiden und das Risiko einzugehen. Erzählt ihnen der Doktor aber, von 100 Operierten sind nach fünf Jahren 10 unter qualvollen Schmerzen gestorben, läutet bei Ihnen die Alarmglocke, und Sie entscheiden sich vermutlich gegen die Operation.

In seinem höchst lesenswerten Buch *Gegen die Götter* zitiert Peter Bernstein ein arbeitsmarktpolitisch direkt relevantes Beispiel. In einer repräsentativen Befragung zur Entscheidung zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit akzeptierten die meisten Leute mehr Inflation, wenn die Entscheidung in der Frage formuliert wurde: „Wie viel Inflation würden Sie in Kauf nehmen, um die Arbeitslosigkeit beispielsweise von 10 auf 5 Prozent zu halbieren?“ Wurde die Frage aber in der Form gestellt: „Wie viel Inflation würden Sie in Kauf nehmen, wenn die Beschäftigung von 90 auf 95 Prozent erhöht wird?“, dann riskierten die meisten Befragten weniger Inflation. Im ersten Fall wird offenbar die Bewahrung vieler Menschen vor Arbeitslosigkeit in den Vordergrund der Entscheidung gerückt, im zweiten Fall die Preissteigerung, also der Verlust, der alle betrifft.

(2) Wir sind auch Opfer der *Selbstüberschätzung*, d.h. des überzogenen Selbstvertrauens. Wir schätzen uns meist besser als der Durchschnitt. Obwohl rein logisch nur 49,9 Prozent der Autofahrer überdurchschnittlich gut fahren, hält sich die deutliche Mehrheit, insbesondere die männliche Seite, für die besseren Autofahrer. Paradoxerweise floriert Selbstüberschätzung vor allem in der Wissenschaft. 94 Prozent der Professoren an großen Universitäten halten sich für besser als der Durchschnitt. Die katastrophalen Folgen der Selbstüberschätzung auf dem Finanzmarkt wären eigentlich mehr als eine Randnotiz wert, stehen hier jedoch nicht zur Debatte.

Zurück zu unserem Thema: Ungekündigte Beschäftigte halten sich weniger von Arbeitslosigkeit bedroht als Beschäftigte, die schon ein oder zwei Erfahrungen der Kündigung hinter sich haben. Das könnte einer der Gründe für die geringe Weiterbildungsbereitschaft von (insbesondere älteren) Beschäftigten sein. Umgekehrt könnte es auch einer der Gründe für die hohe Weiterbildungsbereitschaft in Dänemark sein, wo der jährliche Arbeitskräfteumschlag weit höher ist als in Deutschland. Vor nicht allzu langer Zeit gab es sogar Betriebs- und Tarifvereinbarungen, die Weiterbildung für Ältere für eine Zumutung hielten.

(3) Schließlich regiert das Gesetz der *sozialen Empfindlichkeit*. Dass wir nicht immer im besten Eigeninteresse agieren *können*, ist die eine Seite des ‚*animal spirit*‘. Dass wir es nicht immer *wollen*, ist die andere Seite. Dieses Gesetz ist mittlerweile selbst bei Spieltheoretikern angekommen, die sonst zu den knochenharten Rationalisten unter Ökonomen und Sozialwissenschaftlern zählen. Dazu eine Anekdote aus dem Kollegenkreis: Zwei amerikanische Spieltheoretiker besuchen eine Konferenz in Jerusalem. Auf dem Flughafen in Tel Aviv angekommen, nehmen sie ein Taxi. Sie fragen den Fahrer nicht nach dem Preis, weil sie als Rationalisten davon ausgehen, dass sie in einer besseren Verhandlungsposition sind, wenn die Dienstleistung schon erbracht ist. Am Zielort angekommen beginnen sie im Taxi zu verhandeln. Es gibt ein Hin und Her, bis dem Taxifahrer wegen der unerschämte niedrigen Angebote der Kragen platzt. Er verzichtet auf seinen Lohn und fährt die beiden wieder zurück zum Flughafen.

Gefühlte Gerechtigkeit ist eine besonders markante Form sozialer Empfindlichkeit. Der Züricher Ökonom Ernst Fehr und andere haben in vielen Experimenten die Tendenz zur ‚*reziproken Fairness*‘ herausgefunden. Diese kann positiv und negativ ausfallen. Eine Person handelt reziprok fair im positiven Sinne, wenn sie bereit ist, Ressourcen für andere zu opfern, die freundlich und nett erscheinen; sie ist aber reziprok fair im negativen Sinne, wenn sie Ressourcen

opfert, um andere zu bestrafen, die sie als unfreundlich oder unsympathisch empfindet. Reziproke Fairness ist also nicht identisch mit Altruismus, denn eine altruistische Person opfert bedingungslos Ressourcen für andere.

Reziproke Fairness ist für die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung von großer Bedeutung. Im positiven Falle gleicht sie einem impliziten Vertrag, in dem beide Seiten sich wechselseitig Vertrauen vorschießen. Dieser Vertrauensvorschuss bündigt die Neigung zum opportunistischen Verhalten, d.h. die Ausnutzung kurzfristiger Vorteile auf Kosten langfristiger Kooperationsbeziehungen. Heute fragt man sich allerdings, wie solcher Vertrauensvorschuss bei der zunehmenden Befristung von Beschäftigungsverhältnissen zustande kommen soll. Und die Europäische Kommission muss sich fragen, ob sie mit ihrer Flexicurity Strategie das ehrgeizige Ziel der Weltmeisterschaft in der Wettbewerbsfähigkeit erreichen kann. Produktivität und Produktinnovation, jedenfalls, sind mit der zunehmenden Befristung nicht gestiegen, eher im Gegenteil.

Im negativen Falle kann reziproke Fairness aber auch zu unberechtigten oder ungerechten Reaktionen führen. Dies ist der klassische Fall von Diskriminierung, wenn Personen auf Grund von Vorurteilen bei Rekrutierungen, Beförderungen oder Bezahlungen benachteiligt werden. Der zurzeit so kuriose wie prominente Fall der „Ossis“ ist nur die Spitze des Eisbergs von Diskriminierung.

Lassen Sie mich ein Zwischenfazit ziehen. Was haben wir gelernt? Die moderne Verhaltenstheorie macht uns darauf aufmerksam, dass wir zweistufig entscheiden. Erst einmal vereinfachen wir das Problem und kleiden es in einen bestimmten Rahmen. Dann bewerten wir die Alternativen ausgehend von einem Referenzpunkt. Mehr als die Frage, wo wir am Ende stehen, bestimmen Übergänge im Besitz oder der Wohlfahrt die Bewertung. Diese Annahme passt zur Natur unserer Sinneswahrnehmung, die darauf ausgerichtet ist, dass wir nicht absolute Größen, sondern Veränderungen oder Übergänge von einem Zustand zum anderen abschätzen. Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte hat also nicht

nur mit Übergängen zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen zu tun, sondern auch mit kognitiven, emotionalen und sinnlichen Übergängen.

Die Einschätzungen solcher Übergänge sind meist mit Unsicherheit und Risiken behaftet. Bei der Risikoeinschätzung unterliegen wir dabei systematischen Fehleinschätzungen, oder wir neigen zu unbedachten spontanen Reaktionen. Dazu gehört *Verlustaversion*: Beim Übergang von einem zum anderen Zustand bewerten wir Verluste mindestens zweifach höher als Gewinne. Auch der so genannte „*Ausstattungseffekt*“ spielt eine Rolle: Das, was wir besitzen, schätzen wir höher ein als das Unbekannte, oder, wie der Volksmund sagt: *Der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach*. Auch Erinnerungen und Erwartungen sind asymmetrisch: Im Rückblick neigen wir dazu, die Vergangenheit zu glorifizieren, im Vorausblick sind wir eher ängstlich, oder, wie es Karl Valentin unübertroffen auf den Punkt brachte: „*In der Vergangenheit war selbst die Zukunft besser.*“

Kurz: Menschliches Entscheidungsvermögen und Verhalten sind offensichtlich nicht in jedem Fall für die ‚Ratio‘ des Markts geschaffen; der Markt –also auch der Arbeitsmarkt – muss dem „animal spirit“ der Menschen angepasst werden.

Was bedeuten diese Einsichten für eine verhaltenssensible Arbeitsmarktpolitik?

Sie können in drei wichtige Lehren zusammengefasst werden: Erstens nehmen wir Risiken asymmetrisch wahr, zweitens verhalten wir uns auch asymmetrisch dazu, und drittens auch noch inkonsistent. Wie kann Arbeitsmarktpolitik auf solche Verhaltenstendenzen sensibel reagieren?

(1) Kommen wir zur *ersten* Lehre, der *asymmetrischen Risikowahrnehmung*. Die meisten Menschen *überschätzen* kleine Risiken mit hoher Wahrscheinlichkeit und *unterschätzen* hohe Risiken mit geringer Wahrscheinlichkeit. Wir unterschätzen

gewöhnlich das Risiko einer Berufsunfähigkeit oder eines unfreiwilligen Berufswechsels, während wir die Möglichkeit, kurz vor einer Reise krank zu werden, überschätzen. Viele Leute kaufen daher eher eine Reiserücktritts- als eine Berufsunfähigkeitsversicherung, und viele sind auch nicht bereit, für eine Umschulung oder Weiterbildung zu sparen. Was könnte diesen Verhaltenstendenzen entgegenwirken?

Eine Möglichkeit wäre die *Erweiterung des Entscheidungshorizonts durch Information*. Kurzsichtigkeit könnte zurechtgerückt werden, wenn darüber aufgeklärt würde, dass große, aber wenig wahrscheinliche Risiken mit vergleichsweise geringen Beiträgen abgesichert werden könnten. Um die Hürde der Verlustaversion zu nehmen, liegt es nahe, solche Beiträge im Bewusstsein als *Investitionen zu verankern*. Aus dieser Sicht ist es auch nicht nur unklug sondern auch falsch, das Arbeitslosengeld als ‚*passive*‘ Leistung zu betrachten. Auch Lohnersatzleistungen sind ‚*aktiv*‘ in dem Sinne, dass sie angstfreies und sorgfältiges Suchen eines neuen Arbeitsplatzes erlauben.

Aufklärung hat jedoch Grenzen, zumal Kurzsichtigkeit in Sachen Risiken noch durch weitere Verhaltenseigenschaften verstärkt wird, etwa der Neigung zur Prokrastination, d.h. die Neigung, wichtige Entscheidungen vor sich hin zu schieben. Aus dieser Sicht wäre z.B. eine allgemeine Versicherungspflicht für Selbständige begründet, ebenso wie die Verpflichtung der Arbeitgeber zu einem Beitrags- oder Lohnaufschlag bei riskanter Beschäftigung wie befristeten Arbeitsverhältnissen, insbesondere Zeitarbeit.

Schließlich wäre auch an Pflichten zur Risikovorbeugung auf Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite zu denken. Ich weiß, ich rühre hier an einen heiklen Punkt, weil Pflichten nicht nur unsere Freiheitsspielräume einengen, sondern auch umgangen oder in pervertierter Form erfüllt werden können. Dennoch erscheint es mir aus der Sicht der Verhaltensökonomik plausibel, ganz aktuell etwa die Verlängerung des Kurzarbeitergelds im Aufschwung stärker an

Weiterbildungspflichten zu binden oder die ökonomischen Anreize entsprechend zu fokussieren. Weiterbildungspflichten sind auch in Berufen plausibel, in denen nicht mehr zeitgemäßes Wissen oder veraltete Behandlungsmethoden hohe Folgeschäden verursachen können. Dabei ist u. a. an Ärzte, Rechtsanwälte und – nicht zuletzt – auch an Lehrer und Professoren zu denken.

(2) Kommen wir, zweitens, zum *asymmetrischen Risikoverhalten*. Im Allgemeinen sind wir wenig risikofreudig. Wir haften gerne am alten und sind gegen Neuerungen grundsätzlich erst einmal skeptisch. Sind wir aber einmal auf der Rutschbahn der Verluste gelandet, verhalten wir uns oft fahrlässig wie Roulettespieler, die erlittene Verluste durch immer höhere Einsätze wieder wettmachen möchten. „Hypo Real Estate“ lässt grüßen.

Lassen wir einmal spekulatives Risikoverhalten außen vor und konzentrieren uns auf die Tendenz zur Risikoaversion. Daraus lassen sich eine ganze Reihe nützlicher Strategien ableiten. Generell gilt es, den *Erwartungshorizont durch Gelegenheitsstrukturen* zu erweitern. Dazu gehören in erster Linie neue soziale Rechte, die über die marktbestimmte Beschäftigung hinausgehen, etwa das Recht auf Weiterbildung, Sabbaticals, Arbeitszeitvariation und Mindestlohn, jeweils jedoch unter der Bedingung einer fairen Aushandlung mit dem betrieblichen Management oder zwischen den Sozialpartnern. Bestehen solche Rechte, dann können sich Beschäftigte und Führungskräfte in Betrieben darauf einstellen und diese Möglichkeiten in ihre Lebens- bzw. Organisationsplanung einbeziehen. Gelten die Rechte für alle, haben Betriebe auch keine Schmutzkonkurrenz zu befürchten.

Genau betrachtet liegt ja ein wichtiger Grund im derzeit gefeierten „Deutschen Beschäftigungswunder“ darin, dass wir – gegenüber anderen Ländern – schon über eine Menge solcher Gelegenheitsstrukturen verfügen. Vor allem im Zusammenhang mit flexiblen Arbeitszeiten. Davon müssen jedoch mehr geschaffen werden, vor allem im Zusammenhang mit Weiterbildung.

Vertrauen in Gelegenheitsstrukturen und in entsprechend effiziente Umsetzungsstrukturen sind aus der Sicht der neuen Verhaltensökonomik zentral. Wenn Beschäftigte bei akut drohenden Verlusten auf institutionelle Lösungsmöglichkeiten bauen können, dann sind sie auch eher bereit, Risiken zu übernehmen. Nehmen wir den Fall der Akzeptanz von Niedriglöhnen für Arbeitslose. Diese Akzeptanz ist umso geringer, je höher der vorherige Verdienst war. Sichere Verluste bei Aufgabe des Status quo wiegen schwerer als nur in Aussicht stehende Gewinne. Das gilt selbst dann, wenn die objektiven Erfolgsaussichten, sich aus einem Niedriglohnjob wieder hochzuarbeiten, weit höher sind als die Wahrscheinlichkeit, bei zu wählerischer Arbeitsuche dauerhaft ohne Job zu bleiben. Daraus folgt die Notwendigkeit, den Begriff „aktive Arbeitsmarktpolitik“ weiter zu fassen als bisher üblich. Es kann nicht nur darum gehen, in Arbeit zu vermitteln. Es muss auch darum gehen, *Jobkarrieren nach Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt gezielt zu fördern*, also eine *lebenslauforientierte* Arbeitsförderung zu betreiben. Nur so kann der grundsätzlich pessimistische Erwartungshorizont der Arbeitslosen erweitert werden.

Ähnliches gilt für den Fall von Langzeitarbeitslosen, für die kaum noch Chancen der Wiedereingliederung bestehen. Eine die Risikofreude weckende Erweiterung des Erwartungshorizonts würde bedeuten, ihnen zunächst einmal die mittelfristige Perspektive einer Übergangsbeschäftigung zu verschaffen. Aus dieser relativ sicheren Position heraus könnten sie dann alles Denkwürdige ausprobieren, um am Ende vielleicht doch Erfolg zu haben. Das würde umgekehrt auch die Vermittler, Arbeitsberater und Fallmanager vor unnötigem Erfolgsdruck entlasten. Dieser Druck scheint auch einer der Ursachen für die Tendenz zum „Creaming“, also der Bestenauslese zu sein. Das IAB hat in einer Evaluationsstudie der Ein-Euro-Jobs nicht nur ein solches Creaming entdeckt, sondern auch festgestellt, dass längere Maßnahmen vor allem denjenigen zugute kamen, die es eigentlich nicht nötig gehabt hätten. Umgekehrt profitierten die wirklichen Betreuungskunden selten von solchen langfristigen Arbeitsgelegenheiten. Deshalb entspricht der seit

2007 geltende Beschäftigungszuschuss, der für sehr marktferne Langzeitarbeitslose eine – unter Umständen sogar dauerhafte – Jobperspektive bietet, eher den Prinzipien einer verhaltenssensiblen Arbeitsmarktpolitik als kurzfristige Ein-Euro-Jobs.

Wegen verbreiteter Verlustaversion darf dann aber umgekehrt die psychologische Schwelle für die Annahme einer neuen Beschäftigung nicht unterschätzt werden. Solche Schwellen können sich daraus ergeben, dass mit der Jobannahme vertraute Sicherheiten aufgegeben werden, auch wenn sie einen geringeren Wert haben als die neuen Jobaussichten. Diese ‚vertrauten Sicherheiten‘ können verschiedener Art sein, etwa die Zuverlässigkeit der Grundsicherung bei Bedürftigkeit (möglicherweise ergänzt durch kleine ‚Schwarzarbeiten‘) oder das Selbstvertrauen in die erlernten *produktiven Fähigkeiten*. Bei Übernahme eines neuen riskanten Jobs besteht jedoch die Befürchtung, diese Fähigkeiten – sozusagen das vertraute „Humankapital“ – zu verlieren.

Damit sind wir wieder bei Bernoullis Bettler. Für das Design verhaltenssensibler Arbeitsmarktpolitik legt sein Beispiel die Schlussfolgerung nahe, den Schwerpunkt nicht auf Arbeitsverpflichtung (neudeutsch „workfare“) zu legen, sondern auf die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit. Dazu gehört vor allem die Überwindung der psychologischen Schwelle, beruflich eine andere Grundlage eigenständiger Lebensunterhaltung als bisher zu finden.

Diese Schwelle kann nur durch ein reichhaltiges Set von Handlungsalternativen überwunden werden, beispielsweise durch die Möglichkeit, mehrere Beschäftigungen auszuprobieren, ohne gleich streng sanktioniert zu werden, wenn ein Versuch nicht sofort zum Erfolg führt. Entsprechend sollte den Arbeitsvermittlern ein variables Sanktionsinstrumentarium zur Verfügung stehen, das sie nach Lage ihrer Einschätzung vor Ort flexibel einsetzen können.

Beispielsweise auch durch die Möglichkeit, im Falle der Aufnahme einer riskanten selbständigen Beschäftigung Leistungsansprüche wie Arbeitslosengeld aufrechtzuerhalten. Das Arbeitsförderungsrecht war dieser Forderung schon einmal besser entgegengekommen als heute. Die Neuregulierung des Gründungszuschusses entspricht in mancher Hinsicht nicht den Erkenntnissen der neuen Verhaltenstheorie. Auch die Möglichkeit, Leistungsansprüche aus Vollzeitbeschäftigung für Zeiten unfreiwilliger Teilzeitarbeit zu übertragen, könnte ausgebaut werden. Die Gewährung einer Lohnversicherung bei Annahme eines geringer bezahlten Jobs gehört ebenso zu diesem Arsenal der Gelegenheitsstrukturen und könnte nach dem Schweizer Vorbild verbessert werden.

Auch die Möglichkeit, bei Transferzahlungen zusätzliche Einkünfte erwerben zu können, gehört erneut auf den Prüfstand. Das ist kein Plädoyer für generelle Kombilöhne, denn diese führen zu Marktverzerrungen. Bei zeitweilig eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten, etwa im Falle der Alleinerziehenden, könnten generösere Möglichkeiten des Zuverdiensts jedoch Sinn machen.

(3) Schließlich noch zwei Schlussfolgerungen aus der *dritten Lehre*, nämlich der Tendenz zu *inkonsistentem Risikoverhalten*. Wir neigen dazu, eine Versicherung gegen Risiken nicht nur als Schutz, sondern auch als eine geschäftliche Transaktion zu betrachten, bei der in absehbarer Zeit etwas herauspringen soll. Das führt dann zur viel zitierten ‚gefühlten Ungerechtigkeit‘: ‚Wer lange eingezahlt hat, soll auch mehr herausbekommen‘, eine Haltung, die der Versicherungslogik vollkommen widerspricht. Umgekehrt verhalten sich Versicherungsinstitutionen rigoros gegenüber möglichen Versicherungsbetrügnern, dagegen risikoscheu nicht nur gegenüber schlechten Risiken sondern auch gegenüber innovationsfreudigen Menschen (etwa Existenzgründern oder Weiterbildungsbereiten), die gerne mehr Risiken eingehen würden, wenn sie nur mehr Sicherheit hätten.

Der Anreiz, Versicherungen auszunutzen, ist uns in der Fachsprache als *moral hazard*, als moralisches Risiko vertraut. Der Zeitgeist empfiehlt zur Kontrolle dieses negativen Versicherungsanreizes so genannte Aktivierungsstrategien, also die Pflicht zur Annahme zumutbarer Beschäftigung oder Qualifizierungsmaßnahmen. Zahlreiche Untersuchungen in jüngster Zeit zeigen aber, dass der Teufel im Detail der Umsetzung liegt. Die Grenze zur entwürdigenden Arbeitspflicht auf der einen Seite und entnervender Scheinaktivität auf der anderen Seite ist schnell erreicht. Eine realistische Drohkulisse durch rasche und sichtbare (aber nicht notwendigerweise harte) Sanktionen bei eindeutigen Betrugsfällen erscheint am Ende wirkungsvoller als permanenter Aktivismus, um Statistiken zu schönen.

Psychologisch geschulte Ökonomen nennen das ‚*tough love*‘. Ein Beispiel dafür liefern Schweizer Arbeitsmarktforscher. Sie fragten rund 1.600 Stellenvermittler, ob sie in erster Linie auf die unmittelbaren Wünsche der Arbeitslosen eingingen oder ob sie diese auch in Jobs oder Trainingsmaßnahmen zu bringen versuchten, deren Annahme großer Überzeugungsarbeit bedarf. Etwa die Hälfte der Befragten ordneten sich der ersten Kategorie zu, gab also an, besonders konsequent auf die Wünsche der Arbeitslosen zu achten. Das Ergebnis: Die so betreuten Arbeitslosen blieben in einem Untersuchungszeitraum von drei Jahren signifikant häufiger ohne Job als die Klienten der strengen Vermittler, also Vermittler, die dem Prinzip ‚*tough love*‘ folgten.

Versicherungen haben aber immer auch positive Anreizfunktionen. Denn eine Versicherung ist, wie das ja Wort schon sagt, die Zusicherung der Versichertengemeinschaft, ihren Mitgliedern solidarisch beizustehen, wenn der Unfall (hier also Arbeitslosigkeit oder Auftragslosigkeit) eintritt. Durch eine solche Zusicherung ermuntern Versicherungen ihre Mitglieder zu kalkuliertem riskanten Verhalten, das in der Regel für die Gesellschaft auch positive externe Effekte hat, etwa die Wahl eines speziellen Berufs und die Investition in betriebsspezifische Qualifizierung oder Weiterbildung. Ich nenne deshalb diese

Seite der Versicherung das *innovative Verhaltensrisiko*. Dieser positive Anreiz von Versicherungen wird gegenüber dem so genannten *moralischen Risiko* tendenziell vernachlässigt. Was wäre zu tun?

Dieses innovative Verhaltensrisiko könnte m.E. durch die Kopplung der Versicherungsbeiträge mit *aktiven sozialen Rechten* begegnet werden, etwa dem Recht, nach einer bestimmten Zahl von Berufsjahren auf der Basis der Beitragszahlungen und ergänzt durch ex ante umverteilende Steuerzuschüsse selbstbestimmt in Weiterbildung zu investieren. Solche Rechte würden die Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung steigern, die dann – wegen der Erweiterung der Risikofälle über die Arbeitslosigkeit hinaus – auch besser Beschäftigungsversicherung genannt werden sollte. Eine solche Beschäftigungsversicherung würde auch langfristige Erwartungen zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern fördern, die für Vertrauensbildung und Loyalität so wichtig sind. Sie kämen auch der ‚gefühlten Ungerechtigkeit‘ langer Beitragszahler entgegen, ohne der Versicherungslogik zu schaden, weil sie den wachsenden Risiken im Lebenslauf vorbeugen. Konkret wäre ein Splitten der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung denkbar, zum einen in einen Bestandteil zur Einkommenssicherung wie bisher, zum anderen in einen Bestandteil für individuelle Ziehungsrechte aus einem solidarisch finanzierten Arbeits- oder Weiterbildungsfonds.

Lassen Sie mich zum Schluss die Lehren für eine verhaltensensible Arbeitsmarktpolitik in vier Prinzipien zusammenfassen:

Zeitlich gilt zum einen das Prinzip der *Vorsorge*, das heißt Antizipation von Veränderungen und Vorkehrungen zur Milderung von Erwerbsrisiken durch Beschleunigung der Vermittlung und Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, zum anderen aber auch das Prinzip der *Kontrolle* durch zeitnahe Nachverfolgung von Wirkungen und Sicherung der Nachhaltigkeit. Deutschland, nicht zuletzt auch das IAB, hat in der wissenschaftlichen Evaluationsforschung mit Kontrollgruppen

enorme Fortschritte gemacht. Aus verhaltenstheoretischer Sicht hat diese Forschung jedoch den Nachteil, dass ihre Ergebnisse erst nach langer Zeitverzögerung bekannt werden. Für das Lernen, und das heißt für das Korrigieren unserer Verhaltensschwächen, ist jedoch unmittelbares Feedback unverzichtbar. Aus dieser Sicht erscheinen mir Verbesserungen im zeitnahen Monitoring der Arbeitsmarktpolitik heute dringlicher als weitere Verbesserungen wissenschaftlicher Evaluationsforschung.

Sachlich gilt das Prinzip der *Freiheit*, d.h. vorrangig die Schaffung von Gelegenheitsstrukturen anstelle von Arbeitspflichten, die es ermöglichen, zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen entsprechend den betrieblichen Anforderungen und den wandelnden Präferenzen im Erwerbsverlauf tatsächlich auch wählen zu können. Die Verfolgung dieses Prinzips erhöht jedoch Risiken und Unsicherheit, so dass neue Sicherheiten geschaffen werden müssen.

Sozial gilt darum das Prinzip der *Inklusion*, d.h. die Einbeziehung aller Formen von sozial verpflichtender Arbeit, ob bezahlt oder unbezahlt, sowie die Einbeziehung aller Einkommensrisiken (also nicht nur der Arbeitslosigkeit) in eine ‚Beschäftigungsversicherung‘, z.B. durch erweiterte Lohnersatzleistungen wie Kurzarbeit, durch Lohnergänzungen im Falle begrenzter Einkommenskapazität, durch individuelle Ziehungsrechte für lebenslaufbezogene Übergangskrisen wie Weiterbildung, Umschulung, riskante Jobwechsel und das Recht auf Lohnersatz bei unbezahlten, gleichwohl gemeinnützigen Tätigkeiten wie Erziehung von Kindern oder Pflege von Eltern.

Rechtlich gilt das Prinzip der *Gewährleistung*, d.h. die Gewährleistung von Sicherheiten unabhängig von der Organisationsform, etwa durch einklagbare Rechtsansprüche wie der Schutz vor Diskriminierungen, oder das Recht auf aktive Sicherheiten wie das Recht auf Weiterbildung oder Arbeitszeitvariation, das Recht auf verlässliche und zurechenbare Infrastrukturen ihrer Umsetzung und das Recht auf Mitbestimmung und faire Teilhabe an den Ergebnissen.

Zum guten Schluss kehre ich zum Anfang zurück. Was erklärt das Paradox, dass wir uns entrüsten, wenn einem Hartz IV Empfänger die Einkommen aus seinem Betteln angerechnet werden, uns aber auch entrüsten, wenn das Arbeitseinkommen kaum höher oder sogar unter der Schwelle von Hartz IV Einkommen liegen kann? Es ist unser „animal spirit“. In anderen Worten: Es sind die mit selbst bestimmter Arbeit verbundene Würde auf der einen Seite und die notwendige gesellschaftliche Anerkennung harter Arbeit auf der anderen Seite, die dieses Paradox auflösen. Wenn wir das beachten, brauchen wir uns vor „spätromischer Dekadenz“ nicht zu fürchten. Ich hoffe, dass ich Ihnen dabei ein paar Anregungen – für die Theorie wie für die Praxis – geben konnte.

Literatur [dort auch weiterführende Literaturhinweise]

Günther Schmid (2008), Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks, Cheltenham, UK und Northampton, MA, USA 2008, Edward Elgar, 385 S.

Günther Schmid (2008), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung – Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, April 2008 (Projekt Zukunft 2020, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung), 60 S., <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05295.pdf>.