

III. DAS SYSTEM DER SOZIALEN SICHERUNG IN DER BRD

Monika Fuhrke, Siegfried Heimann

Vorbemerkung

Wie schon aus der Darstellung zur Gewerkschaftspolitik hervorgeht, bekommen die Sozialleistungen heute in der Krise zunehmend Bedeutung, indem sie einerseits immer mehr die materielle Existenz der Arbeiterhaushalte bestimmen, andererseits durch die Art der individuellen, am Lohn orientierten Vergabe, die die bereits vorhandene Konkurrenz noch weitertreibt.

Die Einschätzung der verschiedenen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung ist auch im Zusammenhang mit der SPD-Reformpolitik von Interesse.

Besonders gilt jedoch, die Entwicklungsbedingungen des Sozialsystems einzuschätzen, um auf der einen Seite sich nicht in einer durch nichts gerechtfertigten sozialstaatlichen Sicherheit zu wiegen, auf der anderen Seite aber auch nicht sofort jeder von der Presse heraufbeschworenen Assoziation zur Krise von 1929 aufzusitzen.

Bevor daher eine Darstellung und Analyse des sozialen Systems der Bundesrepublik erfolgt, soll deswegen zunächst im historischen Zusammenhang dargestellt werden, welches die Bedingungen für den Aufbau einer Arbeitslosenversicherung in den 20er Jahren waren, welche Haltung besonders die Gewerkschaften dazu einnahmen und welches die Ursachen des Zusammenbruchs der sozialen Sicherung in der Weltwirtschaftskrise waren.

Der folgende Teil beschreibt zunächst im Einzelnen die Arbeitsmarktpolitik in den 50er und 60er Jahren, um dann die veränderte Wirkung der Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit in der Krise zu untersuchen. Zum Schluß sollen einige daraus resultierende Schlußfolgerungen für die Haltung der Gewerkschaften in der Krise gezogen werden.

1. ARBEITSLOSENVERSICHERUNG IN DER WEIMARER REPUBLIK

Das Gesetz für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung (AVAVG) vom 7. Juli 1927 galt und gilt als Höhepunkt sozialpolitischer Errungenschaften der Weimarer Republik. Angesichts dieser Beurteilung fragt man sich jedoch, wieso dieses Gesetz erst neun Jahre nach der Novemberrevolution geschaffen wurde, die, so wenig sie sonst verändert hatte, doch einige bedeutende sozialpolitische Verbesserungen für die Arbeiterklasse gebracht hatte.

Schon der Titel des Gesetzes gibt eine erste Antwort auf die Frage. So sehr die Frage der Arbeitslosenversicherung in der ganzen Weimarer Republik im Mittelpunkt der sozialpolitischen Diskussion stand, so sehr zeigte sowohl die Diskussion

als auch das Ergebnis, daß das Gesetz weniger im Zusammenhang mit dem Aufbau des übrigen Sozialversicherungssystems stand als mit der Organisation und Strukturierung des Arbeitsmarktes in der Weimarer Republik. (1) Dieser Zusammenhang mit einer die Interessen des Kapitals ganz anders berührenden Arbeitsmarktpolitik machte die Schwierigkeiten bei der Entstehung, den Kompromißcharakter und die Labilität dieses Gesetzes aus.

1.1 Arbeitslosenhilfe im 19. Jahrhundert

Im 19. Jahrhundert noch verbat sich die Unternehmer strikt staatliche Interventionen bei der Organisation von Arbeitslosenhilfe, sobald sie die meist unzureichend organisierte kommunale Wohlfahrtsfürsorge für in Not geratene Arbeitslose übersteigen sollte als unzulässigen Angriff in das „freie Spiel der Kräfte“ auf dem Arbeitsmarkt. Erst als die Zahl der Arbeitslosen zuzunehmen begann und damit die kommunalen Haushalte oft überfordert waren, vor allem aber als die Unternehmer feststellen mußten, daß einer hohen Arbeitslosenzahl in der einen Region ein Arbeitskräftemangel in einer anderen Region gegenüberstand, begannen die Unternehmer, sich mit der Möglichkeit anderer Formen von Arbeitslosenhilfe zu befassen. Sie verbanden diese Überlegungen aber stets und von Anfang an mit der arbeitsmarktpolitischen Frage des Arbeitsnachweises, da sie hauptsächlich interessiert waren, die in Regionen und Branchen mit Arbeitskräftemangel bestehende Konkurrenz untereinander um die Arbeiter zu vermeiden.

Auch die mit Beginn der Industrialisierung im Deutschen Reich entstehenden Gewerkschaften befreundeten sich erst später mit dem Gedanken einer Arbeitslosenhilfe. (2) Auch wenn sie hin und wieder bereits in den 70er und 80er Jahren gefordert wurde, blieb diese Forderung nach Arbeitslosenhilfe meist Programm. Ihre Einfügung in das System gewerkschaftlicher Unterstützung für Mitglieder stieß sogar teilweise auf Widerstand. Auf der einen Seite fürchtete man durch Erhöhung der Beiträge ein Sinken der Werbekraft, auf der anderen Seite sah man die Gefahr, daß aus dem gewerkschaftlichen Kampfverband ein Unterstützungsverband würde. Der Widerstand ließ erst nach, als in einzelnen Verbänden erste positive Erfahrungen gemacht wurden, daß z. B. die hohe Fluktuation abnahm und vor allem als erkannt wurde, daß Hilfe für die arbeitslosen Kollegen mit zum Grundgedanken gewerkschaftlicher Organisation überhaupt gehörte, die Konkurrenz der einzelnen Arbeiter untereinander abzubauen.

Dennoch dauerte es bis 1896, bis von der Generalkommission erstmals die allgemeine Empfehlung ausgesprochen wurde, in allen Verbänden für arbeitslose

- 1) Vgl. dazu H. Timm, Die deutsche Sozialpolitik und der Bruch der großen Koalition im März 1930, Düsseldorf 1952, S. 22.
- 2) Für die Darstellung vor 1914 vgl. S. Nestriepke, Die Gewerkschaftsbewegung Bd. I, Stuttgart 1919.

Mitglieder eine Arbeitslosenhilfe zu organisieren. 1911 wurde auf dem Gewerkschaftstag diese Empfehlung wiederholt und dabei gleichzeitig die Forderung an den Staat gestellt, ohne Beeinträchtigung der gewerkschaftlichen Selbstverwaltung einen Teil der finanziellen Lasten aus dem staatlichen Haushalt zu erstatten. Die Forderung nach staatlichem Eingreifen erfolgte zwar erst als sich der Gedanke nach Arbeitslosenhilfe endgültig durchgesetzt hatte, wurde dann aber sofort verstärkt laut, da auch für die Gewerkschaften das Problem der Arbeitslosenhilfe sich mit der Frage der Vermittlung neuer Arbeitsplätze verknüpfte. Der Ruf nach dem Staat erfolgte allerdings nicht, weil sich die Staatsvorstellungen der Gewerkschaften geändert hatten, – sie unterschieden sich kaum von denen zu Beginn der Gewerkschaftsbewegung –, sondern weil gerade deshalb die Hoffnung nie in Frage gestellt war, daß der Staat bestimmte Auswüchse beseitigen könne. Als einen Auswuchs sahen die Gewerkschaften die privat und von Unternehmerseite organisierten Arbeitsnachweise. Da die eigenen Versuche, eine Arbeitsvermittlung zu organisieren, stark behindert wurden, wurde daher bald die Forderung gestellt, die Arbeitsvermittlung und eine Arbeitslosenversicherung unter Mitwirkung der Gewerkschaften und unter Einbezug der von ihnen bereits organisierten Unterstützungskassen durch Reichsgesetz öffentlich zu regeln.

Diese Forderung blieb vor 1914 Papier. Die Gewerkschaften waren auf ihre eigenen Einrichtungen zur Arbeitslosenhilfe angewiesen. Sie waren meist örtlich organisiert, wobei sich allerdings die Tendenz verstärkte, sie im jeweiligen Verband zusammenzufassen. Die Berechtigung zum Empfang von Arbeitslosenhilfe war meist an eine einjährige Mitgliedschaft gebunden, die Zahlungen selbst waren zeitlich oder durch Festsetzung einer Höchstsumme begrenzt. Aber auch wenn 1914 vierzig von siebenundvierzig gewerkschaftlichen Einzelverbänden der Generalkommission Arbeitslosenhilfe zahlten, war diese weiterhin nicht Schwerpunkt der Unterstützungsleistungen. Im Mittelpunkt stand wie von Anfang an die Streikunterstützung. Für sie wurde im Schnitt pro Woche zwischen 9 und 21 Mark gezahlt, für die Arbeitslosenhilfe dagegen lediglich zwischen 4 und 12 Mark.

Die Differenz der Zahlen rührte allerdings auch daher, daß das Problem der Arbeitslosigkeit vor 1914 für die Arbeiterklasse andere Dimensionen hatte als nach dem 1. Weltkrieg. Zwischen 1907 und 1913 betrug der Durchschnitt von Arbeitslosigkeit von Gewerkschaftsmitgliedern 2,3 %, wobei das Maximum 1908 und 1913 jeweils 2,9 % betrug. Die Zahlen für die Zeit von 1924 bis 1930 zum Vergleich: Durchschnitt 13,1 % zeigen den deutlichen Unterschied. (3)

Angesichts dieser Tatsache hatten die Gewerkschaften vor 1914 die Hoffnung, trotz spürbarer Belastung das Problem der Arbeitslosenhilfe zumindest hinreichend wenn auch nicht ausreichend selbst lösen zu können.

Diese Hoffnung wurde im ersten Kriegsjahr zerschlagen. (4) In den ersten

3) Vgl. E. Henning, Thesen zur deutschen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 1933–1938, Frankfurt 1973, S. 53 und S. 177 (Anm. 132).

4) Vgl. L. Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949, S. 61 f. Vgl. auch S. Nestriepke, a.a.O., Bd. II, Stuttgart 1921, S. 18 ff.

Kriegsmonaten bereits waren 27 % der Mitglieder eingezogen, fielen also als Beitragszahler aus und vom verbleibenden Rest waren aufgrund der Umstellung auf Kriegswirtschaft 22 % arbeitslos. Dem Fortfall eines großen Teils der Einnahmen standen wegen der hohen Arbeitslosenhilfe immense Ausgaben gegenüber. Ein Zusammenbruch der Arbeitslosenhilfe konnte nur durch die Streichung aller übrigen Unterstützungsleistungen und durch eine vorübergehende Leistungsreduzierung verhindert werden.

Auch wenn die Arbeitslosenzahl sich 1915 bereits wieder verringerte, forderten die Gewerkschaften aufgrund dieser Erfahrungen jetzt viel nachdrücklicher als bisher eine öffentliche staatliche Regelung von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosenunterstützung. Diese Forderung begegnete dem Interesse des Staates, der die durch sprunghaft gestiegene Wohlfahrtslasten verschuldeten kommunalen Haushalte ausgleichen mußte als auch bei der Umstellung auf die Kriegswirtschaft eine zentrale Arbeitsnachweisorganisation brauchte. Die durch Akzeptieren des Burgfriedens bereits auf eine Zusammenarbeit mit staatlichen Instanzen eingestimmten Gewerkschaften gingen auf die Angebote ein, auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik staatliche Maßnahmen zu unterstützen. Die Zusammenarbeit brachte den Gewerkschaften die öffentliche Anerkennung ein, darüber hinaus schienen die ersten staatlichen Maßnahmen die Möglichkeit zu eröffnen, langfristig auch gewerkschaftliche Ziele zu verwirklichen. Gravierende Nachteile für die Arbeiterklasse, wie sie besonders das Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst enthielt, wurden deshalb allzu willig von den Gewerkschaften in Kauf genommen.

Gegen Kriegsende wurden zwar gesetzliche Maßnahmen vorbereitet, die u. a. auch eine Regelung der Arbeitslosenfrage vorsahen. Vergleicht man jedoch die „Sozialpolitischen Forderungen“ der Gewerkschaften aus dem Jahre 1917, die eine Arbeitslosenversicherung mit Rechtsanspruch verlangten, mit den in einer Denkschrift der Arbeitgeberverbände vom März 1918 enthaltenen sozialpolitischen Vorstellungen, die von einer Regelung der Arbeitslosenfrage nur nach dem Fürsorgegrundsatz einschließlich Bedürftigkeitsprüfung wissen wollten, sieht man, wie weit die Auffassungen prinzipiell auseinander gingen. Die Regierung Prinz Max von Baden sah denn auch nur eine Erwerbslosenfürsorge vor. (5)

1.2 Die „Errungenschaften“ der Revolution

Der Gegensatz: Versicherungsprinzip mit Rechtsanspruch und: Fürsorgeprinzip mit Bedürftigkeitsprüfung und die ihm zugrunde liegenden prinzipiell verschiedenen Auffassungen von Sozialpolitik sollte dann auch während der ganzen Weimarer Republik die Diskussion um eine Arbeitslosenversicherung bestimmen. (6)

5) Vgl. H. Timm, a.a.O., S. 14.

6) Zu den Einzelheiten der Diskussion und zum Inhalt der Verordnungen, Entwürfe und Gesetze vgl. L. Preller, a.a.O., passim.

Die Verordnung über die Einführung der Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918 sah eine Bedürftigkeitsprüfung vor und war zudem an die Kriegsfolge als Ursache der Arbeitslosigkeit geknüpft. Allerdings hatte der Rat der Volksbeauftragten, der mit dieser Verordnung, die so sehr gewerkschaftlichen Forderungen widersprach, den bereits vorbereiteten Entwurf der letzten kaiserlichen Regierung übernahm, diese Verordnung nur als Übergangsregelung gedacht. Die Verordnung sah als Träger die Gemeinden vor, die Finanzierung erfolgte allerdings zur Hälfte durch das Reich, zu einem Drittel durch die Länder und nur den Rest brauchten die Gemeinden zu tragen. Die Wartezeit betrug eine Woche, die Zahlungen waren auf ein halbes Jahr begrenzt. Die Organisation der Fürsorge stand im engen Zusammenhang mit dem im Mai 1920 gegründeten Reichsamt für Arbeitsvermittlung und den von ihm finanzierten Notstandsarbeiten als Teil einer sogenannten produktiven Erwerbslosenfürsorge.

In programmatischen Äußerungen sah der Rat der Volksbeauftragten die von ihm vertretene Sozialpolitik, vor allem auch eine Arbeitslosenversicherung als ein Mittel zur Verwirklichung des Sozialismus. Umso mehr konnte die Verordnung für eine Erwerbslosenfürsorge nur für eine Übergangszeit gedacht sein. Die Übergangszeit sollte allerdings neun Jahre dauern und die gesellschaftspolitische Situation sollte dann ganz anders aussehen.

Als die Gewerkschaften erkennen mußten, daß die Verordnung trotz verschiedener durch die Inflation verursachten Veränderungen zur Dauereinrichtung wurde, richteten sie das Schwergewicht ihrer Forderungen auf die Ablösung des Fürsorgeprinzips einschließlich der Bedürftigkeitsprüfung. Sie gaben daher auch alte Vorstellungen von einer Arbeitslosenhilfe in Eigenverantwortung der Gewerkschaften mit staatlicher Hilfe stillschweigend auf und akzeptierten eine öffentliche allgemeine Organisation der Arbeitslosenhilfe.

Allerdings lehnte ein Teil der Gewerkschaften zunächst noch das Versicherungsprinzip ab, da dieser Teil als Konsequenz der gewerkschaftlichen Auffassung, daß der unverschuldet arbeitslose Arbeiter gegenüber der Allgemeinheit einen Anspruch auf Hilfe habe, den Staat als alleinigen Geldgeber in Anspruch nehmen wollte. Erst als 1923 aufgrund der finanziellen Misere des Reiches ohnehin eine Eigenbeteiligung eingeführt wurde, ohne daß das Fürsorgeprinzip abgeschafft wurde, vertraten die Gewerkschaften einheitlich das Versicherungsprinzip und legten den Schwerpunkt ihrer Forderungen auf die Anerkennung des Rechtsanspruchs und die Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfung.

1.3 Das Jahr 1927

Die Gewerkschaften konnten diese Forderungen trotz vieler Widerstände – und die verschiedenen Entwürfe seit 1924/25 zeugen davon – durchsetzen. Nach der relativ kurzen Krise von 1925/26 erfolgte ein beachtlicher konjunktureller Aufschwung in den Jahren 1926 und 1927, der die Bereitschaft der Unternehmer zu Zugeständnissen vergrößerte. Zugleich verbesserte der Zuwachs an Wählern für die SPD und an

Mitgliedern für die Gewerkschaften auch die politischen Voraussetzungen zur Durchsetzung dieser Forderungen.

Ergebnis der langen, seit November 1918 geführten Diskussion um das Problem der Arbeitslosenhilfe war das im Juli 1927 erlassene und im Oktober 1927 in Kraft getretene Gesetz für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung.

Träger war eine neu zu schaffende Reichsanstalt, die Mittel wurden zu gleichen Teilen von Arbeitern und Unternehmern getragen in Höhe von 3 % des Grundlohnes eines Arbeiters. Der Unterstützungsanspruch war gebunden „an Arbeitsfähigkeit, Arbeitswilligkeit und unfreiwillige Arbeitslosigkeit“. Er war geknüpft an eine unterschiedlich gestaffelte Anwartschaft und an eine Wartezeit von 3 bis 7 Tagen und er bestand 26 Wochen, längstens 39 Wochen. Das Gesetz regelte zugleich die Arbeitsvermittlung und die Berufsberatung und es sah auch die Finanzierung von Notstandsarbeiten, von beruflicher Fortbildung und Umschulung zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit vor. Mit den durch die Beiträge angesammelten Mitteln konnte die Reichsanstalt maximal 800 000 Unterstützungsempfänger versorgen. Sollten die Mittel kurzfristig nicht ausreichen, sollte das Reich mit Darlehen und *nur* mit Darlehen die Finanzierungslücke überbrücken.

1.4 Umverteilungspolitik – Staatstheorie des Reformismus

Obwohl von Anfang an klar, daß die fiktive Zahl von 800 000 und die bloße Verpflichtung des Staates zur Darlehensvergabe, den Keim künftigen Streits bereits in sich barg, wurde das Gesetz von der SPD und den Gewerkschaften als Erfüllung fast aller Forderungen der Arbeiterklasse hinsichtlich der Arbeitslosenhilfe angesehen. Darüber hinaus sahen vor allem die Gewerkschaften das Gesetz als Teil des wirtschaftsdemokratischen Konzeptes einer schrittweisen Veränderung der kapitalistischen Gesellschaft. In der Programmschrift der Wirtschaftsdemokraten aus dem Jahre 1928 heißt es zur Einschätzung des Gesetzes, es habe durch staatlichen Eingriff „ein soziales Güterrecht“ begründet, nach welchem „bewußt zugunsten der Menschen eine neue Verteilungsordnung herbeigeführt“ wurde. „Diese Verteilungsordnung verleiht dem Arbeiter einen unentziehbaren Existenzanteil an dem Sozialprodukt der Wirtschaft“. (7)

Hier wird deutlich, wie sehr auch die Einschätzung der neugeschaffenen Arbeitslosenversicherung mit der Vorstellung verbunden ist, „durch gesetzlichen Eingriff eine neue Verteilungsordnung erreichen zu können“, die als „Vorstellung einer durch Umverteilungspolitik zu bewirkenden sekundären Korrektur der primären Einkommensverteilung . . . Kernpunkt (der) Staatstheorie des Reformismus“ ist. (8)

7) Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928, Neudruck: Frankfurt 1966, S. 145.

8) Zitat und Gesamteinschätzung: W. Müller, Der Pluralismus – die Staatstheorie des Reformismus, in: G. Doecker/W. Steffani (Hrsg.), Klassenjustiz und Pluralismus, Festschrift für E. Fraenkel, Hamburg 1973, S. 411.

1.5 Arbeitslosenversicherung in der Krise

Diese Einschätzung des Gesetzes macht auch verständlich, weshalb die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften gegen die mit den ersten Krisenanzeichen 1929 sofort einsetzenden Versuche der Unternehmer, die durch das Gesetz zweifellos erreichten Verbesserungen der Lage der Arbeiterklasse zurücknehmen, kein oder nur ein völlig erfolgloses Konzept besaßen. Aus dieser Einschätzung erhielt die Vorstellung neue Nahrung, daß es in der Krise auch im Interesse der Unternehmer sei, die Leistungen der Arbeitslosenhilfe hoch zu halten, um aus der dadurch weiterbestehenden Nachfrage nach Konsumgütern die Konjunktur wieder anzukurbeln. Da die Unternehmer jedoch nicht bereit waren, sich an einem von den Gewerkschaften beschworenen „gesamtgesellschaftlichen Gesamtinteresse“ zu orientieren, sondern auch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung als Teil der Lohnkosten ansahen, die in der beginnenden Krise, als eine Abwälzung über die Preise nicht mehr ohne weiteres möglich erschien, als Gewinnminderung anzusehen waren, trachteten sie sofort danach, diese Kosten durch Abbau der Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu reduzieren. Eine Beitragserhöhung, die ja auch ihren Anteil erhöht hätte, lehnten sie aus den gleichen Gründen zunächst kategorisch ab.

Zu diesem, sicher in jeder Krise der kapitalistisch organisierten Produktion wiederkehrenden Versuchen, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung aus Kostengründen für den einzelnen Unternehmer zu reduzieren, kam jedoch in der Weltwirtschaftskrise von 1929 ein zusätzliches Moment. Auch schon zu Zeiten der Großen Koalition unter dem Sozialdemokraten Heinrich Müller von 1928 bis 1930 vertraten die in der Koalition vertretenen bürgerlichen Parteien die Auffassung, daß eine Krise nur durch einen ausgeglichenen staatlichen Haushalt, d. h. nur durch eine starke Drosselung der staatlichen Ausgaben zu bekämpfen sei. Diese prozyklische deflatorische Haushaltspolitik war während der Großen Koalition noch auf den Widerstand der Sozialdemokratie gestoßen. Sie besaß zwar kein antizyklisches Konzept, aber sie wollte und mußte, um ihre Anhängerschaft nicht zu verlieren, einen Leistungsabbau im Sozialversicherungswesen vermeiden und einen Lohnabbau so gering wie möglich halten.

In dieser Auseinandersetzung waren die stetig, später sprunghaft steigenden Darlehen des Staates für die Arbeitslosenversicherung ein ständiger Streitpunkt. Die bürgerlichen Parteien waren anders als die SPD keineswegs der Meinung, daß der Staat eine Verpflichtung zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung habe. Während die SPD und die Gewerkschaften daher zur Aufrechterhaltung der Zahlungen eine Beitragserhöhung bis auf $4\frac{1}{2}\%$ befürworteten, ansonsten aber die Darlehenspflicht des Staates auch bei nur geringer Aussicht auf Rückzahlung betonten, lehnten die bürgerlichen Parteien das ab, sie waren nur bereit, $1\frac{1}{2}\%$ zu akzeptieren bei gleichzeitiger so starker Reduzierung der Leistungen, das kaum noch von einer Arbeitslosenhilfe gesprochen werden konnte.

Auf Druck der Gewerkschaften gab die SPD nicht nach, entwickelte aber zugleich keinerlei Vorstellungen, wie ihre Ziele aktiv hätten durchgesetzt werden können. So blieb ihr nur übrig, den Bruch der Koalition in Kauf zu nehmen und in

der Folge zuzuschauen, wie die ohne Zweifel wichtigste sozialpolitische Errungenschaft der Weimarer Republik, die Arbeitslosenversicherung des Jahres 1927, dem Unternehmerinteresse und der Vorstellung von einem ausgeglichenen Haushalt auf dem Wege der von Brüning und seinen Nachfolgern erlassenen Notverordnungen geopfert wurde. (9)

Wegen der enorm ansteigenden Arbeitslosenzahlen, die jede Berechnung immer wieder über den Haufen warfen, war eine Erhöhung der Beiträge auf 6,5 % auch für die Präsidialkabinette nicht zu vermeiden. Sie war jedoch für die Unternehmer akzeptabel, da die Erhöhung der Beiträge mit Lohnkürzung um 20 bis 25 % innerhalb eines Jahres verbunden war. Dazu kamen aber zugleich Leistungskürzungen wie bei allen anderen Sozialversicherungen, vor allem auch bei der Arbeitslosenhilfe, so daß diese faktisch diesen Namen nicht mehr verdiente.

1.6 Ursachen des Zusammenbruchs

Der Zusammenbruch eines unvollkommen genug organisierten Systems der sozialen Sicherung in der Weltwirtschaftskrise wurde sicherlich durch das Ausmaß der Krise und durch die verständlichen, da kaum auf Widerstand stoßenden Versuche der Unternehmer, alle sozialen Kosten abzuwälzen, mit beschleunigt; Ursachen des Zusammenbruchs, die auch heute ein System sozialer Sicherung in einer kapitalistischen Gesellschaft gefährden und zusammenbrechen lassen können. Dennoch besteht ein prinzipieller Unterschied, der der Forderung der Arbeiterklasse auf Erhaltung der Leistungen des Sozialsystems heute eindeutig mehr Spielraum gibt.

Die bürgerlichen Parteien waren in der Krise von 1929 nicht bereit, eine Verpflichtung des Staates zum Ausgleich von notwendig erhöhten Zahlungen der Arbeitslosenversicherung aus Gründen der politischen Stabilität anzuerkennen. Da dies einherging mit der allgemeinen deflatorischen Haushaltspolitik, die auch die Darlehen für die Arbeitslosenversicherung ständig in Frage stellte, potenzierten sich die Folgen in einer Weise, die bei einer antizyklischen Haushaltspolitik nicht in einer solchen Häufung aufgetreten wären.

Die SPD und die Gewerkschaften waren damals nicht willens oder nicht fähig, gegen diese zusätzlichen Ursachen des Zusammenbruchs ein Konzept zu entwickeln, und sie waren auch nicht willens und nicht fähig, aus falscher Einschätzung ihrer „Tolerierungspolitik“, politisch aktiv mit gewerkschaftlichen Kampfmaßnahmen die Politik der Lohn- und Leistungsreduzierung der Präsidialkabinette zu bekämpfen.

9) Zur Vorgeschichte des Bruchs vgl. H. Timm, a.a.O.

2. MASSNAHMEN DER BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT

Man kann nicht nur die Reaktion der Bundesanstalt für Arbeit (künftig abgekürzt BA) auf die Arbeitslosigkeit in der Krise untersuchen – wenn dies auch unser Hauptinteresse ist – denn hier kann im allgemeinen nur eine Zunahme des Defizits konstatiert werden. Neue arbeitsmarktpolitische Instrumentarien werden meist zu Zeiten der Hochkonjunktur als Reaktion auf die letzte Krise entwickelt und erweisen sich dann in der nächsten Krise wieder als unzureichend. Daher ist es wichtig, zunächst die Rolle der Arbeitslosenversicherung, wie sie sich aus der Erfahrung mehrerer Wirtschaftszyklen herausgebildet hat, zu betrachten.

2.1 Arbeitsmarktpolitik in den 50er und 60er Jahren

Es ist schon im Teil der Struktur der Arbeitslosigkeit betont worden, daß in der *Nachkriegsphase bis 1959/60* die Arbeitslosigkeit durch den Neuaufbau und Auslastung von Produktionskapazitäten kontinuierlich abgebaut werden konnte. Damals wurde daher auch die Arbeitslosigkeit selbst als Ergebnis des wirtschaftlichen Zusammenbruchs infolge des Krieges interpretiert, ihr Abbau dagegen als Folge des sich entwickelnden kapitalistischen Produktionsprozesses.

Dem entsprach die zu dieser Zeit betriebene Sozialpolitik. Da man davon ausging, daß eine „soziale“ Marktwirtschaft durch das freie Spiel der Kräfte anscheinend selbst dafür sorgte, die sozialen Risiken, speziell das der Arbeitslosigkeit (das zu dieser Zeit vor allen anderen Risiken, wie Krankheit, Unfall und Alter die schlimmste Existenzverunsicherung darstellte), zu beseitigen, war real die Notwendigkeit spezifischer vorbeugender staatlicher Maßnahmen nicht gegeben. Die Arbeitslosenversicherung hatte daher die sogenannte klassische Funktion bei bereits eingetretenem Risiko mit der Arbeitslosenunterstützung eine minimale Existenzsicherung zu gewähren. Auf die Beseitigung der Ursachen der Arbeitslosigkeit abzielende Maßnahmen hätten nur den Akkumulationsprozeß gestört. So war der Etat der Arbeitslosenversicherung zwar aufgrund der hohen Arbeitslosenzahlen stark belastet, aber mit deren kontinuierlicher Abnahme ab Mitte der 50er Jahre wurde die Arbeitslosigkeit weder zu einem politischen Problem noch zu einem Finanzierungsproblem der BA. Von SPD und Gewerkschaften geforderte staatliche Eingriffe in den Produktionsprozeß gingen daher an der Realität der bundesrepublikanischen Entwicklung vorbei. Auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik wären Sozialpläne – wie sie in England und Frankreich von den sozialdemokratischen Parteien entwickelt und z. T. auch durchgesetzt wurden – nicht einfach auf die BRD übertragbar gewesen, da sie auf einer anderen staatsinterventionistischen Wirtschaftspolitik beruhten. Aber nicht einmal solche Pläne wurden von der SPD, trotz ihrer sozialstaatlichen Inhalte, vehement gefordert.

In der *2. Phase zwischen 1960 und 65/66* wurde eine Neubestimmung der Aufgaben der BA vorgenommen. Die sogenannte klassische Aufgabe der Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit konnte mit der Stabilisierung des Arbeitsmarktes auf

ein Minimum reduziert werden, während mit dem Arbeitskräftemangel die Anwerbung ausländischer Arbeiter in den Mittelpunkt rückte.

Schon hier, zu Anfang der 60er Jahre erweisen sich staatliche Maßnahmen (bezüglich der BA) nicht mehr nur als nachträglich notdürftig kittende sondern als mitgestaltende. Der vorübergehende Abbau der Arbeitslosigkeit wurde als endgültiger angenommen und dementsprechend auch die Funktion der Sozialpolitik als eine qualitativ neue angesehen. Man meinte, der Wandel von der „strukturerhaltenden Sozialpolitik“ zur „Strukturgestaltenden Sozialpolitik“ habe sich vollzogen. (10) Basis dieser neuen Potenzen, die der Sozialpolitik erwachsen sollten, waren die großen Fonds, die in dieser Zeit in der gesamten Sozialversicherung angesammelt werden konnten, mit denen man gegen künftig auftretende Risiken gefeit schien.

An der neuen Aufgabenbestimmung der BA zeigt sich aber gerade, daß Sozialpolitik als eine spezifische Arbeitsmarktpolitik weniger von den Interessen der Beschäftigten als von den Interessen des Kapitals einen ständigen Fonds an abrufbaren Lohnarbeitern zur Verfügung zu haben, bestimmt wird. Bei Erschöpfung des inländischen Arbeitsmarkts kam dann zwangsläufig der BA die Aufgabe zu, neue Reserven für einen funktionierenden Arbeitsmarkt bereitzustellen. Hier liegt auch der Unterschied zu den Veränderungen im Jahre 1969, auch wenn bereits zwischen 60 und 65/66 sogenannte strukturerhaltende Sozialpolitik betrieben wurde. Zumindest in den Intentionen verschiedener SPD-Politiker sollte Sozialpolitik als Arbeitsmarktpolitik mehr als bisher auch vom Interesse der Arbeiter her bestimmt sein. Es gilt zu fragen, inwieweit diese Intentionen in der *3. Phase seit 66/67* realisiert wurden, in der jetzigen Situation zurückgeschraubt werden und inwieweit von daher die ursprünglichen Intentionen bei beginnender Demontage zum Gegenstand gewerkschaftlicher Forderungen gemacht werden sollen.

Diese dritte Phase der Arbeitsmarktpolitik ist zunächst gekennzeichnet von den Erfahrungen der Krise und dem daraus resultierenden Arbeitsförderungsgesetz von 1969 (das das alte AVAVG ablöste).

2.2 Arbeitsförderungsgesetz

Nach E. Redler ist das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) als ein den Infrastrukturbereich abdeckendes Ergänzungsgesetz zum Stabilitätsgesetz, als konjunkturpolitischem Instrumentarium, zu sehen: In dem Balanceakt der das AFG besonders fordernden SPD-Politiker zwischen den 4 Säulen des magischen Vierecks – vor allem zwischen Vollbeschäftigung und Stabilität – soll das AFG durch Eingriffe in die Struktur des Arbeitsmarktes den Nachfrageüberhang nach Arbeitskräften in einigen Branchen (der trotz Vollbeschäftigung bestände) abbauen, mit dem Ziel, die lohnsteigernde Wirkung der Vollbeschäftigung zu senken, ohne diese selbst abzubauen und damit die Preisstabilität zu sichern. (11) In dieser Zielsetzung der

10) Ludwig Preller, Praxis und Probleme der Sozialpolitik, Bd. 1, Tübingen 1970, S. 2.

11) E. Redler, Arbeitsmarktpolitik in der BRD – am Beispiel des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), in: Autorenkollektiv: Gewerkschaften und Medizin 1, Berlin 1974.

SPD-Politiker zeigt sich der Unterschied zur CDU-Sozialpolitik Anfang der 60er Jahre, z. B. bei der Ausländerwerbung. Zwar hatten auch damals staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt stattgefunden (entgegen den Vorstellungen vom scheinbar totalen *laissez-faire* des (neo)liberalen Staates), diese waren aber allein auf den Arbeitskräftebedarf des Kapitals ausgerichtet. Denn mit der Erteilung der Arbeitserlaubnis verfügte die BA im Verein mit der das Ausländergesetz bereitwillig als arbeitsmarktpolitisches Instrument nutzenden Ausländerbehörde, über ein geeignetes Instrumentarium das Arbeitskräfteangebot mobil zu halten, aber dies ging eben auf Kosten der in der BRD völlig rechtlosen ausländischen Arbeiter.

Dagegen versuchte die SPD – neben dem Festhalten an der Vollbeschäftigung – an der Situation des Arbeiters selbst anzusetzen und so arbeitsmarktpolitische Erfordernisse des Kapitals mit Mobilitäts- und Berufsstrukturverbesserungen der Arbeiter zu verknüpfen.

Diese Art von SPD-Politik scheint sich allerdings zu wandeln, was sich auch an den bisherigen Verlautbarungen zur Novellierung des AFG (siehe Schlußteil) zeigt.

Aufgabe der BA nach dem Gesetz ist es, im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung:

- a) sowohl Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung als auch Mangel an Arbeitskräften zu verhindern (§ 2, Abs. 1, AFG),
- b) die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen zu sichern und nachteilige Folgen, die sich aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben, zu vermeiden oder auszugleichen (§ 2, Abs. 2 und 3, AFG) und die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen zu verbessern (§ 2, Abs. 7) und
- c) die berufliche Eingliederung von Behinderten, Frauen und älteren Arbeitern zu fördern (§ 2, Abs. 4, 5, 6). (12)

Zu diesem Zweck dienen nun folgende, seit dem AFG von der BA wahrgenommenen Aufgaben: (13)

2.2.1 Maßnahmen der Bundesanstalt in der Hochkonjunktur

Wir haben im 1. Teil gesehen, daß die Arbeitslosenversicherung in den 20er Jahren und auch in der ersten Nachkriegsphase zur minimalen Existenzsicherung der Arbeitslosen diente, also für alle galt und damit das Eingreifen des Staates in dieser Beziehung ein allgemeines war und sich nicht auf spezielle Gruppen der Arbeiterklasse oder bestimmte Wirtschaftszweige bezog. Außerdem bezog sich die

- 12) Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969, zitiert nach Textausgabe: Arbeitsrecht IV, Goldmann Verlag München, Stand vom 1.2.1975.
- 13) Insgesamt umfassen die Aufgaben der BA: 1. Berufsberatung, 2. Arbeitsvermittlung, 3. Förderung der beruflichen Bildung, 4. Maßnahmen zur Rehabilitation, 5. Leistungen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, 6. Gewährung von Arbeitslosengeld, 7. Konkursausfallgeld.

Arbeitslosenunterstützung ganz explizit nur auf die *Folgen* der Lohnarbeit, es wurden also keine Versuche gemacht, durch gezielte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik diese Folgen selbst abzuwehren, d. h. „vorbeugend“ einzugreifen.

Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zu der heute beabsichtigten und tatsächlichen Wirkung der Maßnahmen der BA.

Im Folgenden sollen die vorbeugenden und auf spezielle Gruppen bezogenen Maßnahmen dargestellt werden, die naturgemäß in der Hochkonjunktur größeren Raum einnehmen konnten als in der Krise:

a) Maßnahmen für ältere Arbeiter

Wie schon in Teil II dargestellt, ist das Problem der Altersarbeitslosigkeit nicht erst in dieser Krise entstanden, sondern schon in der Krise 66/67 und ist im Rahmen der seit 1970 langsam ansteigenden Gesamtarbeitslosigkeit bereits ein länger währendes Problem.

Die Maßnahmen der BA für ältere Arbeiter sind daher nicht explizit krisenbezogen und greifen in die Maßnahmen der anderen Sozialversicherungsträger ein.

Mittels Lohnkostenzuschüssen wird versucht, ältere Arbeiter, die nur schwer oder gar nicht zu vermitteln sind, wieder in den Produktionsprozeß einzugliedern. Diese Zuschüsse zu den Lohnkosten sollen dem Arbeitgeber den Ausfall, der durch langsameren Arbeiten entsteht, ersetzen. Nach dem AFG sollen ältere Arbeiter auch besonders bei Umschulung und Weiterbildung berücksichtigt werden.

Ein weiteres Moment ist in den Maßnahmen und Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu sehen: Das Gesetz (Reichsversicherungsordnung) gibt arbeitslosen älteren Arbeitern die Möglichkeit zur *frühzeitigen Berentung*. So kann jeder ab dem 60. Lebensjahr Rente beantragen, der vorher ein Jahr arbeitslos war (die Rente wird natürlich durch die geringere Anzahl von Versicherungsjahren gemindert), das gleiche gilt für Frauen, die generell ab dem 60. Lebensjahr auf Rente gehen können, wenn sie 20 Jahre versichert waren. Dies ist aber gerade bei Frauen durch die mit Kinderaufzucht, Familie etc. unterbrochene Erwerbstätigkeit oft nicht möglich; so lag auch 1969 der Durchschnitt der Versicherungsjahre für Männer bei 33 Jahren, für Frauen nur bei 23 Jahren (14), zieht man nun die 5 Jahre bei vorgezogener Rente noch ab, so kann der Durchschnitt der Frauen mit 18 Versicherungsjahren diese Regelung gar nicht in Anspruch nehmen.

Die Möglichkeiten zur frühzeitigen Berentung sind durch die flexible Altersgrenze noch erweitert worden. Jeder kann seit 1973 mit dem 63. Lebensjahr vorzeitiges Altersruhegeld beantragen. Voraussetzung ist aber auch hier wieder eine Wartezeit von 35 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren, die schon nicht leicht zu erreichen sind. Wenn man zudem bedenkt, daß erst bei 50 Versicherungsjahren eine

14) Vgl. Preller, L., Praxis und Probleme der Sozialpolitik, Bd. 2, Tübingen 1970, S. 435.

Rentenhöhe von 75 % des Lohns möglich wird, bei 40 Versicherungsjahren nur noch ca. 60 %, und zudem der Verlust von 2 Versicherungsjahren (bei Rente mit 63 Jahren) die Rente um noch ca. 5 % mindert, (15) so kann man sich denken, daß diese Regelung nur von einem relativ kleinen Personenkreis in Anspruch genommen werden kann.

Trotzdem erfüllen diese Maßnahmen ihre Funktion, indem zumindest für Teile der älteren Arbeiter die strukturelle Altersarbeitslosigkeit beseitigt, und damit dem Problem die Ausmaße des Massenproblems genommen und es somit insgesamt marginalisiert werden kann.

So schrieb der Spiegel 1971 zur flexiblen Altersgrenze denn auch unter der Überschrift „Gag des Ganzen“, daß durch diese „Reformmaßnahme“ dem Kapital ermöglicht würde, ältere Arbeiter zu entlassen, ohne daß die Familie oder Fürsorge belastet und damit sozialer Konfliktstoff geschaffen würde und gleichzeitig mit der so verjüngten Belegschaft die Arbeitsproduktivität erhöht werde. (16)

Unter diesen Punkt fallen auch die Maßnahmen für *Behinderte*, von denen seit dem 2. Weltkrieg durch Zuschüsse zu Lohnkosten und Arbeitsplatzausstattung über die BA 750 000 wieder in den Produktionsprozeß eingegliedert worden sind. Allerdings haben immer noch 1,5 Mio. Behinderte keinen Arbeitsplatz. (17) Hier wird vor allem die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die BA betont, inwieweit hier wirklich spezielle Einrichtungen an Maschinen und Werkzeugen für Behinderte geschaffen worden sind, läßt sich kaum überprüfen, zumindest sind die Finanzhilfen für den Arbeitgeber explizit an die Person des Behinderten gebunden.

b) Maßnahmen zur Umschulung, Fort- und Weiterbildung

Diese Maßnahmen nach dem AFG von 1969 wurden als ein Beitrag zur Mobilitätsförderung und als Reaktion auf die veränderten Qualifikationsanforderungen betrachtet und umfassen im wesentlichen:

- Förderung der *beruflichen Ausbildung* in Form von Zuschüssen oder Darlehen (analog zum BAFÖG für den Hochschulbereich), die erstens sehr niedrig sind und zweitens nur subsidiär zur Unterhaltspflicht der Familie gewährt werden. (§ 40, AFG)
- Förderung der *beruflichen Fortbildung* (§ 41–46 AFG) und der
- *beruflichen Umschulung* (§ 47–49 AFG) für Personen, die eine abgeschlossene Berufsausbildung haben oder über angemessene Berufserfahrung verfügen. Das Unterhaltsgeld beträgt in beiden Fällen 90 % des Nettolohns auf maximal 2 Jahre. Unter anderem soll hierbei auch die berufliche Wiedereingliederung von Frauen und älteren Arbeitern gefördert werden.

15) Vgl. dazu W. Pelikan, Rentenreform 1972, München 1973, S. 10.

16) Der Spiegel, „Rentenerhöhung – Gag des Ganzen“, Nr. 27/1971.

17) E. Redler, a.a.O., S. 165.

Da diese Maßnahmen den Erfordernissen des Arbeitsmarktes zu entsprechen haben, besteht letztlich kein individueller Rechtsanspruch, und die Bewilligung ist daher aufgrund der unterschiedlichen Struktur der regionalen Arbeitsmärkte bei den örtlichen Behörden sehr verschieden. Hinzu kommt, daß un- und angelesene Arbeiter kaum unter diese Maßnahmen fallen, denn das Gesetz ist so geartet, daß nur der Fortgebildete werden kann, der schon mal (aus)gebildet war. So machen „An- und Ungelernte (machten) 25 % aller männlichen Arbeitnehmer aus, aber nur 4,3 % der Geförderten. Frauen waren mit 20,7 % an der Förderung beteiligt bei einem Anteil von 36,4 % an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen.“ (18)

Nachdem in den 60er Jahren auf technologische Umstellungen und veränderte Qualifikationsanforderungen nur im allgemeinen Bildungswesen reagiert worden ist, das berufliche Bildungswesen aber lange Zeit unbeachtet blieb, mußten nun, mit zunehmend zutage tretender Fehl- und Dequalifikation neue Instrumente zur Anpassung der Berufs- an die Arbeitsplatzstruktur geschaffen werden. Die Maßnahmen nach dem AFG erweisen sich jedoch nur als Maßnahmen die ex post wirksam werden. Denn die angestrebte Mobilität kann nicht erreicht werden, wenn die alte berufliche Ausbildungsstruktur beibehalten wird. Denn was soll Mobilitätsförderung bei ausgebildeten Facharbeitern, wenn doch immer wieder Lehrlinge nachrücken, die eine völlig betriebsspezifische Ausbildung in der Industrie durchlaufen haben; oder was soll Umschulung aus Berufen, die es schon oder bald nicht mehr gibt, in denen auf der anderen Seite aber immer noch Lehrlinge ausgebildet werden. So wird die Tendenz zur Fehl- und Dequalifizierung, die durch die Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen aufgefangen und gemindert werden soll, durch unser Berufsbildungssystem beständig reproduziert. Ein zweiter Gesichtspunkt bezüglich dieser Maßnahmen wurde von Böhle/Altmann angeführt: Inwieweit nämlich die Tendenz der Dequalifizierung ein soziales Risiko darstellt, dessen Folgen von der sozialen Sicherung übernommen und getragen werden müssen. (19) Dazu ist zu sagen, daß die Folgen der Dequalifizierung zunächst individuelle Probleme sind, insofern als Einkommenseinbußen und Existenzunsicherheit damit einhergehen. Dies ist aber bei allen an- und ungelerten Arbeitern von vornherein der Fall und so kann nicht eine individuelle Lösung nur für die ehemals qualifizierten Arbeiter gefordert werden, sondern es geht für alle um die Abschaffung der unteren Lohngruppen und neue Formen der Arbeitsorganisation.

Ein anderes Problem ist es, wenn die Qualifikation ganzer Berufszweige nicht mehr gefordert wird und dies auch noch in einer Region geschieht, wo keine Arbeitsplätze vorhanden sind. Vor allem hierauf reagiert das AFG. So mußten z. B. mit der Strukturkrise des Bergbaus, Bergarbeiter umgeschult werden, um a) soziale Konflikte zu vermeiden und b) weil gar nicht genügend andere Arbeitsplätze vorhanden waren. Umschulung und Fortbildung etc. zielen also darauf ab, berufsspezifische Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Berufsstruktur an neue

18) E. Redler, a.a.O., S. 163.

19) Böhle/Altmann, Industrielle Arbeit und soziale Sicherheit, Frankfurt/Main, 1972.

Qualifikationsanforderungen anzupassen und nicht nur allgemeine Herabsetzung und Dequalifizierung zu verhindern, obwohl auch dies beabsichtigt sein mag, bzw. das ist die positive Intention des Gesetzes.

Insgesamt zeigt sich aber bei diesen Maßnahmen, daß man versucht auf das Arbeitskräfteangebot einzuwirken; mit Mobilitätsmaßnahmen und entsprechenden Qualifikationsstrukturveränderungen dieses der Wirtschaftsstruktur anpassen will, weil man auf die Nachfrage des Kapitals keinen Einfluß hat.

c) Schlechtwettergeld

Schlechtwettergeld wird im Rahmen der „produktiven Winterbauhilfe“ an Bauarbeiter für jede witterungsbedingte Ausfallstunde gezahlt. Das bedeutet, daß Arbeitskräfte für ganz bestimmte Branchen (Bauindustrie) und für einzelne Unternehmen erhalten bleiben. D.h. hier werden personell bestimmte Arbeitergruppen, mit bestimmten Qualifikationen zur Disponibilität des Kapitals erhalten, wenn dieses sie im Winter nicht beschäftigen kann. Es wird so verhindert – gerade zu Zeiten der Hochkonjunktur –, daß diese in andere Branchen und Betriebe abwandern, wo Arbeitskräfte gebraucht würden. In der Krise dagegen ist es vor allem für die Arbeiter ein wichtiger Schutz, allerdings nur eingeschränkt, denn die Möglichkeit der Kündigung aus Witterungsgründen und Wiedereinstellung im Sommer bleibt den Arbeitgebern erhalten.

Zu diesen Lohnkostenzuschüssen bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall kommen weitere Maßnahmen der BA im Rahmen der *produktiven Winterbauhilfe*, die auch zu den vorbeugenden Maßnahmen zählen und daher Vorrang vor dem Schlechtwettergeld haben: Mit Zuschüssen zu dem im Winter erhöhten Produktionsmittelbedarf, also Zuschüssen zum konstanten Kapital, soll der Winterbau gefördert und damit Arbeitsplätze geschaffen werden. Seit dem AFG werden diese Maßnahmen endlich auch durch eine Umlage der Bauindustrie finanziert, wohingegen „die Bauwirtschaft 1959–1972 57,9 % der Aufwendungen der BA für Arbeitslosengeld und Schlechtwettergeld erhalten, aber nur 9 % der Beiträge aufgebracht“ (20) hat.

Abschließend kann man sagen, daß all die Maßnahmen der BA sich zunehmend auf einzelne Gruppen der Arbeiterklasse und verschiedene Wirtschaftsbranchen beziehen, im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung in den 20er Jahren, deren Maßnahmen nur allgemeinen Charakter hatten. Neben der hier nicht extra aufgeführten Arbeitsvermittlung, Arbeits- und Berufsberatung und dem Arbeitslosengeld für den „Bodensatz“ an Arbeitslosigkeit, der auch in der Hochkonjunktur besteht, sind auch die hier aufgezählten Maßnahmen keine ausschließlich krisenbezogenen.

An den meisten Maßnahmen ändert sich qualitativ in der Krise nicht viel, abgesehen davon, daß sie quantitativ sehr stark zunehmen. Dies ist der Fall bei den

20) E. Redler, a.a.O., S. 168.

Maßnahmen für ältere Arbeiter und für Behinderte. Die in der Hochkonjunktur wichtigsten Maßnahmen zur Umschulung, Weiterbildung etc. aber bekommen in der Krise eine ganz andere Bedeutung. Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Kurzarbeitergeld, d. h. die sogenannten klassischen Aufgaben der Arbeitslosenversicherung, von denen man meinte, sie seien endgültig von einer modernen vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik abgelöst, spielen wieder die größte Rolle für die Existenzsicherung der Arbeitslosen. Das verfeinerte Instrumentarium (AFG) spielt in der Hochkonjunktur die Hauptrolle, kann aber in der Krise nicht greifen, wie wir im folgenden sehen werden.

2.3 Veränderte Wirkung der BA-Maßnahmen in der Krise

2.3.1 Arbeitslosenunterstützung

a) Kurzarbeitergeld

Wie in Teil I und II dargestellt, hat die Kurzarbeit in dieser Krise besonders große Ausmaße angenommen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß im Abschwung viele Unternehmen hoffen, mit kurzfristigen Produktionsdrosselungen über den Berg zu kommen. Zwar wird in der Krise selbst Kurzarbeit von Arbeitslosigkeit abgelöst aber trotzdem ist die Zahl der Kurzarbeiter auch im 1. Quartal 1975 mit 900 000 außerordentlich hoch gewesen (Dezember 1974 ca. 700 000). Sicherlich haben u. a. auch die Maßnahmen der Bundesregierung mit zu dieser Entwicklung beigetragen.

Kurzarbeitergeld wird gewährt, wenn in einem Betrieb mindestens vier Wochen ein Drittel der Belegschaft mehr als 10 % der sonstigen Arbeitszeit weniger arbeitet; vor Verabschiedung des AFG galt die Regelung nur für 2 Wochen und 1/6 der Belegschaft. Diese Erhöhung, die auf den ersten Blick vielleicht wie ein künstliches Heraufschrauben der Kurzarbeit aussieht, ist aber wichtig, um das willkürliche Vorgehen der Kapitalisten einzuschränken. Denn je niedriger die Zeitbeschränkungen sind, desto häufiger kann ein Unternehmen bei jedem kleinen Auftragsrückgang Kurzarbeit anmelden, womit jeder Arbeitsvertrag ad absurdum geführt würde.

Kurzarbeitergeld wird für die Ausfallstunden von der BA in der Höhe von 68 % des Nettolohns gewährt und zwar bislang für eine Dauer von sechs Monaten, drei Monate später kann dann erneut Kurzarbeit beantragt werden.

Nun ist Anfang des Jahres die mögliche Dauer von der Bundesregierung von 6 Monaten auf 2 Jahre heraufgesetzt worden, mit der Absicht, in den Betrieben, wo Produktionsrückgang aufgrund schlechter Auftragslagen vorliegen, Arbeitslosigkeit zu vermeiden, bzw. auch hier wieder das Problem zu marginalisieren.

Der Arbeitsausfall, aufgrund dessen Kurzarbeitergeld gewährt wird, muß auf „wirtschaftlichen Ursachen einschließlich betrieblicher Strukturveränderungen oder auf einem unabwendbaren Ereignis“ (21) beruhen. Dies gilt nicht, wenn der

21) Arbeitsförderungsgesetz, § 64, Absatz 1, zitiert nach Arbeitsrecht IV, Goldmann Jura.

Arbeitsausfall branchenüblich, betriebsüblich oder saisonbedingt ist.

Genauso wie bei Entlassungen hat auch hier der Betriebsrat ein „Mitbestimmungsrecht“, „ob und in welchem Umfang Kurzarbeit eingeführt wird, wie sie verteilt wird und wann die Feierschichten angesetzt werden“ (22). Die o. g. gesetzlichen Bestimmungen sind natürlich sehr vage, aber es liegt im Rahmen einer gewerkschaftlichen Strategie, gegen die oft gekoppelten Maßnahmen in Form von Entlassungen oder Kurzarbeit und Intensivierung der Arbeit vorzugehen. Siehe dazu Teil IV.

b) Arbeitslosengeld

Die Arbeitslosenversicherung hat die wichtigste und hauptsächliche Funktion, bei Arbeitslosigkeit Existenzsicherheit zu gewährleisten. Im Frühjahr 1975 gab es 1,1 Mio. Arbeitslose in der BRD. Aber 1974 haben nur 88,2 % aller Arbeitslosen Leistungen nach dem AFG beantragt oder bezogen. Obwohl also offensichtlich beträchtliche Teile der Arbeitslosen von den Unterstützungsleistungen ausgeschlossen sind, wurden die Arbeiter vor kurzer Zeit noch in sozialstaatlicher Sicherheit gewiegt, seit kurzem aber werden umgekehrt die zu hohen Sozialleistungen kritisiert, die die Arbeitsaufnahme behindern.

Nun hilft es nichts, einen Härtefall nach dem anderen zu zitieren, denn über die vielfältigen Ungerechtigkeiten in dem Gestrüpp von arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen sind sich viele einig, von den Gewerkschaften bis zu Politikern sämtlicher Parteirichtungen. Aber die Ursachen dieser „Ungerechtigkeiten“ – die zweifelsohne viel zu häufig vorhanden sind – liegen nicht nur in den völlig verworrenen Sozialgesetzen (RVO), sondern vor allem in den Prinzipien der Leistungsideologie, nach denen das ganze System der sozialen Sicherung aufgebaut ist. So bekommt auch in der Arbeitslosenversicherung jeder in etwa „nur das, was er geleistet hat“ bzw. die Anspruchsberechtigung bemißt sich nach individueller Leistung. Dieses Individualprinzip führt dazu, daß für jedes historisch neu entstehende Risiko, wenn es zu einem Massenproblem wird und zu sozialen Konflikten führt – wenn nicht, bleibt es eine „Ungerechtigkeit“ –, eine neue, zusätzliche Regelung nötig wird. Dies ist das Ergebnis der Entlohnung nach Leistung, deren Prinzipien in die Sozialleistungen fortgeführt werden, wo man daher versucht, das „Bedürftigkeits“prinzip der Sozialhilfe so lange irgend möglich auszuklammern.

„Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, wer arbeitslos ist, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, die Anwartsschaftszeit erfüllt, sich beim Arbeitsamt arbeitslos meldet und Arbeitslosengeld beantragt hat“. (§ 100, Abs. 1, AFG)

D. h. wer berufsunfähig ist, seiner Meldepflicht nicht nachkommt, oder als

22) „Rechte des Betriebsrats bei Kurzarbeit und Entlassungen“, in: Nachrichten zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Januar 1975, S. 17.

Ausländer ausgewiesen wird, steht der Vermittlung nicht zur Verfügung und kann kein Arbeitslosengeld bekommen.

D. h. weiter, der Anspruchsberechtigte muß mindestens 6 Monate in einer Rahmenfrist von 3 Jahren gearbeitet haben, das begründet einen Anspruch von 78 Tagen Arbeitslosengeld (max. 312 Tage). Man kann daher nur einmal in drei Jahren ein knappes Jahr Arbeitslosengeld bekommen. Schulabgänger und Lehrlinge fallen bei dieser Regelung daher raus. Berufsanfänger, bei denen die Lehre (in einem Betrieb) als Erwerbstätigkeit zählt, können Arbeitslosengeld bekommen; neuerdings nicht mehr nur nach der geringen Lehrlingsvergütung bemessen, sondern nach dem orts- und berufüblichen Durchschnittslohn. (§ 112, Abs. 7, AFG)

Außerdem sieht das AFG eine Sperrfrist von 4 Wochen vor für solche Arbeitslose, die selbst gekündigt haben. Dabei ist die eigene Kündigung bei anstehender Entlassung bei Facharbeitern, Angestellten u. a. für eine mögliche Weiterbeschäftigung oft sehr wichtig. Diese Sperrfrist gilt auch für Arbeiter, die „grob fahrlässig die Arbeitslosigkeit herbeigeführt“ (§ 119, Abs. 1, AFG, Textausgabe a.a.O.) haben, die eine vom Arbeitsamt angebotene Arbeit nicht angenommen haben, oder sich geweigert haben an einer angebotenen Umschulungsmaßnahme teilzunehmen bzw. diese abgebrochen haben. Hat schon einmal eine Sperrzeit bestanden, dann erlischt im Fall einer zweiten der Anspruch auf Arbeitslosengeld. (§ 119, AFG). So wie das Kurzarbeitergeld ist auch das Arbeitslosengeld am 1.1.1975 auf 68 % des Nettolohns erhöht worden.

c) Arbeitslosenhilfe

Die Arbeitslosenhilfe wird zum jetzigen Zeitpunkt zunehmend wichtig, da aufgrund der langen Dauer der Krise bei vielen Arbeitslosen die Maximaldauer des Arbeitslosengeldes von 312 Tagen schon überschritten ist und die sogenannte Anschlußarbeitslosenhilfe einsetzt.

Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hat also jeder, der

- bereits ein Jahr Arbeitslosengeld bezogen hat, ohne daß der Anspruch nach § 119 erloschen ist,
- keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, weil die Anwartschaftszeit (s.o. dreijährige Rahmenfrist) nicht erfüllt ist und
- bedürftig ist (das Familieneinkommen wird angerechnet).

Diese letzte Regelung trifft besonders die Frauen, Lehrlinge und Schulabgänger. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe beträgt nur noch 58 % des Nettolohns und bedeutet daher eine wesentliche Verschlechterung der materiellen Situation der Arbeitslosen.

d) Konkursausfallgeld

Wenn für die letzten drei Monate vor Eröffnung des Konkursverfahrens noch offene Ansprüche auf Arbeitslohn bestehen, wird dieser von der BA erstattet. Das Konkursausfallgeld wird durch Umlage der Berufsgenossenschaften finanziert.

Auch Ansprüche auf betriebliche Altersrenten sollen hier gesichert werden.

2.3.2 Umschulung, Fort- und Weiterbildung

Das wichtigste neue arbeitsmarktpolitische Instrumentarium, die Mobilitätsförderung durch Umschulung, Fort- und Weiterbildung nach dem AFG, war – wie gezeigt – ein Instrument der Hochkonjunktur und wirkt sich in der Krise folgendermaßen aus:

Unter finanziellen Aspekten wird jetzt in der Krise argumentiert, daß die mit Umschulung und Weiterbildung verausgabten 4–6 Mrd. DM die BA in Finanzschwierigkeiten bringen, denn genau diese Summe fehle heute. (23) Außerdem stellt man nun plötzlich fest, daß die Umschulung weder zur Mobilität beigetragen, noch Arbeitslosigkeit verhindert hat. Zudem bleibe heute jeder 5. Umschüler arbeitslos, mutmaßt der Spiegel.

Die Zahl der Umschüler ging seit 1972 leicht zurück und die 200 000 Ausbildungsplätze, die im Jahr zur Verfügung stehen, waren nicht mehr voll ausgelastet. Dies hing zum einen mit der damaligen konjunkturellen Situation zusammen, zum anderen aber auch mit der inhaltlichen Erfolgslosigkeit. Da seit Beginn der Krise die Anträge wieder ansteigen, werden – laut Spiegel – die Umschulungsmaßnahmen heute nur noch als Überbrückung von Arbeitslosigkeit angesehen und genutzt, denn einmal sind die Unterstützungssätze höher (90 %) und außerdem werden sie länger gezahlt (2 Jahre) als bei Arbeitslosengeld und -hilfe. Für die Antragsteller geht es also hauptsächlich darum, über die Arbeitslosigkeit wegzukommen. Desgleichen sah das Arbeitsamt bislang darin offensichtlich eine Möglichkeit, die offiziellen Arbeitslosenzahlen zu senken, das Problem zu marginalisieren. Damit gingen auch gleichzeitig die gewerblichen Bildungsunternehmen (es gibt 2 000 private Bildungseinrichtungen) zahlenmäßig wieder in die Höhe und die Schulgelder stiegen (nach der Verabschiedung des AFG 1969 sind sie z. T. um 200 % gestiegen). Über diese Unternehmen hat die BA kaum Kontrolle und entsprechend sind oft auch die Erfolge, da weder die Ausbildungsmittel noch Lehrer immer in ausreichender Anzahl vorhanden sind, noch das Lehrgangziel überhaupt realistische Berufsmöglichkeiten verspricht („Phantasiediplome“) (24).

Auch von offizieller Seite her kann auf dem Hintergrund der allgemeinen Arbeitslosigkeit die Umschulung und Weiterbildung nicht mehr als Instrument zur Mobilitätsförderung und Verhinderung von berufspezifischer Arbeitslosigkeit eingesetzt werden, sondern sie wird notwendigerweise in die klassische Aufgabe der Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit eingereiht, mit dem intendierten – allerdings teuren – Nebeneffekt, daß die Umschüler nicht in den Arbeitslosenstatistiken erscheinen.

23) Tagesspiegel vom 17.1.1975.

24) Vgl. hierzu Der Spiegel, Nr. 5/1975.

2.3.3 Neue Maßnahmen für besonders von der Arbeitslosigkeit betroffene Gruppen

a) In einigen Bundesländern ist 1974 das – freiwillige – Berufsgrundbildungsjahr eingeführt worden, allerdings mehr als Kompromißlösung im Rahmen der verunglückten Reform des Berufsbildungsgesetzes, denn als Maßnahme gegen Arbeitslosigkeit.

Das Berufsgrundbildungsjahr ist allerdings für die *Jugendlichen* selbst solange sinnlos, bis es nicht auf die Ausbildungszeiten angerechnet wird und das ist bis heute nicht der Fall.

Wenn von der Bundesregierung und der BA die Absolvierung des Berufsgrundbildungsjahres nun in der Krise eine Möglichkeit angesehen wird, die Jugendlichen von der Straße zu holen und aus den Statistiken zu streichen, dann besteht für die Jugendlichen der einzige Vorteil darin, daß die Eltern weiterhin Kindergeld und Ausbildungshilfe in Anspruch nehmen können. So ist auch erklärlich, warum nur 9 % der arbeitslosen Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen das Sofortprogramm des SPD-Kultusministers mit weiterbildenden Spezialkursen genutzt haben, da diese Abschlüsse noch keinen Zugang zur Berufsausbildung implizieren.

b) Unter diese Art von Maßnahmen fallen auch die sogenannten *Arbeitsbeschaffungsprogramme*:

- Berlin verfügt über diese Möglichkeit schon lange, aufgrund seiner „besonderen“ Lage. Eingerichtet für sogenannte schwer zu vermittelnde Arbeitslosen, ist dieses Programm vor allem für Jugendliche erweitert worden. So sind derzeit etwa 2 000 Arbeitslose zur Säuberung von Parkanlagen und Grunewald unter miserablen Arbeitsbedingungen eingesetzt (keine Arbeitsbekleidung, niedrige Löhne, Arbeiten im Regen etc.). Da Arbeitslose der Vermittlung zur Verfügung stehen müssen und (vor allem ungelernete Arbeiter) einen Arbeitsnachweis des Amtes nur schwer ablehnen können, weil nicht eindeutig definiert ist, was unter einer „zumutbaren“ Tätigkeit zu verstehen ist, sind in Berlin schon Abwehrmaßnahmen gegen diese Art von Zwangsarbeit organisiert worden, in denen Forderungen nach Lohnerhöhung und Arbeitskleidung auch durchgesetzt werden konnten.
 - Auch in anderen westdeutschen Städten gibt es diese Programme. (25) Insgesamt sind 14 000 Arbeitslose eingesetzt. Die BA zahlt den Trägern (öffentliche oder gemeinnützige, meist Gemeinden als Auftragsgeber) 120 % der Lohnkosten; konstatiert allerdings selbst die Gefahr des Mißbrauchs, „daß beispielsweise ein Bauunternehmer zunächst Mitarbeiter entläßt, um sie dann als Arbeitslose zu beschäftigen“. (26)
- c) In diesem Zusammenhang wären auch die repressiven Maßnahmen der BA zu

- 25) Die Möglichkeit solche Programme zu errichten basiert auf den §§ 91–99 des AFG „Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung“.
- 26) Frankfurter Rundschau vom 15.1.1975.

erwähnen, die ergriffen werden, um die *ausländischen Arbeiter* abzuschieben. Dies scheint nicht mehr so einfach zu gehen wie noch in der Krise 66/67, denn viele ausländische Arbeiter haben sich durch den langen Arbeitsaufenthalt in der BRD, Ehe etc. etwas mehr Rechte erworben. Nun sucht man mit anderen Methoden diese Rechte wieder einzuschränken, vor allem durch rigorose Beschneidung des Rechts auf freie Wahl des Arbeitsplatzes. Ab 1.4.1975 wird der Zuzug ausländischer Arbeiter in überlastete (!) Siedlungsgebiete (schon ab 10 % Ausländer an der Gesamtbevölkerung) begrenzt. Die Arbeitsämter stellen ihre Vermittlungstätigkeit dann solange ein, bis die Quote wieder abgenommen hat (ausgenommen bleibt das Gesundheitswesen). (27) In die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis der ausländischen Arbeiter kommen dann Sperrvermerke für diese Gebiete. Dies gilt nicht für die EG-Länder.

2.3.4 Staatliche Konjunkturbelebungsmaßnahmen im Herbst 74

Neue Versuche, die Arbeitslosigkeit zu bewältigen durch Förderung der Mobilität, wurden im Rahmen des Konjunkturprogramms vom Herbst 1974 gemacht.

Neben den 7 Mrd. DM Investitionszulagen und den 1,1 Mrd. DM für staatliche Aufträge sollten auch 600 Mio. DM für die Arbeitsförderung zur Verfügung gestellt werden. Und zwar für:

a) *Erhöhung der Mobilitätsbereitschaft*. Wenn vor dem 1.5.1975 trotz niedrigerem Lohn, längeren Abfahrtswegen, andersartiger Tätigkeit eine Dauerbeschäftigung eingegangen wird, sollten Zuschüsse von 300 DM gezahlt werden, wenn der Arbeitsaufnahme eine dreimonatige Arbeitslosigkeit vorherging (für jeden weiteren Monat 100 DM mehr, bis zu 600 DM für Ledige und 700 DM für Verheiratete). Dasselbe galt für Fortbildung oder Umschulung bei vorangegangener Arbeitslosigkeit.

b) *Lohnkostenzuschüsse* sollten an Unternehmer in der Höhe von 60 % des Bruttoentgelts gezahlt werden, wenn keine Beschäftigten entlassen und Arbeitslose eingestellt würden.

Mit diesen Maßnahmen wurde die BA von der Bundesregierung beauftragt. Von den 500 Mio. DM, die für Lohnkostenzuschüsse an die Kapitalisten zur Verfügung standen, wurden aber bis Ostern nur 122,6 Mio. DM in Anspruch genommen.

Von den 100 Mio. DM, die als Mobilitätszulage für die Arbeiter zur Verfügung standen, wurden bis Ostern nur 8,87 Mio. DM in Anspruch genommen. (28)

Das Scheitern dieses Teils des wirtschaftspolitischen Programms – mit dem 290 000 Arbeitslose wieder eingegliedert werden sollten – hängt mit der Struktur der Arbeitslosigkeit zusammen (vgl. Teil II), die auch das Scheitern der übrigen Teile des Konjunkturprogramms bedingte (vgl. Teil I).

27) Vgl. dazu Sozialer Fortschritt, Heft 8/75, S. 189.

28) Der Spiegel, Nr. 15/1975.

Wie man sieht, sind sowohl die Maßnahmen der BA bezüglich der – in dieser Krise zum ersten Mal – besonders von der Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppen wie für Frauen und Jugendliche äußerst minimal, als auch die auf die Beseitigung der Ursachen der Arbeitslosigkeit selbst abzielenden Programme vergeblich.

Da die vorbeugenden und auf spezifische Gruppen bezogenen Maßnahmen nach dem AFG nicht krisenbezogen waren, sondern Wirtschaftswachstum und Arbeitskräftenachfrage voraussetzten, kann die Bewältigung der Arbeitslosigkeit heute nur mittels der alten Instrumentarien erfolgen, von denen die o. g. Gruppen nicht erfaßt werden und daher rausfallen. Neue – minimale – Versuche, die von vornherein krisenbezogen sind, erfolgen im Zusammenhang mit der staatlichen Wirtschaftspolitik und sind von daher zu kritisieren (vgl. Teil I).

2.4 Zur Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit und der Sozialversicherung

In letzter Zeit haben Hiobsbotschaften über das stetig zunehmende Defizit der Bundesanstalt für Arbeit durchaus Verunsicherungen hervorgerufen, die einerseits Befürchtungen wecken, daß die BA kurz vor der Pleite stünde; andererseits versichert die SPD um so vehementer, daß die Folgen der Arbeitslosigkeit durch die BA immer aufgefangen werden könnten. (29) Daher muß man sich fragen, welchen Bedingungen die Zahlungsfähigkeit oder -unfähigkeit der BA unterliegt. Dazu wollen wir uns die entsprechenden Daten etwas genauer ansehen:

- 29) Finnaziert wird die BA hauptsächlich aus Beiträgen der Versicherten, wobei die Anteile der Arbeitgeber Lohnanteile darstellen. Durch Umlage der Arbeitgeber wird das Konkursausfallgeld und die Maßnahmen im Rahmen der produktiven Winterbauhilfe finanziert. Die Arbeitslosenhilfe wird aus Steuergeldern gedeckt. D. h. insgesamt liegt die Hauptbelastung auf den Versicherten.

Wie man gesehen hat, sind zu den früher dominierenden Aufgaben der Arbeitslosenversicherung immer mehr arbeitsmarktpolitische Aufgaben der BA hinzugekommen. Die Finanzierung der reinen Versicherungsmaßnahmen (Arbeitslosengeld) erfolgt wie bei den anderen Sozialversicherungsträgern aus Beitragseinnahmen und hat bei der BA jahrelang 1 % vom Nettolohn betragen. Die Kosten der Arbeitslosenhilfe dagegen werden vom Bund übernommen, da sie eine Maßnahme im Rahmen der vom Bund getragenen Sozialhilfe darstellten, die BA ist nur mit ihrer Durchführung betraut.

Nun müßten eigentlich auch sämtliche Maßnahmen der Arbeitsvermittlung aus Steuergeldern, also vom Bund finanziert werden, denn hier handelt es sich um Aufgaben der staatlichen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik. Erst recht gilt dies für die 1969 neu eingeführten Umschulungs-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. Aber der Bund hat für beide Bereiche die Kosten der BA und damit den Beitragszahler aufgebürdet. (Mit der jetzigen Krise wurde daher auch eine Beitragserhöhung von 1,7 auf 2 % nötig).

Da auch bürgerliche Theoretiker sehen, daß das Risiko Arbeitslosigkeit nicht versicherungsfähig ist, wird dieses Argument nicht nur dafür herangezogen, die Arbeitslosenversicherung mehr und mehr mit „vorbeugenden“ Maßnahmen zu betrauen, sondern eben auch um die Finanzierung dieser Maßnahmen aus Beiträgen statt aus Steuergeldern zu begründen.

Die *Einnahmen-Ausgaben-Bilanz* und die *Vermögensstatistik* (30) müssen immer auseinandergehalten werden, denn die *Defizite* tauchen immer in der ersteren auf, sagen aber noch nichts über die tatsächliche Finanzsituation.

1973 lagen die Einnahmen noch um 662 Mio. DM über den Ausgaben, aber schon 1974 übersteigen die Ausgaben die Einnahmen um 2 367 Mio. DM.

Für die Vermögensbilanz heißt diese Entwicklung nun folgendes: Das Vermögen der BA sinkt bereits seit 1969 (durch die mit Umschulung etc. steigenden Ausgaben) von 6 310 Mio. auf 5 972 Mio. DM/1970. In den Jahren 71 und 72 (Zwischenkrise) sinkt es noch stärker. 1973 gibt es wieder einen leichten Anstieg von 5 102 Mio. DM/1972 auf 5 912 Mio. DM/1973, dann sinkt es 1974 auf 3 557 Mio. DM (eigene Berechnung, alles andere Bundesbankbericht) (31).

Man kann daraus schon ersehen, daß das Ausgabendefizit von 2,3 Mrd. DM aus dem so reduzierten Vermögen finanziert worden ist. Bis dahin handelte es sich also nicht um ein reales Defizit oder eine Verschuldung, sondern das Problem bestand hauptsächlich darin, wie vom Finanztechnischen her das Vermögen aufgelöst werden konnte, um damit das Ausgabendefizit zu finanzieren. Daß die Auflösung Schwierigkeiten macht, liegt an der Art der Anlage des Vermögens. (32) Nach den Bestimmungen des AFG muß das Defizit zunächst durch vorzeitiges Einlösen der kurzfristig angelegten Gelder finanziert werden. Reicht dies nicht aus und entstehen weitere Defizite, vergibt der Bund Darlehen bis zur Höhe der langfristig angelegten Gelder. Erst wenn auf diese Weise das ganze Vermögen aufgezehrt ist, tritt Staatsdeckung nach dem Grundgesetz ein.

Der 500 Mio.-Kredit der Bundesregierung im Januar 1975 erweckte den Anschein, als ob dies (Eintritt der Staatsdeckung) schon Anfang des Jahres der Fall gewesen wäre, was – wie wir gesehen haben – nicht zutrifft. Die BA verfügte im 1. Quartal 1975 immer noch über ein Vermögen von 3,5 Mrd. DM und hatte zudem schon 2,3 Mrd. DM Defizit mühelos aus dem Vermögen finanziert.

Wie die letzten Pressemeldungen zeigen, hat sich die Lage inzwischen, d. h.

30) Aufgrund des Problems der Nichtversicherungsfähigkeit des Risikos Arbeitslosigkeit muß die BA aus den Überschüssen der Einnahmen über die Ausgaben eine Rücklage (Vermögen) bilden, „die dazu dient, die Finanzierung ihrer Leistungen bei ungünstiger Arbeitsmarktlage sicherzustellen“. (AFG, § 220, Abs. 1)

31) Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Nr. 5, Mai 1975.

32) Nach § 220, Abs. 2, AFG sollen die kurzfristigen Anlagen der BA nicht mehr als 50 % des gesamten Rücklagevermögens betragen. Die zweite Hälfte, also die langfristig angelegten Gelder (§ 220, Abs. 4, AFG) sollen so angelegt werden, daß sie arbeitsmarkt- und strukturfördernd wirksam werden (darüber gibt es keine Daten). Reichen die Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht aus – wie heute – müssen diese zunächst aus den kurzfristig angelegten Geldern finanziert werden (dabei muß die Bundesbank Geldmarktpapiere vor deren Fälligkeit übernehmen).

Nach § 187, Abs. 1, vergibt der Bund – wenn auch so der Bedarf nicht gedeckt werden kann – Darlehen bis zur Höhe der festangelegten Gelder. Und erst wenn diese Darlehen nicht mehr ausreichen, tritt die Haftungsverpflichtung des Bundes nach Art. 120 GG in Kraft.

Juli 1975, verändert. Die Darlehensmöglichkeiten sind nun schon voll ausgeschöpft, denn zwischen Januar und Mai 1975 überstiegen die Ausgaben die Einnahmen wiederum um 4,2 Mrd. DM. Daher mußten weitere 3,3 Mrd. DM Darlehen vom Bund in Anspruch genommen werden. (33) Damit ist das Vermögen fast aufgezehrt und weitere Ausgabendefizite sind nun reale Defizite und können nur noch über Staatsdeckung nach GG finanziert werden.

Ob nun die Finanzsituation der BA künftig kritisch wird oder nicht, hängt von der Zahlungsfähigkeit und -willigkeit des Bundes ab. Zwar ist der Bund nach dem GG dazu verpflichtet (Ergebnis der Erfahrungen in der Weimarer Republik) und von einer SPD-Regierung ist die Rücknahme dieser Verpflichtung nicht zu erwarten, aber es gibt noch andere Möglichkeiten, zumindest die Ausgaben der BA zu reduzieren. Nicht umsonst melden sich denn auch seit der Zeit, seit der die Staatsdeckung und damit eine ziemliche Belastung des eh schon stark verschuldeten Staatshaushaltes bei weiteren Defiziten der BA in Aussicht steht, die Stimmen, die die Solidität der gesamten sozialen Sicherung äußerst skeptisch betrachten und Einsparungen bei den Sozialausgaben fordern.

Schluß

Abschließend kann man sagen, daß zwar bisher kein realer Defizit bei der BA vorhanden war – die Situation ist also auch propagandistisch ausgenutzt worden, um die Krisenangst auch auf diesem Gebiet zu schüren –, daß aber nun jedes weitere Ausgabendefizit von der BA selbst nicht mehr gedeckt werden kann.

Wie hoch dieses Defizit künftig sein wird, hängt natürlich ab von der Zahl der Arbeitslosen und auch von den Einnahmen und das heißt von den Löhnen. Dies ist ein wichtiger Punkt in der gewerkschaftlichen Argumentation, insofern als gerade jetzt von den noch Beschäftigten hohe Löhne gefordert werden müßten, um ihre arbeitslosen Kollegen erhalten zu können. Daß die Arbeitsplätze nicht durch Lohnverzicht gehalten werden können, ist in Teil IV klargelegt worden, daß die Gewerkschaften keine Strategien zur Verhinderung und Bewältigung der Arbeitslosigkeit entwickeln, hat sich ebenfalls gezeigt.

Zwei Momente müßten für den DGB in bezug auf die Bewältigung der bereits eingetretenen Situation mit der Realität von über einer Million Arbeitslosen wichtig sein:

1. Es ist wichtig, immer wieder zu betonen, daß die Arbeitslosen vom Lohn ihrer Kollegen leben und nicht von ominösen Staatsgeschenken oder Steuergeldern, deren Ursprung nur schwer ausmachbar wäre.
2. Vor allem kommt es für die Gewerkschaften nun darauf an, die mögliche Demontage von Sozialleistungen abzuwehren.

Denn die in der letzten Zeit verbreiteten Pressemeldungen von „arbeitsunwilligen

33) Tagesspiegel vom 15.6.1975.

Arbeitslosengeld-Empfängern“ und „Drückebergern“ (34) sind als Vorbereitung auf die schon von FDP und BDA diskutierten Leistungskürzungen zu werten.

2 Punkte sollen am AFG novelliert werden: 1. Die Klausel der Zumutbarkeit. D. h. der Spielraum des Einzelnen, eine unzumutbare Arbeit abzulehnen, soll eingeschränkt werden. Angestrebtes Ergebnis sind Einsparungen bei der BA, dadurch daß man z. B. Facharbeiter leichter auf unqualifizierte Tätigkeiten gesetzt werden können, wobei sowohl bei ihnen als auch bei weiterhin arbeitslosen Ungelehrten Arbeitsentgelt eingespart werden kann. (35) Außerdem wird dadurch der Druck auf die Beschäftigten erhöht, indem der Dequalifizierungsprozeß vorangetrieben wird. 2. Soll das Unterhaltsgeld bei Weiterbildung und Umschulung gekürzt werden, in welcher Form (Kürzung oder Umwandlung in Darlehen) steht noch offen.

Der Hintergrund, auf dem diese Diskussion stattfindet, soll nochmals kurz zusammengefaßt werden:

1. Durch die in der Arbeitslosenversicherung eintretende Staatshaftung für alle weiteren Defizite werden die Staatszuschüsse zur BA, bei langandauernder Arbeitslosigkeit von möglicherweise über 1 Mio. Arbeitslosen, sehr hoch sein müssen und den bereits hoch verschuldeten Staatshaushalt stark belasten. Dementsprechend werden sich gegen die (im Vergleich zur Krise 29/30 fortschrittliche) Staatshaftung starke Widerstände breitmachen.

2. Werden die Überwälzungsmöglichkeiten der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung auf die Preise schwieriger mit der zunehmenden Konkurrenz auf dem Weltmarkt. Beitragserhöhungen zur Bewältigung der hohen Leistungsnotwendigkeiten werden daher von den Kapitalverbänden abgelehnt werden.

Leistungskürzungen auch im Bereich der sozialen Sicherung werden daher von der FDP im Rahmen eines allgemeinen Wirtschaftskonzepts zur Minderung der Staatsverschuldung und Entlastung der privaten Unternehmer gefordert. Vom BDA wird dementsprechend eine Selbstbeteiligung der Versicherten (indirekte Leistungskürzung) gefordert, um jede mögliche Erhöhung der Lohnkosten zu verhindern. Die SPD dagegen will Einsparungen in der gesamten sozialen Sicherung ohne Leistungskürzungen erreichen, indem sie alten sozialreformerischen Umverteilungsvorstellungen gemäß die höher verdienenden Schichten zugunsten der schlechter verdienenden belasten will. Solche Maßnahmen sind auch grundsätzlich zu bejahen, es handelt sich dabei aber nur um eine Umverteilung innerhalb der Arbeiterklasse und hat nichts mit gewerkschaftlichen Forderungen nach einem „gerechteren“ Anteil am Bruttosozialprodukt zu tun.

Daß dadurch aber der Standard der Sozialleistungen für die Arbeiter gehalten werden könnte, ist relativ unwahrscheinlich, wenn man bedenkt, daß eine solche Regelung nicht nur auf den Widerstand der anderen Parteien stoßen würde, sondern

34) Handelsblatt vom 14.7.1975.

35) Hier soll übrigens derselbe Effekt erzielt werden, wie bei den Mobilitätzulagen im Rahmen des letzten Konjunkturprogramms, nur wird hier gespart, wofür man damals zahlte.

daß auch die SPD bisher offensichtlich nicht umhin konnte, die Mittelstandspolitik der CDU zumindest mit einigen Privilegien für diese Schichten bei fast allen von ihr verabschiedeten Sozialgesetzen fortzuführen.

So werden die anstehenden Leistungskürzungen möglicherweise da gemacht werden, wo kein Widerstand erwartet wird, d. h. bei den schwächsten Gruppen, bei den Alten, Frauen und Jugendlichen und sie werden auch mit einem Abbau von rechtlichen Ansprüchen verbunden werden, was wiederum die Konkurrenz unter den Beschäftigten und Arbeitslosen erhöht. z.T. passiert dies ganz automatisch, wenn z. B. die Rentensteigerungssätze sinken und die Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muß, durch die damit verbundene Bedürftigkeitsprüfung (auch bei der Arbeitslosenhilfe).

Schlußfolgerung für eine gewerkschaftliche Politik ist daher:

- Keine Hinnahme von Leistungsreduzierung durch Kürzung der staatlichen Zuschüsse, da dies nicht nur die materielle Situation der Arbeitslosen verschlechtert, sondern auch Druck auf die Beschäftigten ausübt und daher die Konkurrenz erhöht; aus demselben Grund muß die Abwälzung der Krise auf die sogenannten Randgruppen – Frauen, Jugendliche und Alte – abgewehrt werden.
- Keine Hinnahme von Reallohnabbau, durch den weder Arbeitsplätze erhalten werden können, noch hilft der Lohnverzicht den Arbeitslosen. Im Gegenteil: Forderungen nach Lohnerhöhungen im Rahmen der tatsächlich vorhandenen Klassenmacht der Arbeiter in der Krise ist die beste Politik, die Existenz der Arbeitslosen sicherzustellen.

THESEN DES SB

Die Thesen sollen den Diskussionsstand der am Sozialistischen Büro orientierten und in ihm organisierten Linken festhalten und diese Diskussion sowie den Organisationsprozeß im SB selbst voranbringen. Es geht uns darum, die Grundlagen der gemeinsamen Erfahrungen zu bestimmen, die Reflexion über den kollektiven politischen Lernprozeß



im Rahmen des SB zu vertiefen und Ansätze für die Zielbestimmung sozialistischer Praxis in Westdeutschland zu entwickeln. Die gegenwärtige Situation der westdeutschen Linken ist gekennzeichnet durch eine Zersplitterung nicht nur in verschiedene Gruppen, Parteien und Parteiansätze, sondern auch in häufig voneinander isolierte Praxisbereiche. Wir gehen davon aus, daß diese Zersplitterung durch eine über aufgesetzte Programmatiken herbeigeführte „Vereinheitlichung“ eher festgeschrieben als überwunden wird. Die Thesen wollen deshalb weder ein Parteiprogramm sein, noch eine geschlossene Weltanschauung vermitteln, vielmehr versuchen sie, die Bandbreite von Problemstellungen und politischen Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, an der sich sozialistische Politik heute orientieren muß.

Herausgeber:
Sozialistisches Büro • Arbeitsausschuß
605 Offenbach 4, Postfach 591 • DM 5.-

