

Von den roten in die schwarzen Zahlen

Zur Finanzpolitik des Bundes in der Arbeitslosenversicherung

Wilhelm Adamy, Dipl.-Volkswirt, geboren 1949 in Trier, studierte Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft und Sozialpolitik in Saarbrücken und Köln. Er war Assistent am Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln und ist z.Z. bei der Abteilung Arbeitsmarktpolitik des DGB-Bundesvorstandes beschäftigt.

Johannes Steffen, Dipl.-Volkswirt, geboren 1953 in Ahrweiler, studierte Volkswirtschaft, Soziologie und Sozialpolitik in Köln und ist wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln.

„Über geordnete Finanzen zu einem geordneten Staat“¹ - so das Motto der ersten Regierungserklärung von Helmut Kohl. Eingeleitet wurde hiermit ein

¹ H. Kohl am 13. 10. 82 im Deutschen Bundestag, in: Plenarprotokoll 9/121, S. 7218 (D)

Programm der „Entstaatlichung“, da nur eine solche „Politik der Erneuerung“ (...) der einzig erfolgversprechende Weg (sei), um auch die finanziellen Fundamente unseres sozialen Netzes zu festigen“.² Hierbei erhält die Finanzpolitik immer deutlicher eine strategisch wichtige Funktion, die weit über die Haushaltspolitik hinausgeht. Treffend bemerkte Bundesarbeitsminister Norbert Blüm: „Wir haben nicht nur Geld eingesammelt, sondern die Türen für eine sozialpolitische Perspektive aufgestoßen.“³

Auf den ersten Blick scheint die jüngste Entwicklung der Regierungspolitik recht zu geben. Nach einer fast dreijährigen Schwächephase nimmt die Güterproduktion wieder leicht zu und die Neuverschuldung des Bundes ist rückläufig. Bereits im vergangenen Jahr mußten rund 9 Mrd. DM weniger an Krediten aufgenommen werden als noch im Haushaltsplan vorgesehen waren; diese positive Haushaltsentwicklung setzt sich im laufenden Jahr fort. Zurückzuführen war das Ergebnis für 1983 vor allem darauf, daß „der Bund wesentlich weniger Liquiditätshilfe an die Bundesanstalt für Arbeit zu leisten brauchte als vor einem Jahr“.⁴ Die Verringerung der staatlichen Neuverschuldung beruht daher zu einem beträchtlichen Teil auf den geringeren Aufwendungen für die Arbeitslosenversicherung. Wie aber konnte es zu dieser Situation kommen, wo doch die Zahl der Arbeitslosen auf einem ungebrochen hohen Niveau verharrt? Ist es den Konservativen tatsächlich gelungen, die „wirtschaftlichen Fundamente“ des sozialen Sicherungssystems zu festigen und den „Staat auf den Kern seiner Aufgaben“ zurückzuführen?

Warum ist die Arbeitslosenversicherung auf Bundeszuschüsse angewiesen?

Wie in keinem anderen Zweig der sozialen Sicherung hängt die finanzielle Situation der Bundesanstalt für Arbeit (BA) von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab; die Arbeitslosenversicherung ist also äußerst „konjunkturempfindlich“. Wirtschaftliche Kriseneinbrüche mit ansteigenden Arbeitslosenzahlen und einem wachsenden Volumen von Lohnersatzleistungen führen zu einem steilen Anstieg der Ausgaben. Wird das Finanzierungs- und Leistungssystem nicht geändert, so steigt notwendigerweise das Kassendefizit. Anders als etwa in der Renten- oder Krankenversicherung, wo der Trend des jeweiligen Risikoeintritts relativ gut prognostizierbar ist, hängt der Eintritt des von der BA abzudeckenden Risikos Arbeitslosigkeit von den wirtschaftlichen Zyklen und damit von der Länge und Tiefe kapitalistischer Wirtschaftskrisen ab. Diese Abhängigkeit macht deutlich, daß die bei Massenarbeitslosigkeit im Haushalt der BA auftretenden Defizite keineswegs auf versicherungsmathe-

2 ders., ebenda

3 N. Blüm am 15. 10. 82 im Deutschen Bundestag, in: Plenarprotokoll 9/123, S. 7425 (B)

4 Monatsbericht der Deutschen Bundesbank Nr. 4/1984, S. 8

matischen Fehlkalkulationen, sondern auf der mangelnden Planbarkeit des Risikos Arbeitslosigkeit beruhen. In Krisenzeiten wird der Versicherung die Kalkulationsgrundlage entzogen; gerade wegen der Nichtversicherbarkeit des Risikos müssen mit steigender Arbeitslosigkeit auch die Defizite des BA-Haushalts zwangsläufig zunehmen.⁵

Damit die Arbeitslosenversicherung ihre Verpflichtung gegenüber den Arbeitslosen erfüllen kann, muß in derartigen Situationen ein Ausfallbürge gefunden werden. Vom Gesetz her ist diese Aufgabe dem Bund zugedacht; in kritischen Phasen, in denen die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung nicht mehr aus Beiträgen oder Rücklagen finanziert werden können, soll er mit steuerfinanzierten Darlehen bzw. Zuschüssen einspringen. Die Bundeshilfen sind somit ein „Eckpfeiler der Finanzverfassung der Bundesanstalt“;⁶ in ihnen kommt die Verantwortung des Gemeinwesens für die Liquiditätssicherung der BA und damit gleichzeitig auch für die soziale Absicherung der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen zum Ausdruck. Wird dieses Konstruktionsprinzip in Frage gestellt, so degeneriert die Arbeitslosenversicherung zu einer Schönwettereinrichtung, die in Krisenzeiten - in denen sozialstaatliche Verantwortung nicht nur programmatisch, sondern faktisch erforderlich ist - mangels finanzieller Masse in Konkurs zu gehen droht.

Finanzielle Entwicklung der Arbeitslosenversicherung

Anfang der siebziger Jahre verfügte die BA noch über Vermögenspolster von knapp 6 Mrd. DM, die mit dem Kriseneinbruch 1974/75 allerdings sehr schnell verbraucht waren. Zwischenzeitlich sind die finanziellen Reserven vollständig erschöpft, so daß die Kassendefizite der Arbeitslosenversicherung voll auf den Bundeshaushalt durchschlagen. Selbst 1980 - mit einer aus heutiger Sicht relativ geringen Zahl von Arbeitslosen - mußte der Bund noch 2,6 Mrd. DM zuschießen, um die Zahlungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung zu garantieren. Mit dem nachfolgenden neuerlichen Konkurrenteneinbruch geriet der Haushalt der BA vollends aus dem Gleichgewicht. Die Arbeitslosenzahl stieg von 0,89 Mio. im Jahr 1980 auf 2,26 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt 1983, und in deren Folge stiegen auch die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung (vgl. Tabelle 1). Die Defizite schnellten auf 8,3 Mrd. DM im Jahr 1981 und auf 7 Mrd. DM im Jahr 1982 empor, die durch Liquiditätshilfen des Bundes beglichen wurden. Im vergangenen Jahr konnte der Negativsaldo allerdings auf 1,6 Mrd. DM gedrosselt werden. Damit lag der Kassenfehlbetrag 1983 nicht nur weit niedriger als 1981, dem letzten Jahr vor Einsetzen der sich

⁵ Arbeitsgruppe Alternativen der Wirtschaftspolitik: Memorandum '82. Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung-Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1982, S. 206 ff.

⁶ G. Wilke, G. Götz: Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1980, S. 72

Tabelle 1:

Jahr	Beitragspflichtige zur BA		Beitragssatz		Arbeitslose	
	in 1.000	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	in 1.000	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1980	21.092	–	3,0	–	889	–
1981	21.060	– 0,15	3,0	± 0	1.272	+ 43,1
1982	20.709	– 1,67	4,0	+ 33	1.833	+ 44,1
1983	20.251 ²⁾	– 2,21	4,6	+ 15	2.260	+ 23,3
1984	20.150 ¹⁾	– 0,50	4,6	± 0	2.250 ³⁾	– 0,4

¹⁾ Haushaltsplan der BA für das Haushaltsjahr 1984;

²⁾ Durchschnitt der Monatsanfangswerte des Jahres 1983;

³⁾ Mittel der Prognose des Jahresgutachtens des Sachverständigenrates 1983/84.

wiederholenden Sparrunden, sondern auch noch unter dem des Jahres 1980, einem Zeitpunkt also, zu dem sich der neuerliche Wirtschaftseinbruch noch längst nicht voll auf dem Arbeitsmarkt und damit auch noch nicht im Haushalt der BA niedergeschlagen hatte. Die Kosten der gestiegenen Arbeitslosigkeit müssen also in immer stärkerem Maße alleine von der Solidargemeinschaft getragen werden (vgl. Tabelle 2).

Besonders groß war die Haushaltslücke im Jahr 1981, weil wesentlich mehr Leistungen an Arbeitslose gewährt werden mußten und die Einnahmen - wegen des kleiner werdenden Beitragszahlerkreises - nur unterproportional stiegen. Die Sparpolitik der folgenden Jahre versuchte sowohl den Ausgabenanstieg über Leistungskürzungen zu bremsen als auch die Einnahmen über Beitragssteigerungen zu erhöhen. Der „Erfolg“ dieser finanziellen Roßkur zeigt sich darin, daß 1983 weniger Lohnersatzleistungen gezahlt wurden als noch ein Jahr zuvor, obwohl die Arbeitslosenzahl um 430000 anstieg. Trotz steigender Arbeitslosigkeit ist also ein absoluter Rückgang der Ausgaben zu verzeichnen. Diese Entwicklung ist ein an Eindeutigkeit wohl kaum zu übertreffendes Zeichen für die Abkoppelung der Versicherung vom abzudeckenden Risiko.

Zwischenzeitlich bewegt sich der Haushalt der Bundesanstalt immer mehr in Richtung auf ein finanzielles Gleichgewicht, weil die Ausgaben für Lohnersatzleistungen mit den finanzpolitischen Eingriffen begrenzt und weil mit der anhaltenden Dauerarbeitslosigkeit immer mehr Arbeitslose ausgesteuert werden. Infolge dieser Prozesse konnte das im Haushaltsplan projizierte Finanzvolumen bereits 1983 um 5,4 Mrd. DM unterschritten werden. Noch günstiger

Tabelle 2: Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit 1980 bis 1984 in Mio. DM

Jahr	Einnahmen				Ausgaben				Kassenfehlbeträge		Liquiditätshilfen des Bundes	
	insgesamt		davon Beiträge		insgesamt		davon Alg ³⁾		absolut	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	absolut	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1980	19.050	-	17.321	-	21.674 ¹⁾	-	8.110	-	-2.624	-	1.840	-
1981	19.872	4,3	18.140	4,7	28.165	29,9	13.294	63,9	-8.293	216,0	8.209	346,1
1982	26.314	32,4	24.287	33,9	33.365	18,5	18.027	35,6	-7.051	-15,0	7.003	-14,7
1983	31.039	18,0	28.672	18,1	32.644	-2,2	17.103	-5,1	-1.605	-77,2	1.576	-77,5
1984 ²⁾	33.095	6,6	30.818	7,5	34.815	6,7	17.103	±	-1.720	7,2	1.700	7,9

¹⁾ Einschließlich Anschluß-Arbeitslosenhilfe, die ab 1981 vom Bund getragen wird;

³⁾ Arbeitslosengeld

²⁾ Haushaltsplan der BA für das Haushaltsjahr 1984

Quelle: ANBA, Arbeitsstatistik 1980 – Jahreszahlen;

ANBA, Arbeitsstatistik 1982 – Jahreszahlen sowie ANBA Nr. 2/1984

ist die finanzielle Entwicklung in den ersten 4 Monaten dieses Jahres; das Defizit der Monate Januar bis April liegt mit 1,285 Mrd. DM um 2,3 Mrd. DM unter dem des vergleichbaren Vorjahreszeitraums. Wie schon im vergangenen Jahr kann auch in der zweiten Jahreshälfte 1984 mit kontinuierlichen Überschüssen gerechnet werden. Auf dem vorläufigen Höhepunkt der Beschäftigungskrise wächst die Wahrscheinlichkeit, daß die BA das laufende Haushaltsjahr mit beachtlichen Kassenüberschüssen abschließen wird.⁷

Diese paradoxe Situation weckt Erinnerungen an die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in der Weltwirtschaftskrise von Anfang der dreißiger Jahre. Durch eine rasante Beitragssatzerhöhung von 3 auf 6,5 Prozent sowie sozialpolitisch nicht zu verantwortende Eingriffe auf der Leistungsseite wurden die Finanzen der damaligen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung soweit „konsolidiert“, daß im letzten Haushaltsjahr der Weimarer Republik bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenzahl von 5,6 Mio. Personen Überschüsse von rund 370 Mio. Reichsmark erwirtschaftet wurden. Dieses Volumen entsprach weit mehr als der Hälfte der Gesamtausgaben des entsprechenden Haushaltsjahres und hätte zur Unterstützung von zusätzlich 750000 Arbeitslosen ausgereicht - denn nicht einmal 20 Prozent der registrierten Arbeitslosen erhielten zum damaligen Zeitpunkt noch Leistungen der Arbeitslosenversicherung.⁸

Welchen politischen Sinn aber macht eine derartige Konsolidierung der Arbeitslosenversicherung in einer Situation von Massenarbeitslosigkeit?

Wie sich der Staat aus der Arbeitslosenversicherung zurückzieht

„Die Rückführung der staatlichen Defizite und die Beschränkung des Zuwachses konsumtiver Ausgaben ist (...) finanzwirtschaftlich notwendig, um nicht die Investitionstätigkeit und damit die beschäftigungspolitische Zielsetzung zu gefährden.“⁹ Dieses Begründungsmuster zieht sich seit 1982 durch sämtliche Sparoperationen. Die Diskussion um Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung konzentrierte sich dabei auf die Arbeitslosenversicherung, weil der ohnehin durch Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit gebeutelte Staatshaushalt von den Arbeitsmarktrisiken zusätzlich belastet wurde. Der Bund sann auf Abhilfe, um nicht in noch stärkerem Maße in den Sog der Wirtschaftskrise zu geraten. Statt allerdings unter Einsatz einer akti-

7 vergl. hierzu insbes. G. Bosch: Arbeitsmarktpolitik ohne Arbeitslose oder was macht die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Überschüssen in den nächsten Jahren?, in: Soziale Sicherheit Nr. 5/1984

8 Zur Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in der Weltwirtschaftskrise, vergl. ausführlich W. Adamy, J. Steffen: „Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression. Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1933, in: Mittab Nr. 3/1982, S. 276 ff.

9 Presse u. Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin vom 8. 9. 1981, S. 1

von Beschäftigungspolitik den Ansturm auf die Arbeitslosenversicherung zu bremsen, ging er den genau umgekehrten Weg und versuchte, die finanzielle Nabelschnur zwischen Arbeitslosenversicherung und Staatshaushalt zu durchtrennen. Bundesfinanz- und Bundesarbeitsminister besannen sich hierbei auf die alte Unternehmerforderung, die da lautet: „Alle auf die soziale Sicherung zukommenden Schwierigkeiten müssen im jeweiligen System selbst (...) gelöst werden.“¹⁰ Auf die Arbeitslosenversicherung bezogen bedeutet dies nichts anderes als eine Entkoppelung von Bundes- und BA-Haushalt und damit eine Entlassung des Staates aus seiner finanz- und sozialpolitischen Verantwortung.

Neben dieser Verweigerung der notwendigen öffentlichen Finanzmittel wurde gleichzeitig eine Erweiterung der Finanzierungsbasis der BA - etwa über eine Ausweitung des beitragspflichtigen Personenkreises auf Selbständige und Beamte — strikt abgelehnt. In der Konsequenz blieb somit der gesamte Konsolidierungsdruck auf die Solidargemeinschaft begrenzt: Bei steigender Arbeitslosigkeit sind Leistungskürzungen bzw. Beitragserhöhungen vorprogrammiert. Diese auf den Versicherungszweig verengte Betrachtungsweise blendet die vorgelagerten Verursachungsfaktoren der Finanzierungsprobleme bewußt aus. Ermöglicht wird eine solche Vorgehensweise aufgrund einer weitgehenden Handlungsfreiheit des Bundes im Bereich der Arbeitslosenversicherung; über die Sozialgesetzgebung werden letztlich sowohl die Einnahmen wie auch die Ausgaben der BA allein vom Bund festgelegt. Er ist es somit, der je nach Bedarf die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnen oder schließen kann; nicht ein quasi „naturgesetzlicher“ Sachzwang, sondern politische Prioritätensetzung entscheidet darüber, ob und in welchem Umfang die Finanzierungsprobleme der Arbeitslosenversicherung auf den Staatshaushalt durchschlagen.

Im Rahmen des konservativen Sanierungskonzepts spielen zunächst Beitragserhöhungen eine fiskalpolitische herausragende Rolle, weil über sie die erforderliche Finanzmasse vergleichsweise problemlos beschafft werden kann. In einer Situation rückläufiger Realeinkommen werden die politischen Grenzen von Beitragserhöhungen allerdings schnell erreicht, denn sie belasten nicht nur die abhängig Beschäftigten, sondern unterlaufen auch die wirtschaftspolitische Leitlinie einer Entlastung des Kapitals von Lohn- und Lohnnebenkosten. Damit aber gerät zunehmend die Ausgaben- und Leistungsseite unter Konsolidierungsdruck: Die Unterstützungsdauer wird gekürzt, die Leistungshöhe gesenkt und „schlechte“ Risiken werden immer mehr aus dem Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung ausgegrenzt. Darüber hinaus werden die arbeitsmarktfernere Renten- und Krankenversicherung in steigendem Maße

10 BDA, Soziale Sicherung in der Zukunft. Leitlinien für die soziale Sicherung unter veränderten wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Bedingungen. Köln 1981, S. 12

zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit und damit indirekt zur Sanierung des Bundeshaushalts herangezogen. Derart vom Risiko Arbeitslosigkeit infiziert, nehmen auch in diesen Zweigen der Sozialversicherung die Finanzierungsprobleme zu und verstärken den bereits bestehenden Konsolidierungsdruck noch zusätzlich.

Über Beitragserhöhungen, einschneidende Leistungskürzungen und eine Verlagerung von Arbeitsmarktrisiken auf hierfür nicht zuständige Sozialversicherungszweige sollen die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung zur Deckung gebracht werden. Infolge der vergangenen drei Sparrunden entlastete der Bund seinen Haushalt auf Kosten der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe alleine in den Jahren 1982 bis 1984 um 52 Mrd. DM (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3:

Entlastung des Bundes im Bereich der Arbeitslosenversicherung/Arbeitslosenhilfe, 1982-1984 in Mrd. DM				
	1982	1983	1984	1982-84
Operation '84	9,688	9,196	2,497	2,497
Operation '83		10,783	9,196	18,392
Operation '82			10,743	31,214
Entlastung des Bundeshaushalts in den einzelnen Haushaltsjahren	9,688	19,979	22,436	52,103

Quelle: Berechnet nach W. Adamy, J. Steffen, Zwischenbilanz von Sozialdemontage und Umverteilungspolitik seit 1982, Köln 1984

Damit konzentrieren sich die Spar- und Umverteilungsmaßnahmen der Operationen '82 bis '84 zu einem Großteil auf den konjunkturanfälligsten aller Versicherungszweige. Zwar ist der Haushalt der Arbeitslosenversicherung vom Volumen her der kleinste, doch entfällt gut ein Drittel des gesamten „Konsolidierungsvolumens“ auf die BA. In dieser Schwerpunktsetzung kommt die strategisch wichtige Funktion der Arbeitslosenversicherung beim Sozialabbau zum Ausdruck. Auf die Arbeitslosenversicherung entfallen nur 6,7 Prozent der Sozialleistungen, doch ist den konservativen Kräften selbst dieser geringe Anteil noch zu hoch.

Die gesetzlich nach wie vor bestehende Defizithaftung gegenüber der Arbeitslosenversicherung wurde finanzpolitisch erfolgreich ausgehebelt, auf dem Höhepunkt der Massenarbeitslosigkeit bleibt die Solidargemeinschaft sich selbst überlassen.

Die Folge: Neue Armut

Dem fiskalischen Erfolg steht ein soziales Debakel gegenüber, denn die Arbeitslosenversicherung ist gegenwärtig lediglich noch für denjenigen Personenkreis zuständig, der vergleichsweise lange Beschäftigungs- und damit Beitragszeiten nachweisen kann und dessen Arbeitslosigkeit nur von relativ kurzer Dauer ist. Die Folge: Trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit verkleinert sich der Kreis der unterstützten Arbeitslosen. Seit Beginn der Wirtschaftskrise ist der Anteil der Arbeitslosengeld-Bezieher um ein Drittel gesunken; derzeit haben gerade noch 40 Prozent der registrierten Arbeitslosen einen Anspruch auf versicherungsmäßige Lohnersatzleistungen. Sie erhielten im Oktober 1983 durchschnittlich nur eine Unterstützungsleistung von 927 DM im Monat. Die restlichen 60 Prozent gehen leer aus oder werden auf die niedrigere Arbeitslosenhilfe verwiesen.

Dieser Ausgrenzungsprozeß hat zur Folge, daß Sozialhilfe für die Existenzsicherung der Arbeitslosen ein immer größeres Gewicht erhält. Im vergangenen Jahr stellten die Arbeitslosen bereits ein Kontingent von 20 bis 25 Prozent aller Sozialhilfeempfänger. In den von Arbeitslosigkeit besonders stark betroffenen Regionen liegt dieser Anteil noch höher: In Dortmund beispielsweise waren zum Jahresbeginn 27 Prozent der Sozialhilfeempfänger Arbeitslose; von allen dort registrierten Arbeitslosen mußte bereits jeder siebente durch das Sozialamt unterstützt werden. Dieser Trend wird sich in der nahen Zukunft noch verstärken, da zum einen die Maßnahmen der Operation '84 erst seit einigen Monaten greifen, zum anderen aber auch aufgrund der stetig wachsenden Zahl von Langzeitarbeitslosen, aus deren Kreis sich die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger vorwiegend rekrutieren. Infolge von Massenarbeitslosigkeit und Sozialdemontage ist Armut damit wieder zu einem festen Bestandteil des „Sozialstaates“ geworden.¹¹

Werden diese sozialen Folgen rückbezogen auf den „Gesamthaushalt“ der Gebietskörperschaften, so ist der fiskalische Erfolg im Bundeshaushalt nur eine Scheinblüte. Stoltenbergs Haushaltsergebnis von 1983 gründet sich zum Großteil auf einem Aderlaß der Stadtkämmerer, denn als Finanziere der Sozialhilfe müssen die Kommunen die Leistungskürzungen in den vorgelagerten sozialen Sicherungseinrichtungen weitgehend wieder auffangen. Sanierung des Bundeshaushalts bedeutet also noch längst nicht Konsolidierung der öffentlichen Haushalte insgesamt. Derart in die Finanzklemme geraten, sehen sich viele Gemeinden zur Einschränkung ihrer Investitionen gezwungen - und an diesem Punkt wird auch die praktizierte Finanzpolitik paradox: Sie begrün-

¹¹ Zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe vergl. W. Adamy, G. Naegel, J. Steffen: Sozialstaat oder Armenhaus? in: Sozialer Fortschritt 9/1983, S. 193 ff.

det den Sozialabbau mit der Notwendigkeit eines Umschichtens der öffentlichen Ausgaben vom „konsumtiven“ zum „investiven“ Bereich und bewirkt doch das genaue Gegenteil!

Finanzpolitik als Hebel zur gesellschaftlichen Neuordnung

Spätestens an dieser Stelle findet eine auf die fiskalische Ebene beschränkte Analyse der staatlichen Finanzpolitik in der Arbeitslosenversicherung ihre Grenzen, denn es sind keineswegs alleine die kassenmäßigen Zusammenhänge zwischen Bundes- und BA-Haushalt, die die Arbeitslosenversicherung ins Zentrum der Konsolidierungspolitik rückten. Mit dem rasanten Anstieg der Massenarbeitslosigkeit seit 1981 wurde nämlich auch immer deutlicher, daß die seinerzeitige Ausgestaltung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit - trotz aller Mängel - einer wirksamen Funktionalisierung der industriellen Reservearmee im Sinne des Umverteilungs- und Neuordnungskonzepts der Unternehmer im Wege stand. Diese Pufferfunktion, die die Konkurrenz unter den Arbeitskräften zwar nicht aufhebt aber doch mindert, ist es, die die Arbeitslosenversicherung vor allen anderen Zweigen der sozialen Sicherung nicht nur unter kassenmäßigen, sondern auch unter einen sehr viel weiterreichenden politischen Konsolidierungsdruck setzt. Diese ordnungspolitischen Dimensionen der Konsolidierung kommen auf folgenden Ebenen zum Ausdruck:

- *Arbeitsmarktpolitik.* Im Wege der finanziellen Austrocknung erfolgte eine radikale Beschneidung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG); der noch verbleibende Rest wurde durch seine Begrenzung auf den Kreis der Versicherten bzw. Lohnersatzleistungsempfänger endgültig seines aktiven und präventiven Charakters entkleidet. Aktive Arbeitsmarktpolitik - einst Aushängeschild des AFG - ist damit an den Rand der Bedeutungslosigkeit gedrängt worden. Dahinter steht der ordnungspolitische Gedanke, daß nicht Arbeitsverwaltung und Staat, sondern „der Markt“ die (Wieder)Eingliederung in das Beschäftigungssystem besorgen soll. Darüber hinaus ist die Einschränkung aktiver Arbeitsmarktpolitik notwendige Voraussetzung, um den finanz- und ordnungspolitischen Zugriff auf die Versicherungsleistungen zu erhalten.

- *Arbeitslosenversicherung.* Der engere Bereich der Arbeitslosenversicherung wurde immer stärker von Arbeitslosen „gesäubert“; die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Versicherung wurden eingeschränkt und damit die Eingangsbarrieren heraufgesetzt. Insbesondere die ins Erwerbsleben drängenden Personengruppen (wie Jugendliche und Frauen) erreichen nicht die notwendige Vorversicherungszeit, so daß sie keine Leistungen erhalten. Zugleich wurde die Unterstützungsdauer begrenzt, weshalb Mehrfach-

Arbeitslose oder unstetig Beschäftigte sehr schnell auf die niedrigere Arbeitslosenhilfe verwiesen oder mangels Bedürftigkeit sogar ganz ausgesteuert werden. Die hierdurch bewirkte steigende Zahl von Nicht-Leistungsempfängern verstärkt zwangsläufig den negativen Druck der industriellen Reservearmee. Über die Senkung des Lohnersatzes für Arbeitslose ohne Kinder wird darüber hinaus auch ein Großteil der (noch) Leistungsbezieher stärker in dieses Druckpotential einbezogen.

- *Arbeitsverwaltung.* Die Funktionalisierung der industriellen Reservearmee über ökonomische Disziplinierung der Arbeitslosen wird durch politisch-administrative Disziplinierung ergänzt und verstärkt: Die Ausweitung der Rechtsfolgen bei Verletzung der Meldepflicht, die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung wie auch die Verlängerung der Sperrzeiten machen die Arbeitsverwaltungen zum verlängerten Arm staatlicher Ordnungspolitik, die sich an den Wünschen der Unternehmen orientieren soll.

Die finanziellen Umschichtungen zu Lasten der anderen Versicherungszweige erleichtern es darüber hinaus, Rentner und Kranke verstärkt in den Sozialabbau einzubeziehen; auch hier wird der finanzielle Druck erhöht und macht sich ordnungspolitisch in Richtung „mehr Markt“ Luft.

Norbert Blüm wollte „eine Sozialpolitik ohne Vormundschaft, eine Sozialpolitik, die vom Gängelband des Staates abgeschnitten wird“;¹² das Gängelband - oder exakter: die finanzielle Nabelschnur zwischen Staats- und BA-Haushalt ist infolge der Finanzpolitik der vergangenen Jahre „erfolgreich“ durchtrennt. Bundeskanzler Helmut Kohl will „den Staat auf seine ursprünglichen und wirklichen Aufgaben zurückführen, zugleich aber dafür sorgen, daß er diese zuverlässig erfüllen kann.“¹³ Die ursprünglichen Aufgaben des Staates in den Anfängen der Industrialisierung waren Militär- und Polizeiwesen sowie die Absicherung von Kapitalinteressen gegenüber der Arbeitnehmerschaft. Dieser ordnungspolitische Aspekt staatlicher Finanzpolitik in der Arbeitslosenversicherung tritt nach erfolgter Konsolidierung des BA-Haushalts unübersehbar in den Vordergrund.

Gibt es Alternativen?

Die Frage nach möglichen Alternativen ist abhängig von der politischen Prioritätensetzung und weniger vom aktuellen Kassenstand des Bundes oder der BA. Im Vordergrund muß die politische Auseinandersetzung um die Ver-

12 N. Blüm in: Plenarprotokoll 9/123, S. 7427

13 H. Kohl am 4. 5. 83 im Deutschen Bundestag, in: Plenarprotokoll 10/4, S. 56 (D)

wendung von Steuern und Sozialabgaben stehen. Das Sozialstaatsgebot erfordert nicht etwa finanzielle Opfer von den Betroffenen, sondern den Beitrag des Staates zur Abwendung von Massenarbeitslosigkeit und materieller Not.

Im Interesse der Versichertengemeinschaft ist eine solidarische Lösung notwendig, die die soziale Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit wieder in den Zuständigkeitsbereich der BA zurückführt. Dies erfordert zunächst eine Garantie der materiellen Absicherung der Arbeitslosen durch Rücknahme der Sozialdemontage. Die dadurch entstehenden Mehrausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe belaufen sich auf rund 3 Mrd. DM pro Jahr. Bei „gutem Willen“ könnte der Bund dieses finanzielle Volumen durchaus verkraften.

Notwendig erscheint darüber hinaus aber auch eine Mindestsicherung aller Arbeitslosen in Höhe der Sozialhilfe. Für jeden Arbeitslosen muß als materieller Sockel das gesellschaftliche Existenzminimum garantiert sein und zwar sowohl beim Arbeitslosengeld wie bei der Arbeitslosenhilfe. Für den Gesamthaushalt der Gebietskörperschaften entstünden hierdurch kaum Mehrkosten - die Gemeindehaushalte würden allerdings von den Folgekosten der Arbeitslosigkeit entlastet und könnten ihrem Investitionsbedarf verstärkt nachkommen. Insofern wäre die Garantie einer Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit durch den Bund/B A auch ein erster Schritt in Richtung aktiver Beschäftigungspolitik.

Die materielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit sowie eine erforderliche Reaktivierung der Arbeitsmarktpolitik zur Verbesserung der (Wieder-)Eingliederungschancen benachteiligter Personengruppen in das Beschäftigungssystem hat natürlich die Einlösung der gesetzlichen Verpflichtungen des Staates im Bereich der Arbeitslosenversicherung zur Voraussetzung. Mehr noch: Da der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse liegt, ist es nicht einsehbar, daß ihre Finanzierung ausschließlich durch die Solidargemeinschaft erfolgt; gesamtgesellschaftliche Aufgaben müssen von den Nutznießern ihrer Durchführung finanziert werden. Analog der Regelung in der Rentenversicherung wären die „versicherungsfremden“ Leistungen des AFG über steuerfinanzierte Mittel abzudecken; da eine ganze Reihe arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien gerade auch den Unternehmen zugute kommen, muß ihre Heranziehung als Finanzier, zum Beispiel der beruflichen Bildung oder des Kurzarbeitergeldes, etwa im Wege eines Umlageverfahrens, stärker thematisiert werden.

Viele Leistungen der Arbeitsverwaltungen werden auch von Nichtbeitragszahlern - Selbständige und Beamte - in Anspruch genommen bzw. sind für alle

Gesellschaftsgruppen von Nutzen; eine Arbeitsmarktabgabe dieser Personengruppe würde daher nicht nur den finanziellen Handlungsspielraum der BA erweitern, sondern ist unter dem Gesichtspunkt des Solidarcharakters der Arbeitslosenversicherung unabweisbar.

Diese Beispiele belegen, daß durchaus finanz- und sozialpolitische Alternativen für die Arbeitslosenversicherung existieren; interessenorientierte Politik in diesem Bereich darf sich aber nicht im abgesteckten Rahmen des Versicherungszweiges „verlieren“, denn auch die Wiederherstellung etwa des Rechtszustandes von vor den Sparoperationen würde am Weiterbestehen der Massenarbeitslosigkeit nichts wesentliches ändern. Solange staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht beschäftigungsorientiert sind und solange sich diese Politik einer arbeitsplatzsichernden und -schaffenden Arbeitszeitpolitik vollkommen versagt, kann auch aktive Arbeitsmarktpolitik nur geringe Beiträge zur Verringerung der Arbeitslosigkeit leisten. Umgekehrt bedeutet jeder Arbeitslose weniger eine Verbesserung der Finanzlage der BA und eine Ausweitung des Handlungsspielraumes für aktive Arbeitsmarktpolitik. Die beste Arbeitslosenversicherung ist und bleibt diejenige, die wegen fehlender „Risikofälle“ keine Unterstützungsleistungen gewähren muß.