

Arbeitslosenunterstützung im Zeichen moderner Theorie

Es ist in einer Zeit, in der soziale Gedanken und Maßnahmen so tief verwurzelt sind wie in der heutigen, keine Frage, daß man sich der unfreiwillig aus dem Arbeitsprozeß ausgegliederten Menschen annimmt und ihnen in Gestalt der Arbeitslosenunterstützung oder -fürsorge wenigstens ein Existenzminimum gewährt. Die Mittel zur Bewältigung dieser großen Aufgabe müssen irgendwie aufgebracht werden. Auf welche grundsätzliche Art dies zweckmäßigerweise geschieht, ob im strengen klassisch-fiskalischen Sinne oder nicht, das ist die uns hier interessierende Frage.

Die Idealstruktur eines Unterstützungssystems für Arbeitslose, in dem die Gedanken der „Neuen Wirtschaftslehre“ berücksichtigt sind, müßte gegen inflatorische Folgen ebenso Schutz bieten wie gegen deflatorische. Letzteres ist gleichbedeutend mit der Forderung, daß keine aus wirtschaftspolitischen und sozialen Überlegungen unerwünschten Beträge von öffentlichen Stellen angesammelt werden. Entscheidend ist, daß beide Ziele in einem automatisch funktionierenden System realisierbar sind

Seit der Einführung der Arbeitslosenunterstützung Ende des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart hinein beherrscht reiner Fiskalismus das Feld öffentlicher Aufgabenerfüllung. Dieses Prinzip besagt, daß die öffentliche Hand nicht mehr ausgeben kann, als sie einnimmt. Es hat der hinter uns liegenden liberal-kapitalistischen Welt vollständig entsprochen. Aus Gründen der Währungsstabilität besitzt es natürlich auch jetzt noch mehr oder weniger Gültigkeit. Dem Fiskalismus reiner Prägung kann man aber heute nicht mehr anhängen, gleichgültig welche Position man zur modernen Wirtschafts- und Finanztheorie (Fiscal Policy) einnimmt. Da die Arbeitslosenunterstützung ein Teil der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben ausmacht, müssen für diesen Teil logischerweise dieselben modernen Prinzipien gelten.

Die Grundzüge des Arbeitslosenunterstützungssystems in der Bundesrepublik sind aber fiskalischer Natur. Es ist eine Mischung zwischen privatwirtschaftlichem Versicherungs- und öffentlichem Fürsorgeprinzip. Beide greifen dergestalt ineinander, daß nach Erschöpfung des Unterstützungsanspruches bei der Arbeitslosenversicherung, also quasi nach „Aussteuerung“ des Versicherten, bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen, die vom Bundeshaushalt gespeiste Arbeitslosenfürsorge einspringt. Die Höhe und zeitliche Dauer des jeweiligen Anspruchs an die Arbeitslosenversicherung ist von Fall zu Fall verschieden und hängt vom Durchschnittsverdienst — danach werden die Beiträge bemessen — sowie von der Länge der Anwartschaft ab. Zum einen Teil bringen die Arbeitnehmer die Unterstützungsbeträge selbst auf — nämlich insoweit, als die Arbeitslosenversicherung Mittel an Arbeitslose auszahlt —, zum anderen Teil trägt die Allgemeinheit (d. h. aber wiederum in erheblichem Umfang die Arbeitnehmer) die Aufwendungen für die Arbeitslosen. Das trifft für die über den Bundeshaushalt laufenden Arbeitslosenfürsorgeunterstützungen zu.

Der fiskalische Charakter ist für den auf dem Versicherungsprinzip beruhenden Bereich offensichtlich, aber auch auf dem Sektor der Arbeitslosenfürsorge ist er unschwer zu erkennen, denn die in diesem Rahmen verwendeten Mittel entstammen dem Bundeshaushalt, der nach dem Grundgesetz in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein muß.

Auch in der Zukunft zu versuchen, so viele Mittel aufzubringen, daß man gegen alle „Eventualitäten“, also auch gegen starke Konjunkturrückschläge, gewappnet ist, wäre fiskalisch und somit moderner Theorie nicht adäquat. Woran soll die Einnahmeplanung sich aber denn orientieren, wenn nicht an dem vorausgeschätzten längerfristigen Gesamtbedarf? Die strukturelle, saisonale und Fluktuations- oder Friktionsarbeitslosigkeit mit konjunkturtherapeutischen Mitteln, also mit zusätzlicher Geldschöpfung und Kaufkraftschaffung, bekämpfen zu wollen, ist nicht sinnvoll, da sich solche Maßnahmen im großen

und ganzen nur inflatorisch auswirken. Also muß man bestrebt sein, diejenigen Mittel, die zur Unterstützung der aus solchen Gründen arbeitslos Gewordenen erforderlich sind, durch Sparen (Geldstillegung) aufzubringen. Zweckmäßigerweise würde dies über die heute bereits bestehende Arbeitslosenversicherung und -fürsorge erfolgen, deren Träger die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ist.

Um aber die Gelder für die strukturellen, saisonalen und friktionellen Arbeitslosen aufbringen zu können, muß man zunächst einmal wissen, mit wie vielen Unterstützungsempfängern dieser Art durchschnittlich im Zeitablauf zu rechnen ist. Auf Grund der absoluten Anzahl der Unterstützungsfälle und der durchschnittlichen Unterstützungshöhe könnten dann versicherungsmathematisch die erforderlichen Beiträge ermittelt werden.

Die strukturelle Arbeitslosigkeit ist hier zunächst auszuklammern. Generelle Angaben über ihre durchschnittlichen Ausmaße lassen sich nicht machen. Wenn diese Art der Erwerbslosigkeit überhaupt existiert, so stellt sie eine räumliche und historische Besonderheit dar. Sie hat mithin „individuellen“ Charakter und ist keine dem marktwirtschaftlichen System immanente Erscheinung. Die sie bewirkenden Faktoren sind nicht endogener, sondern rein exogener Art. Diese Tatsache berechtigt dazu, sie innerhalb des hier aufzubauenden Arbeitslosenunterstützungssystems unberücksichtigt zu lassen. Sofern strukturelle Erwerbslosigkeit in eklatanter Weise feststellbar ist, sollten die dafür benötigten Unterstützungsmittel vom Bund getragen werden. Da diese Art der Arbeitslosigkeit aber nicht systembedingt ist und man mit ihrem allmählichen Verschwinden rechnen kann, stellt sie kein besonderes Problem grundsätzlicher und dauerhafter Natur dar. Sie ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Das geht nicht zuletzt aus der Abnahme der Zahl der Hauptunterstützungsempfänger in der Arbeitslosenfürsorge hervor.

Die Hauptunterstützungsempfänger in der Arbeitslosenfürsorge der Bundesrepublik Deutschland¹⁾

Jahr	1950	1951	1952	1953	1954
Jahresdurchschnitt	804 707	775 910	713 553	631 790	553 145

Nach dem Gesagten wird klar, daß eine Außerachtlassung dieser Erwerbslosenart gerechtfertigt erscheint. Von Fall zu Fall ist eine gesonderte Behandlung vonnöten, wobei man jährlich die Höhe der voraussichtlich aus strukturellen Gründen Arbeitslosen neu ermitteln müßte.

Da man heute allgemein geneigt ist, eine Arbeitslosenziffer, die zwischen 3 und 5 vH der Arbeitenden plus den als arbeitslos Gemeldeten liegt, als normal zu betrachten und diese Ziffer vor allem auf das Konto der saisonalen und der Fluktuationsarbeitslosen geht, bereitet es keine allzu große Schwierigkeit, die absolute Zahl der diesen Arten von Arbeitslosigkeit zuzurechnenden Unterstützungsempfänger zu ermitteln.

Man muß bestrebt sein, durch die Versicherungsbeiträge in jedem Fall so viele Mittel zusammenzubringen, daß damit mindestens die unvermeidlichen und auch in einer vollbeschäftigten Wirtschaft vorhandenen Arbeitslosen in Höhe von etwa 3 bis 5 vH versorgt werden können. Wie schon gesagt, wären eventuell die strukturell Arbeitslosen, sofern die Zahl von so erheblichem Gewicht ist, daß sie in den 3 bis 5 vH nicht aufgefangen werden könnte, besonders zu berücksichtigen. Sofern es um die Unterstützung solcher Arbeitsloser geht, die aus strukturellen, saisonalen und friktionellen Gründen Empfänger öffentlicher Mittel werden, wäre nach strengen fiskalischen Gesichtspunkten zu verfahren, um keine Inflationsgefahren heraufzubeschwören.

Was aber geschieht, wenn die Arbeitslosigkeit die 3 oder 5 vH übersteigt und die laufenden Beitragseinnahmen voraussetzungsgemäß zur Unterstützung nicht mehr aus-

1) Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen. Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit, Bonn, Heft 15 Jan. 1955, S. 25.

reichen? In einem solchen Fall kann es sich nur um konjunkturelle Arbeitslosigkeit handeln. Die darüber hinaus notwendigen Mittel können ohne weiteres defizitär aufgebracht werden. Damit würde genau das erreicht, was die konjunkturelle Situation gebietet: Auf dem direkten und sehr schnell wirksamen Weg der Konsumentengeldschöpfung würde eine antizyklische Reaktion ausgelöst. Der große Vorteil eines solchen Systems läge darin, daß es schnell und automatisch konjunkturstabilisierende Wirkungen auslösen würde. Die unendlichen Schwierigkeiten, die beschäftigungspolitisch orientierte öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme mit sich bringen und die Schwerfälligkeit ihrer praktischen Durchführung in einer parlamentarischen Demokratie würden dem vorgeschlagenen System nicht anhaften. Es wirkte also nicht nur anti-inflatorisch, sondern vor allem auch anti-deflatorisch in gewünschtem Sinne.

Ein richtiges Funktionieren dieses Automatismus würde natürlich notwendig machen — da er ja nach beiden Seiten antizyklisch arbeiten soll —, daß etwaige Überschüsse nicht auf dem Kapitalmarkt angelegt und so wieder in den Kreislauf eingegliedert würden. Mit Hilfe der bekannten Konjunkturheilmittel, unterstützt von dem hier entwickelten Stabilisator, können größere Konjunkturrückschläge vermieden werden. Auf lange Sicht wird es deshalb kaum zu so großer öffentlicher Verschuldung kommen, daß deren Tilgung weitere Probleme aufwirft. Daß in diesem Punkt Schwierigkeiten auftreten können, darf aber nicht verkannt werden. Von Zeit zu Zeit könnte es notwendig werden, den als normal angesehenen Arbeitslosenprozentsatz sowie die im einzelnen gezahlten Unterstützungen in Anpassung an die Gegebenheiten zu ändern. Praktische Probleme dieser Art täten dem Grundgedanken als solchem keinen Abbruch.

Freilich sind mit jedem Automatismus gewisse Nachteile verbunden. So auch hier. Es ist denkbar, daß — obwohl die innere konjunkturelle Lage ein expansives Eingreifen erforderlich macht — die Zahlungsbilanz ein solches Handeln nicht ratsam erscheinen läßt. Hier stoßen wir auf den *möglichen* bekannten Widerspruch zwischen der Erzielung und Erhaltung des inneren und des äußeren Gleichgewichts einer Volkswirtschaft. Da es aber nicht der Normalfall ist, daß ein von einer Deflation heimgesuchtes Land eine passive Zahlungsbilanz hat, und weil man darüber hinaus heute allgemein einer angemessenen oder auch vollen Beschäftigung den Vorzug zu geben scheint, entfällt dieses Problem in unserem Zusammenhang weitgehend. Weiterhin wäre es möglich, daß gewisse Engpässe expansive Geldschöpfungsmaßnahmen im Falle konjunkturell bedingter Unterbeschäftigung verbieten würden. Dieser Einwand besitzt deshalb keinerlei praktische Bedeutung, weil Engpässe in einem konjunkturellen Niedergang so gut wie ausgeschlossen sind. Außerdem bieten Importe gewisse Ausgleichsmöglichkeiten.

Die Verwirklichung der hier entwickelten Gedanken unter Zugrundelegung der für das Jahr 1954 relevanten Daten in bezug auf die Höhe der Arbeitslosenversicherungsbeiträge soll im folgenden noch kurz beleuchtet werden. Die zugrunde gelegten Zahlen und Ergebnisse besitzen natürlich nur einen größenordnungsmäßigen Aussagewert. Im Kalenderjahr 1954 betragen die Leistungen für Arbeitslosenunterstützung 1009,005 Millionen D-Mark²⁾, die Arbeitslosenfürsorgeunterstützung belief sich auf 965,468 Millionen DM³⁾, und die Kosten der Durchführung der Fachaufgaben hatten einen Umfang von 320 Millionen DM⁴⁾. Das sind zusammen 2294,473 Millionen DM. Bei einer durch-

2) Ohne „Kurzarbeiterunterstützung“, ohne „Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge“, ohne die Ausgaben auf Grund des „Sofortprogramms 1951“, ohne die „Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit“ und ohne „Sonstige allgemeine Ausgaben“. Diese Beiträge sind jedoch nicht von sehr erheblichem Gewicht. Vgl. Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen a.a.O. März 1955, S. 131.

3) Ohne „Förderung der Arbeitsaufnahme und beruflicher Bildungsmaßnahmen“, ohne Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“, ohne „Pauschalabgeltung der Verwaltungsausgaben“. Vgl. Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen, a.a.O. März 1955, Seite 132.

4) Hierunter sind sowohl die Kosten der Durchführung der Fachaufgaben der Bundesanstalt (Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Arbeitslosenversicherung) und der Auftragsangelegenheiten des Bundes (Arbeitslosenfürsorge) und der Länder (z. B. Landesmittel der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge usw.) wie auch Kosten der eigentlichen Verwaltung zu verstehen. Quelle wie bei 2).

schnittlichen Arbeitslosigkeit von 1,221 Millionen⁵⁾ im Jahre 1954 ergibt dies einen durchschnittlichen Aufwand je Arbeitslosen von etwa 1879 DM.

Bei dem von uns als idealtypisch angesehenen System müssen wir bekanntlich die strukturelle Arbeitslosigkeit aus der Betrachtung ausschalten. Neuesten Schätzungen des Berliner Konjunkturinstituts zufolge belief sich die strukturelle Arbeitslosigkeit in jüngster Vergangenheit immer noch auf 550 000⁶⁾. Subtrahieren wir diese von der gesamten empirisch festgestellten durchschnittlichen Arbeitslosigkeit in Höhe von etwa 1,2 Millionen, so verbleiben etwa 650 000 Arbeitslose. Da im Jahre 1954 mit Sicherheit keine konjunkturelle Unterbeschäftigung vorlag, müßten diese Arbeitslosen allein auf saisonale und friktionelle Ursachen zurückzuführen gewesen sein.

Als einen Beweis für die Richtigkeit dieser Annahmen (wir gingen von einer strukturellen Arbeitslosigkeit von annähernd 500 000 aus und nahmen die konjunkturelle mit 0 an) kann folgende, gleichsam als Gegenrechnung aufzufassende Betrachtung gewertet werden: Eine Arbeitslosigkeit in Höhe von 3 bis 5 vH der Beschäftigten wird auch in einer vollbeschäftigten Wirtschaft als normal angesehen und auf saisonale und friktionelle Faktoren zurückgeführt. Der mittlere Normalsatz, also 4 vH, ergibt für 1954 bei einer Beschäftigung von durchschnittlich 16,2 Millionen⁷⁾ und einer Arbeitslosenziffer von 1,221 Millionen (zusammen 17,5 Millionen) eine Zahl von etwa 700 000. Größenordnungsmäßig entspricht diese Zahl ihrerseits genau derjenigen, die wir oben nach Eliminierung der strukturellen Arbeitslosigkeit (650 000) ermittelten. Dieses Ergebnis kann umgekehrt natürlich auch als Untermauerung für die Richtigkeit der Höhe des „Normalarbeitslosensatzes“ angesehen werden.

Wenn man der Berechnung der Versicherungsbeiträge eine Normalquote von 4 vH zugrunde legt, könnte die saisonale und Fluktuationsarbeitslosigkeit leicht erfaßt werden, und das um so mehr, als angesichts des allmählichen Verschwindens der strukturellen Arbeitslosigkeit mit einer Senkung der „Kosten der Durchführung der Fachaufgaben“ zu rechnen ist.

Bei Zugrundelegung eines Aufwandes von jährlich 1879 DM je Arbeitslosen würde das erforderliche Beitragsaufkommen 1315,30 Millionen DM betragen (700 000 — Zahl der angenommenen Normalarbeitslosen in Höhe von 4 vH — mal 1879). Da das tatsächliche Beitragsaufkommen 1954 etwa 1810,50 Millionen DM⁸⁾ betrug, wäre ceteris paribus mit einem Überschuß von 495,20 Millionen DM zu rechnen. Die Versicherungsbeiträge könnten mithin — Reserven im privatwirtschaftlichen Versicherungssinne sind nicht nur nicht erforderlich, sondern sogar unerwünscht — genau genommen um 27,3 vH (495,20 Millionen sind 27,3 vH von 1810,50 Millionen) gesenkt werden. Da aber bei der Berechnung der Gesamtleistung von Versicherung und Fürsorge einige kleinere Posten, wie der „Kurzarbeiterunterstützungen“, der Einfachheit halber nicht berücksichtigt wurden, würde man sich aus Vorsichtsgründen vielleicht mit einer 25- oder 20prozentigen Senkung der Beiträge begnügen können.

Diese mögliche Beitragssenkung ist jedoch nicht das wesentliche Ergebnis dieser Untersuchung. Ungleich wichtiger ist die grundsätzliche Seite, die darin besteht, einmal klare und an moderner Theorie ausgerichtete Prinzipien aufgestellt zu haben, an denen die Höhe der Arbeitslosenversicherungsbeiträge orientiert werden sollte. Da das hier entwickelte System der Arbeitslosenversicherung nicht mit einer Zwangskapitalbildung (die dem Arbeitnehmer noch nicht einmal zugute käme) verbunden ist, läge insoweit auch kein sozial angreifbarer Tatbestand vor. Darüber hinaus wäre es mit wertvollen ökonomischen Vorteilen verbunden.

5) Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1954, Seite 2.

6) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Sonderhefte, Neue Folge, Heft 34, „Die Expansion der westdeutschen Industrie 1948 bis 1954“, S. 53.

7) Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder, a.a.O.

8) Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen, a.a.O. März 1955, S. 132.