

Ergebnisse und Aussichten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nach einem Jahr Regierung Kohl/Genscher

Gerd Muhr, geb. 1924 in Honnef/Rhein, ist Stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes und im Geschäftsführenden Bundesvorstand des DGB für die Bereiche Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsrecht zuständig.

Die Bilanz der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nach dem ersten Jahr der neuen Regierungskoalition ergibt nicht nur zwei Haushaltsbegleitgesetze mit weiterem massiven Abbau von Sozialleistungen, sondern darüber hinaus einen erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Zahl der bei der Bundesanstalt

für Arbeit registrierten Arbeitslosen, die im Jahresdurchschnitt 1982 bei 1,8 Millionen lag, ist im Jahresdurchschnitt 1983 auf 2,26 Millionen gestiegen und hat im Februar dieses Jahres die Rekordmarke von 2,5 Millionen erreicht.

Der DGB hat sich bereits gegen den von der vorherigen Regierungskoalition, vor allem auf Betreiben der FDP, vorgenommenen Sozialabbau gewandt, weil er beschäftigungspolitisch verfehlt und sozial unausgewogen war. Die von der neuen konservativen Regierungskoalition in dem ersten Jahr ihrer Amtsperiode in die Wege geleiteten Maßnahmen zum Abbau von Sozialleistungen stellen jedoch eine erhebliche Verschärfung in der Umverteilung von unten nach oben zu Lasten der Arbeitnehmer und Sozialleistungsempfänger dar. Hierbei geht es bei weitem nicht mehr lediglich um eine vermeintliche Konsolidierung des Bundeshaushaltes durch Kürzungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme, sondern der in den Denkanstößen von Lambsdorff, George und Albrecht propagierte Abbau von arbeitsrechtlichen Schutzgesetzen wird mit erstaunlicher Geschwindigkeit bereits in die Wege geleitet. Dabei kann die Regierung höchst fragwürdige Erfolge verzeichnen.

Der Bundeshaushalt ist, gemessen an den ursprünglichen Planungen, mit über 9 Milliarden DM geringerer Nettokreditaufnahme bereits „überkonsolidiert“. Damit soll keinesfalls kritisiert werden, daß die Neuverschuldung des Bundes geringer ausfällt als ursprünglich angenommen. Der DGB hat niemals einer überzogenen Verschuldungspolitik das Wort geredet. Es ist sicherlich auch zu begrüßen, daß ein Teil der geringeren Ausgaben des Bundes darauf zurückzuführen ist, daß die Zahl der Arbeitslosen 1983 weniger gestiegen ist, als ursprünglich angenommen. Allerdings ist es in höchstem Maße bedenklich, dies bereits als Erfolg und als Anzeichen für die vielbeschworene wirtschaftliche Wende zu bezeichnen. Denn ein Teil dieser Einsparungen (vor allem bei der Bundesanstalt für Arbeit mit über 2 Milliarden DM) ist darauf zurückzuführen, daß infolge der ständigen Verschlechterungen bei den Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung immer weniger Arbeitslose derartige Leistungen erhalten bzw. diese Leistungen immer geringer werden. Wie ist eine Konsolidierung des Bundeshaushaltes zu beurteilen, die teilweise dadurch erkauft wird, daß nur noch etwa 44 Prozent aller Arbeitslosen Arbeitslosengeldleistungen beziehen, die im Regelfall unter 1000 DM im Monat ausmachen und daß bereits ein Drittel aller Arbeitslosen überhaupt von jeglichem Bezug finanzieller Sozialleistungen ausgeschlossen ist? Die „Konsolidierung“ des Bundeshaushaltes erfolgt eindeutig auf Kosten der Arbeitslosen sowie der Gemeinden, die mit immer höheren Ausgaben für Sozialhilfe belastet werden und somit die aus beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Gründen erforderlichen Infrastrukturvorhaben, deren hauptsächlicher Träger sie sind, nicht mehr durchführen können.

Der DGB hat nie bestritten, daß die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise Anpassungslasten von allen Bevölkerungsgruppen verlangt. Er hat auch zugestanden, daß hiervon die Arbeitnehmer und Sozialleistungsempfänger nicht unberührt bleiben können. Die von unserer Seite hierzu gemachten Vorschläge zur Konsolidierung der Renten- und Krankenversicherung sowie der Bundesanstalt für Arbeit sind jedoch bisher nicht aufgegriffen worden. Die entscheidende Ursache für das Fortdauern der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Finanzkrise liegt dabei nach wie vor in der beschäftigungspolitischen Untätigkeit. Die unzweifelhaft vorhandenen Finanzprobleme der Systeme sozialer Sicherung sind zum großen Teil Ausfluß der anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit und der hierfür aufzubringenden Kosten, die schon 1983 mit etwa 55 Milliarden DM zu veranschlagen waren. Eine echte Konsolidierung des Bundeshaushaltes kann daher nur dann in die Wege geleitet werden, wenn die vom DGB geforderten beschäftigungspolitischen Maßnahmen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen sowie zur Verkürzung von Arbeitszeit und Arbeitsleben endlich umgesetzt werden.

Sozialpolitik gegen Arbeitnehmerinteressen

Gegen die Arbeitnehmer gerichtet sind erhebliche Leistungseinschränkungen, wie z. B. die Beitragspflicht des Krankengeldes, die Kürzung von Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, die Verschlechterungen bei jenen Sozialgesetzen, die die Einkommensschwäche von Arbeitnehmern und Leistungsempfängern ausgleichen sollen, wie z. B. BAföG oder Sozialhilfe. Zusätzlich zu diesen materiellen Einbußen, die Arbeitnehmer und Leistungsempfänger hinnehmen sollen, wird von staatlicher Seite der Versuch unternommen, die Schutzgesetze zugunsten der Arbeitnehmer einzuschränken.

Diese Einschränkungen bei den Sozialleistungen wiegen um so schwerer als gleichzeitig die Beitragssätze zur Sozialversicherung angehoben werden. So stieg der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung von 4 auf 4,6 Prozent, der Beitragssatz in der Rentenversicherung von 18 auf 18,5 Prozent. Hinzu kommt die Beitragsanhebung durch die zusätzliche Erfassung sogenannter Einmalzahlungen bei der Bemessung der Beiträge zur Sozialversicherung, die ebenfalls mit etwa 0,5 Beitragsprozenten zu veranschlagen ist sowie die Anhebung der Mehrwertsteuer zum 1. Juli 1983.

Neben diesen Leistungskürzungen bei gleichzeitigen Beitragsanhebungen wurden die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Sozialleistungen heraufgesetzt: so z. B. im Haushaltsbegleitgesetz 1983 durch die Anhebung der Anwartschaftszeit - mithin die beitragspflichtigen Beschäftigungszeiten - für

den Bezug von Arbeitslosengeld. Im Haushaltsbegleitgesetz 1984 findet diese Strategie ihre Fortsetzung, z. B. in der Verschlechterung der Leistungen für Schwerbehinderte. Diese Ausgrenzungsstrategie ist bezeichnend für das konservative Konzept des Sozialabbaus, das solidarische Elemente des Sozialversicherungssystems aushöhlt. Die Folge ist, daß Arbeitnehmer, die unter erschwerten Voraussetzungen ihre Arbeitskraft anbieten müssen, weil sie z. B. auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden, weil sie behindert sind oder weil sie noch nicht über die nötige Berufserfahrung verfügen, eine erheblich schlechtere Chance haben, Leistungsansprüche zu erwerben. Sie werden systematisch zu Sozialhilfeempfängern gemacht. Die Sozialhilfe wird dadurch ihrer Funktion als letztes Auffangnetz beraubt und in die Rolle eines Trägers sozialer Grundleistungen gedrängt. Dies bedeutet nicht nur eine Verschiebung der Finanzierungslasten der wirtschaftlichen Krise auf in der Regel finanzschwache Gemeinden, sondern auch eine qualitative Verschlechterung des Systems der sozialen Sicherung insgesamt. Die Sozialhilfe ist wegen ihrer diskriminierenden Bedürftigkeitsprüfung und wegen ihrer Bedarfsdeckung - jetzt unterhalb des Existenzminimums - die soziale Sicherungseinrichtung mit dem geringsten Leistungsniveau. Je größer das Gewicht dieses Teilsystems der sozialen Sicherung ist, um so mehr verlieren die Sicherungssysteme an Bedeutung, in denen der Schutz gegen materielle und immaterielle Risiken am weitesten entwickelt worden ist.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat im Rahmen seiner Kampagne gegen den Sozialabbau eine quantitative Bilanz der Kürzungen erstellt. Für das Haushaltsbegleitgesetz 1983 und das Haushaltsbegleitgesetz 1984 werden Kürzungen für Arbeitnehmer, Sozialleistungsempfänger und Sozialversicherungsträger in Höhe von zusammen 24 Milliarden DM pro Jahr errechnet. Die Erfassung der quantitativen Auswirkungen der Kürzungspolitik orientiert sich bei dieser Berechnung an der Verringerung der Einkommensposition der Arbeitnehmer und der Sozialleistungsempfänger. Anders als bei den Berechnungen der Bundesregierung gehen in unsere Berechnung alle einkommensrelevanten Folgen der Kürzungspolitik ein. Während z. B. die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf für das Haushaltsbegleitgesetz 1984 für die soziale Krankenversicherung Belastungen in Höhe von 550 Millionen DM berechnet, kommt der DGB zu Belastungen in Höhe von 3,2 Milliarden DM. Diese Differenz erklärt sich aus der unterschiedlichen Betrachtungsweise. Die Bundesregierung berechnet die Kürzungsmaßnahmen danach, in welchem Maße der Bundeshaushalt durch die entsprechenden Regelungen entlastet wird. Aus Arbeitnehmersicht muß dagegen gefragt werden, inwieweit diese Kürzungsmaßnahmen die Einkommenssituation, z.B. durch höhere Beiträge oder geringere Leistungen, beeinflussen und inwieweit das Finanzvolumen der Träger der sozialen Krankenversicherung durch diese Kürzungsmaßnahmen reduziert wird.

Der Kürzungspolitik gegenüber Arbeitnehmern entspricht auf der anderen Seite eine Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen zugunsten von Unternehmen und Selbständigen. Die Entlastung der Unternehmen und Selbständigen durch die Steuerbeschlüsse der Regierung Kohl/Genscher zeigt folgende Übersicht:

Die Entlastung von Unternehmen und Selbständigen durch die Steuerbeschlüsse der Regierung Kohl/Genscher in Milliarden DM*

1. Haushaltsbegleitgesetz 1983		1.980 DM
Entlastungen im Bereich der Gewerbesteuer	1.380	
Einführung einer „Insolvenzurücklage“ bei Erwerb existenzgefährdeter Betriebe	600	
2. Steuerentlastungsgesetz 1984		3.545 DM
Entlastungen im Bereich der Vermögenssteuer	1.670	
Neue Sonderabschreibungen	1.400	
Verdoppelte Möglichkeit des Verlustrücktrages	200	
Sonstiges	275	
Summe der Entlastungen in beiden Jahren:		5.525 DM

* Steuerausfälle im Jahr der vollen Wirksamkeit der jeweiligen Bestimmungen

Quelle: DGB, Die Haushaltspolitik der Bundesregierung: Sozialabbau, Lohnverzicht, mehr Arbeitslose, Düsseldorf 1983, S. 10

Hinter diesen Milliardenbeträgen bei den Einsparungen steht die Gefährdung der materiellen und immateriellen Existenz ganzer Bevölkerungsgruppen, stehen vor allem aber auch statistisch nur schwer zu erfassende Einzelschicksale, wie sie in der von der Hans-Böckler-Stiftung im Herbst letzten Jahres veröffentlichten Studie „Die neue Armut: Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung“ der Öffentlichkeit vorgestellt wurden.

Negative Aussichten für die Zukunft

Wir hatten in den letzten Jahren die höchste Arbeitslosigkeit in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und den stärksten Rückgang des Lebensstandards. Massenarbeitslosigkeit, Kürzungen von Sozialleistungen, Beitrags- und Steueranhebungen sowie Versuche, Arbeitnehmerrechte einzuschränken, haben heute zu einer außerordentlichen Bedrohung von Arbeitnehmerinteressen geführt. Die tiefgreifende wirtschaftliche und gesellschaftliche Krise wird von den Unternehmen und den sie tragenden politischen Kräften zur Einschüchterung und Disziplinierung der Belegschaften, zum Abbau von Löhnen und Gehältern, betrieblichen Sozialleistungen und von Schutz- und Mitbestimmungsrechten genutzt.

Das konservative Lager hat im letzten Jahr hinreichend deutlich gemacht, daß es den Abbau des Sozialstaates noch nicht für beendet ansieht. Die Kürzung angeblich überhöhter Löhne bei gleichzeitiger Senkung der Unternehmensbesteuerung, so gefordert von Ernst Albrecht, der Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten, „vorgeschlagen“ von Haimo George, die Angriffe auf die Lohnfortzahlung durch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sowie die Forderung nach einem weiteren Ausbau der Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung deuten die Richtung an, die die Bundesregierung für das laufende Jahr ansteuert. Die jetzt auf dem Tisch liegenden Vorstellungen zur Förderung der Beschäftigungschancen nehmen teilweise diese Forderungen auf und widerlegen damit die Ankündigung führender Regierungspolitiker, daß an einen weiteren Abbau von Sozialleistungen nicht gedacht sei. Dies gilt auch angesichts der Tatsache, daß die Bundesregierung in ihrer im letzten Herbst verabschiedeten mittelfristigen Finanzplanung eine absolute Kürzung der Sozialausgaben im Bundeshaushalt bis 1987 vorsieht.

Gewerkschaftliche Positionen zu einer Sozialpolitik in der Wirtschaftskrise

Für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände liegen die eigentlichen Ursachen für die Probleme des Sozialstaates, wie wir sie jetzt erleben, in der sozialen Sicherungspolitik selbst begründet. Die Bundesregierung hat zu erkennen gegeben, daß sie sich diese Sichtweise, nach der nicht die Wirtschaftskrise die Finanzierungsprobleme des Sozialstaates herbeigeführt hat, sondern der Sozialstaat selber Ursache für seine Finanzierungsprobleme ist, zu eigen gemacht hat. Von gewerkschaftlicher Seite ist diese falsche Darstellung der Zusammenhänge zurückgewiesen worden. Unsere Positionen zu den Möglichkeiten der Sozialpolitik unter veränderten wirtschaftlichen Bedingungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Wir haben keine Sozialstaatskrise, sondern eine Wirtschafts- und Beschäftigungskrise, welche auch Ursache für einen erheblichen Teil der Finanzierungsprobleme des Sozialstaates ist. Deswegen ist es das vorrangige Ziel einer Politik, die den Sozialstaat verteidigt, die Grundlagen des Sozialstaates durch eine Vollbeschäftigungspolitik zu sichern. Eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte Sozialpolitik hat auch eine an den Beschäftigungs- und Einkommensinteressen der Arbeitnehmer orientierte Wirtschaftspolitik zur Voraussetzung.

Die von sozial-konservativen Politikern vorgeschlagenen Konzepte, soziale Risiken auf Arbeitnehmer und Sozialleistungsempfänger zurückzuwälzen, verlagern die sozialen Risiken auf sozial schwächere Personengruppen und widersprechen dem Sozialstaatsprinzip. Statt die Opfer der Wirtschaftskrise zu deren Finanziers zu machen, sehen die Gewerkschaften im Ausbau des Solidarprinzips die Chance, auch in Zeiten ökonomischer Schwierigkeiten die

finanziellen Grundlagen für den Sozialstaat zu sichern. Es müssen also z. B. einkommensstarke Personengruppen in die Finanzierung des Sozialleistungssystems einbezogen werden, z. B. durch die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für alle Erwerbstätigen oder einer Ergänzungsabgabe für Besserverdienende.

Immer dringender werden die Probleme der Langfristarbeitslosigkeit. Nach den Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit waren Ende 1982 386000 Arbeitslose ein Jahr und länger arbeitslos, davon 110000 Arbeitslose über zwei Jahre. Wie aus jüngsten Angaben der Bundesanstalt für Arbeit hervorgeht, ist diese Langfristarbeitslosigkeit bis Ende 1983 in erschreckendem Ausmaß angestiegen. Danach sind insgesamt 609 000 Arbeitslose ein Jahr und länger und bereits etwa 200 000 Arbeitslose über zwei Jahre arbeitslos. Die verheerenden menschlichen Folgewirkungen dieser Abdrängung immer größerer Personengruppen in die soziale Isolierung und unter die Armutsschwelle sind in ihren vollen Ausmaßen noch gar nicht erkannt.

Wir müssen - aufgrund der Erfahrungen - davon ausgehen, daß es kaum gelingen dürfte, diese mit zunehmender Massenarbeitslosigkeit weiter ansteigende Zahl von Langfristarbeitslosen allein über wirtschaftspolitische Maßnahmen wieder in den Arbeitsprozeß einzugliedern. Hierzu bedarf es vielmehr spezifischer arbeitsmarktpolitischer Hilfen, die gezielt an den besonderen Problemen der Langfristarbeitslosen ansetzen. Die Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung, der beruflichen Anpassung, der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit sowie der Erleichterung der Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß müssen daher verbessert und verstärkt eingesetzt werden. Darüber hinaus ist es unumgänglich, den zunehmenden Verschlechterungen der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken.

Perspektiven für die Gesundheitspolitik und Alterssicherung

Was die Konsequenzen für die gewerkschaftliche Gesundheitspolitik sowie für unsere Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Rentenversicherung anlangt, so besteht trotz der ökonomischen Krise und der bisherigen Politik der Bundesregierung kein Anlaß, bisherige gewerkschaftliche Prinzipien aufzugeben. Vielmehr gilt: Wenn weiterhin Konsequenzen gezogen werden sollen, dann sollte das nicht mehr mit alljährlichen unsystematischen Sparoperationen zu Lasten der sozial Schwächsten geschehen, sondern dann muß eine umfassend angelegte Reform in den Vordergrund gestellt werden, deren Kernpunkte

- die Strukturreform im Gesundheitswesen,
- die Reform der Alterssicherung durch eine fortschrittliche Harmonisierung,

- die Reform der Finanzierungsgrundlagen unseres Systems der sozialen Sicherheit auf der Basis des Sozialpolitischen Programms sowie des Grundsatzprogramms des DGB sind.

Zur Strukturreform im Gesundheitswesen ist anzumerken, daß die vom DGB-Bundesvorstand gebildete Gesundheitspolitische Strukturkommission bereits im Herbst einen ersten Zwischenbericht mit einer Mängelanalyse zu den zentralen Versorgungs- und Strukturproblemen vorlegen wird, auf dessen Basis dann praxisnahe und auch wissenschaftlich abgesicherte Reformvorschläge erarbeitet werden können. Die Bundesregierung muß nach unserer Meinung endlich mit gesundheitspolitischen Strukturreformen beginnen, die auch unpopuläre Maßnahmen gegenüber den Leistungsanbietern, wie z. B. Ärzten, Zahnärzten und Pharmaindustrie vorsehen, anstatt den Sozialabbau über Krankengeldkürzungen und Selbstbeteiligungsregelungen zu Lasten der Versicherten und Kranken voranzutreiben. Strukturmängel im Gesundheitswesen werden schließlich immer offensichtlicher.

Was die Reform der Alterssicherung durch eine fortschrittliche Harmonisierung angeht, so spitzt sich nach der Vorlage des Gutachtens der Alterssicherungskommission die Diskussion in der Öffentlichkeit leider nur auf den Pensionsbeitrag der Beamten zu, obwohl das Gutachten darüber hinaus eine Fülle von Anregungen enthält, die diskutiert werden müßten. Es dürfte unbestritten sein, daß alle Leistungen der Alterssicherung aus dem gleichen Sozialprodukt erwirtschaftet werden, daß die demographische Belastung ebenso wie die Rentenversicherung auch andere Alterssicherungssysteme trifft und daß dies auch für die nicht einfacher werdende ökonomische Entwicklung gilt, aus der sich einzelne - ebenfalls durch Umlageverfahren finanzierte - Systeme nicht wegschleichen können. Deswegen gewinnen zunehmend die Befürworter einer Gesamtbetrachtung an Boden, zumal zwischen den einzelnen Systemen - vor allem der Rentenversicherung auf der einen sowie den Alterssicherungssystemen des öffentlichen Dienstes auf der anderen Seite - nicht einsehbare Unterschiede sowohl auf der Leistungsseite als auch auf der Aufbringungsseite vorhanden sind, die dringend der Harmonisierung bedürfen.

DGB-Kampagne gegen den Sozialabbau

Sozialleistungen haben in erheblichem Umfang produktiven und investiven Charakter. Sie bedeuten Investitionen in die Gesundheit und die Qualifizierung der Arbeitskraft. Diese sind ebenso wichtig wie Kapitalinvestitionen. Die öffentlichen Haushalte sowie die Haushalte der Sozialversicherungsträger haben eine erhebliche konjunkturstabilisierende und damit beschäftigungssichernde Funktion.

Voraussetzung für den Sozialabbau in den letzten Jahren war, daß es den Gegnern des Sozialstaates gelang, unter dem Deckmantel einer von ihnen selbst entfachten Mißbrauchsdiskussion, substantielle Bestandteile des Sozialstaates abzubauen. Mittlerweile trägt das Argument von der Beseitigung von Mißbräuchen nicht mehr. Zu groß ist der Kreis derjenigen, die vom Sozialabbau betroffen sind, von Personen also, die ihre Beiträge zur Sozialversicherung bezahlt haben, und die jetzt Leistungen für den eingetretenen Risikofall erwarten. Zu groß ist der Kreis derjenigen, die das Gerede von der Schuld des einzelnen an seiner Arbeitslosigkeit als Hohn empfinden. Die Bereitschaft, den Sozialabbau als Vorleistung für den Abbau von Arbeitslosigkeit und die Überwindung der Wirtschaftskrise hinzunehmen, verringert sich. Die Erfahrung, daß es nicht um Vorleistungen geht, sondern um Umverteilung, wird immer greifbarer.

Die Gewerkschaften knüpfen an diesen Erkenntnisprozeß an. Wir sehen Anzeichen für eine Wende im Bewußtsein der Bevölkerung. Die gewerkschaftliche Gegenstrategie lautet: Information und Aufklärung, Protest und Widerspruch. Die Gewerkschaften haben diese Gegenstrategie in ihrer Kampagne gegen den Sozialabbau deutlich gemacht. Diese Kampagne ist auf große Resonanz bei den Mitgliedern, aber auch in der Öffentlichkeit gestoßen. Es ist deutlich geworden, daß Sozialabbau, konservative Gesellschaftsgestaltung und eine Politik der Hochrüstung Bestandteile ein und desselben Politikkonzeptes sind, das generell gegen Arbeitnehmerinteressen gerichtet ist. Auf dem Wege zu einer Gegenaufklärung und Gegenstrategie haben die Gewerkschaften noch ein gutes Stück Arbeit zu leisten. Sie lassen sich hierbei nicht auseinanderdividieren.