

Stichwort: Arbeitslosigkeit

Wilhelm Adamy:
Wann, wenn nicht jetzt?
Höchste Zeit zum beschäftigungspolitischen
Handeln

Dr. Wilhelm Adamy, geb. 1949 in Trier, zweiter Bildungsweg, Studium der Volks- und Betriebswirtschaftslehre sowie der Sozialpolitik in Saarbrücken und Köln, ist Leiter der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik beim DG B-Bundesvorstand.

Noch nie seit Kriegsende waren in Deutschland so viele Menschen arbeitslos wie zu Beginn des Jahres 1997. Annähernd 4.7 Mio. Einzelschicksale zählte die Arbeitslosenstatistik. Hinzu kommen die Familienangehörigen, die mit den Betroffenen leiden. Niemals wurden mehr Arbeitslose in so kurzer Zeit entlassen wie in diesem Winter. Rund 1,1 Mio. Menschen mußten sich im Dezember 96 und im Januar 97 neu arbeitslos melden, die zuvor erwerbstätig waren. Hinzu kommen 550 000, die zuvor noch nicht gearbeitet haben oder ihre Erwerbstätigkeit vorübergehend unterbrochen haben. Seit zwei Jahren steigt die saisonbereinigte Arbeitslosenzahl ununterbrochen an. Nach aller Erfahrung erreichen die Angstziffern der Nation erst im Februar ihre eigentliche Spitze. Danach sinkt die Kurve - jahreszeitlich bedingt - bis zur Jahresmitte um über eine halbe Million. Dies darf aber keinesfalls als beschäftigungspolitische Trend wende fehlinterpretiert werden.

Für Arbeitslose gibt es aktuell wenig Hoffnung auf eine Besserung, denn viele Betriebe wollen weiter Personal abbauen. Im Westen erwarten die Personalleiter von Mitte 1996 bis Mitte 1997 einen Beschäftigungsrückgang von etwa 200000 und im Osten einen Personalabbau von 150000 bis 200000 Arbeitsplätzen. Selbst wenn sich die Konjunktur im zweiten Halbjahr stabilisieren sollte, wird dies aufgrund des Produktivitätsfortschritts kaum positiv auf den Arbeitsmarkt durchschlagen. Sicher ist schon jetzt: In diesem Jahr wird sich die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt auf über 4 Mio. einpendeln und damit 1997 zum traurigen Rekord auf dem Arbeitsmarkt werden. Dies ist eine prekäre, eine gefährliche Entwicklung.

„Die bisherige Regierung hat sich als unfähig erwiesen, gemeinsam die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, das Netz sozialer Sicherheit zu gewährleisten und die zerrütteten Staatsfinanzen wieder in Ordnung zu bringen“, so Bundeskanzler Kohl - allerdings nicht 1997, sondern unmittelbar nach seiner Wahl 1982. „Wir erleben zur Zeit eine Arbeitslosigkeit, die schlimmer ist als jene in den Jahren des Wiederaufbaus“, beklagte er damals. Doch die Arbeitslosigkeit stieg von 1,8 Mio. auf aktuell fast 3,3 Mio. allein im Westen. Dies zeigt, wie „erfolgreich“ die aktuelle Politik war und ist.

Sicher, die Horrorzahlen haben kurz Betroffenheit ausgelöst, doch könnte es sehr schnell zu einem Schock ohne Folgen werden. „Was soll eigentlich noch passieren?“, fragte der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit. Ungerührt kommentierte hingegen Kanzleramtsminister Friedrich Bohl, die hohe Arbeitslosigkeit bestärke die Bundesregierung in ihrer Entschlossenheit, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen. Auch Kanzler Kohl zeigte sich optimistisch, die derzeitige Arbeitslosenzahl bis zum Jahr 2000 etwa halbieren zu können. Zuletzt versprach er das am 31. Januar 1997 im Bundestag.

Doch mit der Aufkündigung des Bündnisses für Arbeit durch Bundesregierung und Wirtschaft wurde viel Zeit vertan. Leider ist 1996 nicht zu einem Jahr für den Aufbau von mehr Beschäftigung geworden. Bereits im Sommer 1996 wurden dem Bundeskanzler die Modellrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zur Verfügung gestellt, die deutlich machen, daß das Ziel der Halbierung der Arbeitslosigkeit bei ausreichendem Willen in einem Zeitraum von 4 bis 5 Jahren machbar ist. Dies stellt sich allerdings nicht im Selbstlauf ein und auch nicht bei Fortsetzung der bisherigen Politik.

Ohne die Ergebnisse überinterpretieren oder einseitig bewerten zu wollen, wird deutlich, daß die auf kurzfristige Kürzungen und Einschnitte ausgerichtete Sparpolitik Konjunktur und Arbeitsmarkt eher abbremsen und die staatlichen Defizite nicht verringern werden. Voraussetzung für das Ziel der Halbierung der Arbeitslosigkeit ist - so das IAB - eine abgestimmte Politik aller Akteure auf dem Arbeitsmarkt im Rahmen einer mittelfristig angelegten Strategie. Zugleich wird die aktuelle Politik problematisiert - wenn auch indirekt. So wird u. a. darauf hingewiesen, daß „kurzfristig die unmit-

telbar dämpfenden Nachfrageeffekte einer Konsolidierungspolitik überwiegen“. Mehrere Elemente der IAB-Rechnungen decken sich mit dem im Juni 1996 vorgelegten DGB-Konzept. Hierzu zählen z. B. der Abbau von Überstunden, Arbeitszeitverkürzung, mehr Teilzeitarbeit, Stärkung der öffentlichen Investitionen, Umfinanzierung von Sozialausgaben durch eine stärkere Steuerfinanzierung, europäische Beschäftigungspolitik sowie eine moderate Lohn- und Geldpolitik. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist aber ebenso eine Innovations- und Qualifizierungsoffensive wie eine Stabilisierung der Arbeitsförderung erforderlich.

Würden die konsensfähigen Punkte der IAB-Studie tatsächlich mit Leben erfüllt, könnte sehr schnell eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt eingeleitet werden. Voraussetzung dafür ist, daß nicht nur bei den Gewerkschaften, sondern auch bei Bundesregierung und Arbeitgebern die Bereitschaft zu konkreten und verbindlichen Vereinbarungen vorhanden ist und mit eigenen Beiträgen zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen wird. Doch für Wirtschaft und Bundesregierung ist der „Konsensdruck“ offensichtlich noch nicht groß genug, wie die einseitige Konfrontationspolitik gegen noch Beschäftigte und Arbeitslose zeigt.

Jetzt bekommen wir die Quittung für Sozialabbau und Umverteilung. Gesamtwirtschaftliches Denken wird mehr und mehr an den Rand gedrängt. Die mikro-ökonomischen Rahmenbedingungen für die Unternehmen sind zweifelsohne gut, wie nicht zuletzt steigende Aktienkurse und steigende Gewinne deutlich machen. Die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen stimmen aber keinesfalls, wie die schwache Binnenkonjunktur und die gedrosselten öffentlichen Investitionen zeigen. Die zunehmende Arbeitslosigkeit ist nicht zuletzt Folge des zu schwachen Wirtschaftswachstums und der stetigen Produktivitätssteigerungen infolge technologischer und betriebsorganisatorischer Rationalisierungen. Aber auch die Währungsrisiken spielen für die deutsche Wirtschaft eine große Rolle.

Es wäre verhängnisvoll, vorrangig über Lohnzurückhaltung eine Lösung der Beschäftigungsprobleme zu erhoffen. Isolierte Lohnzurückhaltung taugt nicht viel. Nur mit einem Bündel abgestimmter Maßnahmen ist das ehrgeizige Ziel der Halbierung machbar. Auch beim IAB-Konzept dürfen nicht nur einzelne Elemente herausgepickt werden, soweit sie ins Konzept von Regierung und Arbeitgebern passen. Die sinkende Beschäftigung ist auch eine Folge des viel zu schwachen Wirtschaftswachstums und der Umverteilungspolitik. In den letzten vier Jahren ist der Nettoeinkommen bereits um 5 Prozent gesunken, bei steigender Arbeitslosigkeit. Sozialer Springstoff baut sich auf, wenn jenen Teilen der Bevölkerung, zu deren Lasten sich die bisherige Entwicklung im wesentlichen vollzog, auch künftig ein sinkender Lebensstandard zugemutet wird, während gleichzeitig Einkommens- und Verteilungsgerechtigkeit weiter zunehmen.

Angesichts der Dramatik auf dem Arbeitsmarkt hat sich der Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit (BA) an die Öffentlichkeit gewandt. In seinem

Appell heißt es: „Die materiellen Folgekosten dieser Entwicklung (der Arbeitslosigkeit) sind immens, die immateriellen Folgen gefährden die Fundamente einer demokratischen, auf Solidarität und sozialem Konsens fußenden Gesellschaft; traditionelle Standortvorteile der deutschen Wirtschaft drohen damit verloren zu gehen. Überwindbar ist diese anhaltende Strukturkrise, wenn die maßgeblichen Akteure, Arbeitgeber und Unternehmer, Gewerkschaften und Staat auf allen Ebenen bereit sind, an einer gemeinsamen mittelfristigen Strategie für mehr Beschäftigung mitzuarbeiten.“ Dieser einstimmige Beschluß, der auch von den Vertretern der Bundesregierung und der Arbeitgeberverbände mitgetragen wurde, hat noch nicht zu konkreten politischen Konsequenzen geführt.

Die Bundesregierung steht vielmehr in der Gefahr, eine krisenverschärfende Politik einzuleiten und Anleihen in der Weimarer Republik zu machen. Die aktuelle Arbeitsförderung wird stranguliert, ohne daß die Ebbe in der Arbeitslosenversicherung behoben würde. Bereits von 1993 bis 1996 wurden die Ausgaben der Arbeitsämter für aktive Arbeitsförderung um 19 Mrd. DM gekürzt, bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit um rund 550000. 1997 werden die Mittel für berufliche Weiterbildung gegenüber 1996 nochmals um 18.1 Prozent und die Mittel für ABM um 12.6 Prozent gekürzt. Die Zahl der Menschen, die im Laufe dieses Jahres eine Weiterbildung oder AB-Maßnahme beginnen können, wird im Vergleich zu 1996 um etwa 250000 sinken.

Gegenüber 1996 wird der Bundeszuschuß um 9.7 Mrd. DM gekürzt; dies bedeutet eine Reduzierung um 70 Prozent. Zugleich wird versucht, den Bundeszuschuß zur Bundesanstalt für Arbeit mit 4,1 Mrd. DM erstmals absolut zu „deckeln“ - unabhängig von der Entwicklung am Arbeitsmarkt. Bei steigender Arbeitslosigkeit soll jedes weitere Haushaltsrisiko infolge Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld oder anderen Pflichtleistungen für den Bund ausgeschlossen werden. Mehrausgaben bei den Pflichtleistungen sollen durch Kürzungen bei der aktiven Arbeitsförderung innerhalb des BA-Haushaltes ausgeglichen werden. Die Bundesanstalt für Arbeit soll selbst Vorsorge treffen, daß unerwartete Haushaltsrisiken bei den gesetzlichen Pflichtleistungen innerhalb des eigenen Haushalts durch Umschichtungen ausgeglichen werden. Dies geht nur, wenn die von der Bundesregierung genehmigten Mittel für die aktive Arbeitsförderung nicht voll verausgabt werden. Dabei ist die BA an die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Bundesregierung gebunden. Von der BA soll 1997 das Haushaltsrisiko einer zu optimistischen Einschätzung der Bundesregierung hinsichtlich der Arbeitslosigkeit getragen werden. Dem Haushalt der BA liegt eine Arbeitslosigkeit von 3,952 Mio. Menschen zugrunde. 100000 Arbeitslose mehr belasten den BA-Haushalt zusätzlich mit rund 1.8 Mrd. DM. Die Abwärtsspirale, die die Arbeitslosigkeit schaukelartig nach oben treiben könnte, droht sich zu beschleunigen. Noch ist völlig ungewiß, ob die Arbeitsämter die bereits genehmigten Mittel für das zweite bis vierte Quartal 1997 tatsächlich arbeitsmarktpolitisch nutzen können.

Auch wenn Bonn nicht Weimar ist, wird mehr und mehr versucht, problematische Politikansätze zu kopieren, die Defizithaftung des Staates möglichst ganz aufzuheben oder wenigstens zu minimieren. Von einem christlichen Zentrumspolitiker, dem Reichskanzler Brüning, wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung 1930 absolut auf 6,5 Prozent des Bruttolohnes eingefroren. Er versuchte, die Defizithaftung des Reiches zunächst zu begrenzen und zum 1. April 1931 ganz abzuschaffen. Nach Abkopplung der Arbeitslosenversicherung vom Reichshaushalt wurden die Leistungen so stark zusammengestrichen, daß auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise wieder schwarze Zahlen geschrieben und im Haushaltsjahr 1932 bereits Überschüsse von mehr als einem Drittel der Gesamteinnahmen erzielt werden konnten.

Damals wie heute bemühte man sich, die Defizite der Arbeitsämter zu autonom lösenden Problemen der Arbeitslosenversicherung zu erklären. Die Arbeitslosenversicherung wurde und wird finanziell möglichst auf sich selbst gestellt, so daß bei steigender Arbeitslosigkeit weitere Kürzungsrunden notwendig sind, um einen formalen Haushaltsausgleich zu erreichen. Allerdings ist nicht zu übersehen, daß das Niveau der sozialen Sicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik keinesfalls mit Weimar vergleichbar ist und auch die Arbeitslosenquote aufgrund der höheren Beschäftigtenzahl niedriger ist als auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise mit einem absoluten Höchststand von 6,128 Mio. registrierten Arbeitslosen im Februar 1932. Damals waren beispielsweise nur noch ein Drittel der Gewerkschaftsmitglieder voll beschäftigt.

Aber auch heute droht die Arbeitsmarktpolitik zur Restgröße von Rechenkunststücken des Finanzministers zu werden. Damals wie heute zielten die Änderungen darauf ab, die Anspruchsvoraussetzungen zu verschärfen und das Leistungsniveau zu senken, entbrannte eine politische Kontroverse über die Zumutbarkeit und die Zurückdrängung des Solidarcharakters der Arbeitslosenversicherung zugunsten eines restriktiv interpretierten Versicherungsprinzips.

Heute sollen mit dem „Arbeitsförderungsreformgesetz“ die Ausgaben der Arbeitsämter bis zum Jahre 2000 nochmals um 17,3 Mrd. DM gekürzt werden. Die geplante Reduzierung der AFG-Förderung Ost auf das niedrigere Westniveau ist dabei nicht einmal berücksichtigt.

Wie ernst es die Bundesregierung mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit meint, zeigt sich daran, daß mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz

- das Vollbeschäftigungsziel offiziell aufgegeben und
- die dringend notwendige Reform der Finanzierung von beitrags- zu steuerfinanzierten Leistungen nicht eingeleitet wird,
- die tiefen Einschnitte ins Leistungsrecht die weitere Ausgrenzung fördern und die Armutsspirale verschärfen,

-
- die Kosten der Arbeitslosigkeit in steigendem Maße auf die Kommunen abgewälzt und
 - Niedriglohnarbeit gefördert und teils in verfassungswidriger Weise in bestehende Rechte eingegriffen werden soll.

Eine spürbare und nachhaltige Wende auf dem Arbeitsmarkt ist nicht absehbar. Das hehre Ziel, die Arbeitslosigkeit zu halbieren, ist - so das IAB - kaum zu realisieren, wenn „der schnellen, strikten Erfüllung der Maastricht-Kriterien zur Verschuldung“ großes Gewicht beigemessen oder sogar Vorrang eingeräumt wird. Die einseitige Ausrichtung auf Schuldenreduzierung, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, ist ein Fehler und wird das ohnehin geringe Wirtschaftswachstum weiter schwächen. Eine Politik, die primär auf die Senkung der Kosten und der Staatsquote abzielt, wird die staatlichen Finanzierungsdefizite nicht verkleinern, sondern eher vergrößern. Der Maastricht-Vertrag selbst toleriert konjunkturbedingte Defizite durchaus; die entscheidende Frage ist nur, ob diese Spielräume beschäftigungspolitisch auch tatsächlich genutzt werden. Wird dies abgelehnt und die bisherige Politik fortgesetzt, rückt das Ziel der Halbierung der Arbeitslosigkeit in immer weitere Ferne.