

Adamy, Wilhelm

Article — Digitized Version

Wohin mit den Überschüssen der Arbeitslosenversicherung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adamy, Wilhelm (1984) : Wohin mit den Überschüssen der Arbeitslosenversicherung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 8, pp. 394-399

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135951>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wohin mit den Überschüssen der Arbeitslosenversicherung?

Wilhelm Adamy, Düsseldorf

Angesichts der Aussicht auf Überschüsse im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit zeichnet sich ein lebhaftes Tauziehen um die Verwendung dieser Gelder ab. Wie hat sich die Finanzlage der Bundesanstalt in den vergangenen Jahren entwickelt? Woher kommen die erwarteten Etatüberschüsse? Sollten die Mittel für Leistungsverbesserungen oder Beitragssenkungen verwendet werden?

Seit Beginn der Wirtschaftskrise konnte die Bundesanstalt für Arbeit (BA) bisher lediglich 1977 und 1978 ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis vorlegen. In allen anderen Jahren reichten die laufenden Beitragseinnahmen nicht zur Ausgabendeckung aus. Über die Auflösung noch bestehender Vermögensreserven hinaus mußte der Bund seit 1975 28,9 Mrd. DM an Liquiditätshilfen zur Abdeckung dieser Defizite zur Verfügung stellen.

Mit 8,6 Mrd. DM erreichte dieser Negativsaldo 1975 sein größtes Volumen; in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre konnte er merklich abgebaut werden, zu Beginn der 80er Jahre stieg er mit der neuerlichen Verschlechterung der Wirtschaftslage wieder an. Wieder einmal mußte der Bund die Zahlungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung durch größere Liquiditätshilfen garantieren. Die Defizite schlugen voll auf den Bundeshaushalt durch¹.

Besonders groß war die Haushaltslücke 1981, weil die Ausgaben für das Arbeitslosengeld um 5 Mrd. DM bzw. um knapp zwei Drittel über dem Vorjahresniveau lagen. Seitdem bewegt sich der Haushalt der Bundesanstalt wieder mehr in Richtung auf ein finanzielles Gleichgewicht. Die Defizite konnten von 8,3 Mrd. DM im Jahre 1981 über 7 Mrd. DM in 1982 auf 1,6 Mrd. DM im letzten Jahr gedrosselt werden. Die Ausgabenentwicklung wurde so stark gebremst, daß die Bundesanstalt trotz steigender Arbeitslosigkeit 1983 ihre Leistungen absolut unter das Vorjahresniveau drücken konnte (vgl. Tabelle 1).

Am Ende des Haushaltsjahres 1983 war das Defizit um 5,4 Mrd. DM niedriger als zunächst prognostiziert;

Wilhelm Adamy, 34, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Angestellter in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik beim DGB-Bundesvorstand und Dozent an der Sozialakademie Dortmund.

um diesen Betrag reduzierte sich die im Haushaltsplan des Bundes vorgesehene Nachschußverpflichtung. Diese frei werdenden Finanzierungsmittel trugen wesentlich zur Schuldentilgung des Bundes bei².

Auch im Haushalt der Bundesanstalt für 1984 ist noch eine Liquiditätshilfe des Bundes von 1,7 Mrd. DM eingeplant, die nunmehr nicht benötigt wird. Diese eingeplanten Mittel stehen dem Bund zur freien Verfügung. Jede Konsolidierung des defizitären Haushalts der Bundesanstalt kommt nicht ihr selbst zugute, sondern führt vielmehr zur Entlastung des Bundeshaushalts; solange die Arbeitslosenversicherung Haushaltslücken aufweist, bilden beide Haushalte ein System kommunizierender Röhren.

Auch im ersten Halbjahr 1984 verbesserte sich die Finanzlage der Bundesanstalt weiter. Das Defizit liegt in den Monaten Januar bis Juni 1984 mit knapp 0,5 Mrd. DM um rund 3 Mrd. DM unter dem Vorjahresniveau³. Im Mai und Juni dieses Jahres stellten sich sogar Überschüsse ein. Normalerweise gerät die Bundesanstalt aus saisonalen Gründen zum Jahresbeginn in größere Liquiditätsschwierigkeiten. Im weiteren Jahresverlauf verbessert sich dann üblicherweise die Finanzlage, weil in den Sommermonaten die Arbeitslosigkeit zurückgeht und das Beitragsaufkommen wächst. Daher prognostiziert die Bundesbank unter Berücksichtigung dieser saisonalen Faktoren für das gesamte Jahr 1984 einen Überschuß von 2 bis 3 Mrd. DM⁴. Von der Öffentlichkeit kaum bemerkt verbessern sich so die Finanzierungsspielräume der Bundesanstalt stetig.

¹ Vgl. hierzu W. Adamy, J. Steffen: Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung in der Wirtschaftskrise, in: Sozialer Fortschritt 9/1982, S. 206 ff.

² So die Deutsche Bundesbank im Monatsbericht 4/1984, S. 4.

³ Auskünfte der Bundesanstalt für Arbeit.

⁴ Monatsbericht der Deutsche Bundesbank 6/1984, S. 6.

Ursachen der Überschüsse

Bei langandauernder Arbeitslosigkeit wird die Arbeitslosenversicherung quasi automatisch entlastet: Nicht jeder Arbeitslose erwirbt Leistungsansprüche; auf der anderen Seite läuft das Arbeitslosengeld für Langfristarbeitslose spätestens nach einem Jahr wieder aus. Bei Zunahme der Dauerarbeitslosigkeit verliert das Arbeitslosengeld stetig an Gewicht, während die Bedeutung der nachrangigen Arbeitslosenhilfe zunimmt. Durch diese Leistungsverschiebungen entlastet sich die Bundesanstalt von Arbeitsmarktrisiken, da die Arbeitslosenhilfe aus dem Steueraufkommen des Bundes finanziert wird.

Diese finanziellen Entlastungseffekte werden übertriften durch die mehrmaligen gesetzlichen Eingriffe in das Finanzierungs- und Leistungssystem: Auf der Einnahmeseite wurden die Beitragssätze mit Wirkung von 1976 an auf 3 % erhöht gegenüber 1,3 % im Jahre 1974. 1982 folgte dann eine nochmalige Anhebung um einen Prozentpunkt und 1983 eine Steigerung auf 4,6 %. Trotz eines sinkenden Beitragszahlerkreises und vergleichsweise nur geringer Nominallohnzuwächse gelang es so, die Beitragseinnahmen zwischen 1980 und 1983 um über 11 Mrd. DM oder gut 65 % zu erhöhen. Zu Beginn dieses Jahres wurden die Beiträge indirekt durch eine stärkere Sozialabgabepflicht der Einnahmestellen (Weihnachtsgeld usw.) nochmals erhöht, obwohl von diesen Einkommensbestandteilen keine Leistungsansprüche erworben werden können.

Die Ausgaben stiegen dagegen weniger stark, weil mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 und den nachfolgenden Sparoperationen 1982 bis 1984 einschneidende Kürzungsmaßnahmen beschlossen wur-

den. Der Leistungsabbau vollzog sich dabei vorwiegend über

- die Einschränkung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente;
- die Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen zur Arbeitslosenversicherung. Mittlerweile haben Arbeitnehmer erst dann Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie innerhalb der letzten vier Jahre wenigstens ein Jahr lang Versicherungsbeiträge entrichteten. Der Einstieg in die niedrigere Arbeitslosenhilfe wird bei einer Beschäftigungsdauer von 150 Tagen erreicht;
- die Verkürzung der Unterstützungsdauer. Die Zeiten für den Bezug von Arbeitslosengeld wurden für Arbeitnehmer mit nur kurzfristigen Arbeitsverhältnissen gekappt. Arbeitskräfte mit weniger als 36 Beitragsmonaten innerhalb einer Rahmenfrist von vier Jahren kommen nicht mehr in den Genuß einer einjährigen Arbeitslosenunterstützung;
- die Senkung des Unterstützungsniveaus. Leistungskürzungen resultieren sowohl aus der Senkung der Bemessungsgrundlage als auch der direkten Leistungssätze. Das Arbeitslosengeld beträgt nur noch 68 % bzw. 63 % des um Mehrarbeitszuschläge sowie einmalige Zuwendungen verminderten Arbeitsentgelts;
- den Ausbau der disziplinarischen Mittel. Die Sperrzeiten wurden verlängert und die Zumutbarkeitsregelung verschärft;
- die Kürzung der Rentenversicherungsbeiträge für die Leistungsempfänger der Bundesanstalt.

Damit konzentrieren sich die Sparmaßnahmen zu einem Großteil auf den konjunkturanfälligsten aller Versicherungszweige. Zwar ist der Haushalt der Bundesan-

Tabelle 1
Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit 1975-1984
(in Mill. DM)

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	davon Arbeitslosenunterstützung ^b	Kassenüberschuß (+) Kassenfehlbetrag (-)	Liquiditätshilfen des Bundes	Arbeitslose in 1000
1975	9 234	17 836	8 542	- 8602	7 282	1074
1976	14 061	15 930	8 205	- 1869	2990	1060
1977	15 368	15 082	7 616	+ 286	-	1030
1978	17 755	17 522	7 663	+ 232	-	993
1979	17 502	19 739	9 112	- 2237	-	876
1980	19 050	21 674	9 650	- 2625	1840	889
1981	19 872	28 185	13 294	- 8293	8209	1272
1982	26 314	33 365	18 027	- 7051	7003	1833
1983	31 039	32 644	17 103	- 1605	1576	2258
1984 ^a	33 095	34 815	17 103	- 1720	1700	-

^a Haushaltsplan der BA für 1984; ^b Bis 1980 einschließlich Anschlußarbeitslosenhilfe.
Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA): Arbeitsstatistik – Jahreszahlen; Bundesbankbericht 7/1984, S. 67*.

stalt unter den Versicherungszweigen vom Volumen her der kleinste, doch entfällt gut ein Drittel des gesamten „Konsolidierungsvolumens“ der Sparoperationen 1982 bis 1984 auf die Arbeitslosenversicherung⁵. Es ist daher kaum überraschend, wenn die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung seit 1980 nur noch um 50 % zunahmen, während sich die Zahl der Arbeitslosen mehr als verdoppelte. Bei einer steigenden Zahl von Unterstützungsbedürftigen wird das Aufgabenfeld der Bundesanstalt stetig beschnitten und die soziale Schutzfunktion der Lohnersatzleistungen mehr und mehr eingeschränkt. Die Bedeutung des Arbeitslosengeldes geht stetig zurück, weil die schlechten Risiken mehr und mehr aus dem Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung ausgegrenzt werden.

Ausgaben des Bundes

Neben den Liquiditätshilfen des Bundes schlagen die Ausgaben der Arbeitslosenhilfe voll auf den Bundeshaushalt durch. Sie werden seit Ende 1980 aus Steuermitteln finanziert. Eine Finanzierung über entgeltbezogene Beiträge verbietet sich hier, weil bei Leistungen der Arbeitslosenhilfe mit der Bedürftigkeitsprüfung und der einheitlichen Bezugsdauer Prinzipien der Fürsorge zum Tragen kommen.

Die mit der Sanierung der Bundesanstalt verbundenen Entlastungseffekte werden daher zum Teil wieder durch Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe kompensiert. In der Summe jedoch führen diese Verschiebungen im Leistungsspektrum für den Bund zu Entlastungen, weil die Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe erst bei anerkannter Bedürftigkeit bestehen und diese Unterstützungsleistung durchschnittlich um ein Drittel unter dem gezahlten Arbeitslosengeld liegt.

Infolge dieser Verlagerungsprozesse verringerte der Bund seinen Finanzierungsanteil an den Kosten der Arbeitslosigkeit vergangenes Jahr. Seine Gesamtaufwendungen zur Abdeckung des Defizits der Bundesanstalt und der Arbeitslosenhilfe lagen um 2 bzw. 3 Mrd. DM

unter dem Niveau von 1981 und 1982. Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg dagegen um 1 Mill.

In dieser Prioritätensetzung kommt zum Ausdruck, daß sich die Bundesregierung aus der sozial- und finanzpolitischen Verantwortung für die Arbeitslosen zurückziehen möchte. Leistungskürzungen dienen nicht zur Erweiterung der Finanzierungsspielräume des Versicherungszweiges, sondern zur Konsolidierung des Bundeshaushalts.

Materielle Absicherung

Der Arbeitslosenversicherung kommt längst nicht die Bedeutung zu, die ihr allgemein zugeschrieben wird. Gegenwärtig erhalten nicht einmal 40 % der registrierten Arbeitslosen Versicherungsleistungen. In den ersten Monaten dieses Jahres lag der Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld um acht Prozentpunkte unter dem entsprechenden Vorjahreswert. Im September 1974 erhielten immerhin noch drei Viertel aller Arbeitslosen Versicherungsleistungen, im September 1982 waren es noch 54 %. Seit den Nachkriegsjahren war der Anteil der Arbeitslosengeldbezieher noch nie so niedrig wie heute⁶.

Erst bei anerkannter Bedürftigkeit haben die ausgegrenzten Arbeitslosen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Ihre Zahl steigt stetig: Im September 1983 mußten 23 % der gemeldeten Arbeitslosen mit diesen niedrigeren Lohnersatzleistungen auskommen gegenüber nur 10 % im September 1974⁷.

Im Steigen begriffen ist auch die Zahl der Arbeitslosen, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe beziehen. Im September 1983 erhielten beispielsweise 637 000 oder 30 % der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Arbeitslosen keine Arbeitslosenunterstützung. Innerhalb der letzten neun Jahre hat sich ihre absolute Zahl fast verachtfacht – und der Anteil verdoppelt. Darüber hinaus melden sich viele Arbeitslose, die durch die Bonner Gesetzesverschärfungen oder die zunehmende Dauerarbeitslosigkeit ihre Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung verloren haben, erst gar nicht bei den Arbeitsämtern. Besonders häufig werden Jugendliche, Frauen, Ausländer, Schwerbehinderte und Arbeitslose ohne Berufsausbildung ausgesteuert⁸.

Tabelle 2
Ausgaben des Bundes zur Arbeitsmarktpolitik
(in Mill. DM)

Jahr	Gesamtausgaben	davon: Liquiditätshilfen für die BA	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe	Anteil an den gesamten Arbeitsmarktkosten ¹ (in %)
1981	11 059	8209	2850	35,7
1982	12 018	7003	5015	31,3
1983	8 700	1576	7124	21,9

¹ Eigene Mittel der BA plus Ausgaben des Bundes. Quelle: ANBA: Arbeitsstatistik – Jahreszahlen.

⁵ Vgl. W. Adamy, J. Steffen: Von den roten in die schwarzen Zahlen. Zur Finanzpolitik des Bundes in der Arbeitslosenversicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 6/1984, S. 348.

⁶ Vgl. W. Balsen, H. Nakielski, K. Rössel, R. Winkel: Die neue Armut – Ausgrenzungen von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln 1984. Zur neueren Entwicklung siehe auch J. Kühnl: Haushaltsüberschüsse der BA 1984, in: Arbeit und Beruf 6/1984, S. 178 ff.

⁷ Vgl. W. Balsen u. a., a.a.O., S. 46 ff.

⁸ Vgl. ebenda, S. 69 ff.

Angesichts der ungünstigen Beschäftigungssituation können sich viele dieser sowieso schon benachteiligten Personengruppen nicht in die Versichertengemeinschaft „einkaufen“. Mehr und mehr Arbeitslose geraten unter die Sozialhilfeschwelle, auch wenn noch längst nicht alle Arbeitslose ihren Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen. 1983 registrierten die Sozialämter bereits 230 000 Haushalte, die wegen Verlust des Arbeitsplatzes vorübergehend oder ständig Sozialhilfe bezogen. Nach den älteren Menschen zählen die Arbeitslosen heute bereits zu den am häufigsten von Armut bedrohten Gruppen.

Ohne politisches Gegensteuern dürfte sich dieser Trend zur Ausgrenzung von Arbeitslosen in den kommenden Jahren kontinuierlich fortsetzen. Modellrechnungen des WSI belegen denn auch, daß selbst bei einem geringfügigen Anstieg der Arbeitslosigkeit die Überschüsse ansteigen können. Auch wenn die Arbeitsmarktrisiken und damit die Haushaltssituation nicht exakt prognostiziert werden können, so ist diese Entwicklung doch ein eindeutiges Zeichen für die Abkoppelung der Arbeitslosenversicherung von der konkreten Arbeitsmarktlage⁹.

Wohin mit den Überschüssen?

Vorschläge für die Verwendung der erwarteten Milliardenüberschüsse gibt es bereits mehr als genug. Eine Reform der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit wird ebenso gehandelt wie Beitragssenkungen oder eine Abschöpfung der Mittel für eine größer angelegte Steuerreform. Diese konkurrierenden Verwendungsalternativen sind mit unterschiedlichen sozial- und verteilungspolitischen Konsequenzen verbunden.

Insbesondere die den Unternehmen nahestehenden Interessengruppen und Parteiströmungen fordern eine Beitragssenkung, die jeweils zur Hälfte den Arbeitnehmern und den Unternehmen zufließen soll. Von der Unternehmensentlastung in Höhe von etwa 1,5 Mrd. DM erhofft man sich eine Investitionssteigerung, die letzten Endes zu einem Mehr an Arbeitsplätzen führen soll. Schon allein wegen der hohen Lohnnebenkosten – so die These – sei diese Beitragssenkung erstrebenswert¹⁰.

Tatsächlich jedoch besteht bei den Lohnnebenkosten kein dringender Handlungsbedarf, wie eine Untersuchung des Bundesarbeitsministeriums belegt: Danach hatte die Bundesrepublik zwischen 1980 und 1983 im Vergleich zu den Hauptkonkurrenten den niedrigsten Anstieg der Lohnstückkosten. Diese Relation von Ar-

beitskosten und Produktivität spiegelt die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft wesentlich eher wider als die absoluten Lohnkosten¹¹.

Beitragssenkungen

Entlastungen bei den Lohnnebenkosten würden die Beschäftigung wohl kaum in einem nennenswerten Umfang erhöhen. Die bescheidenen Lohnabschlüsse der vergangenen Jahre und die auf eine Stärkung der privaten Investitionskraft abzielenden steuerpolitischen Entlastungsmaßnahmen jedenfalls haben nicht ausgereicht, um die Beschäftigungssituation spürbar zu verbessern. Der Aufschwung ist am Arbeitsmarkt weitgehend vorbeigegangen. Dies würde sich auch durch eine marginale Entlastung der Unternehmen bei den Lohnnebenkosten nicht ändern.

Beitragssenkungen sind erst dann angebracht, wenn sich die Lage am Arbeitsmarkt spürbar verbessert und die aus dem Beitragsaufkommen zu lösenden Probleme geringer werden. Zu den Konstruktionsprinzipien der Arbeitslosenversicherung zählt es, daß die Ansprüche an das Sozialprodukt gerade in Krisenzeiten größer und nicht kleiner werden. Solange diese Situation noch anhält, dürfen die frei werdenden Beitragsmittel nicht voreilig als „Erfolgprämie“ ausgeschüttet werden. Zudem ist die geringe Fühlbarkeit der Beitragssenkung abzuwägen gegen gezielte und spürbare Hilfen für besonders schlecht abgesicherte Arbeitslose. Bei über 20 Mill. Beitragszahlern versickern die zur Verfügung stehenden Finanzreserven nach dem Gießkannenprinzip.

Letztlich könnte dieser Vorschlag nur dann überzeugen, wenn die Ursachen der Arbeitsmarktprobleme und deren Lösung in erster Linie in zu hohen Reallöhnen und weniger in den Steuerungsproblemen des Marktmechanismus zu suchen wären.

Abschöpfung durch den Staat

Da der Bund als Gesetzgeber über die Verwendung dieser Mittel entscheidet, besitzt er die Handlungsfreiheit, direkt oder indirekt auf diese Finanzreserven zurückzugreifen. Ein indirektes Abschöpfen könnte darin bestehen, daß Aufgaben vom Bund auf die Bundesanstalt verlagert oder Sozialbeiträge auf andere Versicherungszweige übertragen werden, bei denen dann wiederum die Bundesbeteiligung gekürzt wird. Unter umgekehrtem Vorzeichen hat der Bund dieses Instrumenta-

¹⁰ „Die Chance für eine Lohnpause, die im Interesse eines Abbaus der Arbeitslosigkeit dringend erforderlich ist, würde (durch eine Beitragssenkung; W. A.) größer.“ A. B o s s : Überschüsse in der Arbeitslosenversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 11, S. 549.

¹¹ Vgl. C. F. H o f m a n n : Gut im Rennen, in: Bundesarbeitsblatt 7-8/1984, S. 12 ff.

⁹ Vgl. G. B o s c h : Arbeitsmarktpolitik ohne Arbeitslose oder: Was macht die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Überschüssen in den nächsten Jahren, in: Soziale Sicherheit 5/1984, S. 146 ff.

rium schon in der Vergangenheit zu nutzen gewußt: Über die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose und die Beitragspflicht zum Krankengeld wurden beispielsweise die Renten- und Krankenversicherung zur Finanzierung von Arbeitsmarktrisiken herangezogen, die anderenfalls vom Bund abzudecken wären.

Die Überschüsse können weiterhin aus der Arbeitslosenversicherung abgezogen und direkt zur Deckung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden, wie dies bereits einige Politiker fordern. Sie wollen die Überschüsse der Bundesanstalt zu einer größeren Steuerreform verwenden. In diesem Falle allerdings würde die Bundesanstalt zum Selbstbedienungsladen des Bundes. Je nach Bedarf könnte die finanzielle Nabelschnur zwischen Arbeitslosenversicherung und Staatshaushalt zerschnitten oder notdürftig wieder hergestellt werden. Eine Sozialversicherung als eigenständiger Parafiskus mit Selbstverwaltung ergibt nur dann einen Sinn, wenn Leistungsniveau und Haushaltslage nicht von kurzfristigen finanzpolitischen Entscheidungen des Bundes abhängen.

Eine Verwendung der Überschüsse zur Finanzierung der Steuerreform wäre auch aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten äußerst problematisch, da die zweckentfremdeten Sozialbeiträge in erster Linie den Einkommenschichten mit vergleichsweise hohem Spitzensteuersatz zugute kämen. Das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wäre damit vollkommen auf den Kopf gestellt: Steuergeschenke an alle Gesellschaftsgruppen würden aus Sozialbeiträgen der Arbeitnehmer finanziert, die untere und mittlere Einkommenschichten überproportional belasten.

Überlegungen zur Vereinnahmung der Überschüsse durch den Staat wecken Erinnerungen an die Weltwirtschaftskrise von Anfang der 30er Jahre. Schon damals wurde die Arbeitslosenversicherung soweit „konsolidiert“, daß im letzten Haushaltsjahr der Weimarer Republik bei einer Arbeitslosigkeit von knapp 6 Mill. Menschen Überschüsse von 372 Mill. RM erzielt wurden. Dieses Volumen entsprach weit mehr als der Hälfte der Gesamtausgaben der Versicherung. Das Reich schöpfte diese Mittel ab, um damit allgemeine Staatsaufgaben zu decken¹².

Mehr Geld für die Arbeitslosen

Sollen diese historischen Fehler vermieden werden, darf Solidarität mit den von der Arbeitslosigkeit besonders hart Betroffenen nicht zu einem Fremdwort werden. Eine Arbeitslosenversicherung, die angesichts hoher Arbeitslosigkeit Überschüsse erzielt, ist sozialpoli-

tisch fehlkonstruiert. Die Grundstruktur des sozialen Sicherungssystems gerät ins Wanken, weil die Sozialhilfe für immer mehr Menschen zur einzigen Einkommensquelle wird.

Neben den Arbeitslosen mit erschöpftem Anspruch auf Arbeitslosengeld sind die Mehrfacharbeitslosen und diejenigen besonders schlecht abgesichert, denen der Einstieg ins Erwerbsleben nicht gelingt. Die Ausgrenzung erweist sich als ein Problem der ohnehin auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Gruppen. Entweder gelingt ihnen der Einstieg in die Arbeitslosenversicherung nicht mehr, oder sie werden spätestens nach Ausschöpfung des (einjährigen) Bezugs von Arbeitslosengeld wieder ausgesteuert. Mangels ausreichender Beschäftigungschancen können sie kaum Leistungsansprüche aufbauen oder haben sie sehr schnell ausgeschöpft.

Damit die Arbeitslosenversicherung ihre originären Aufgaben besser erfüllen kann, muß diesen vom Leistungsbezug ausgeschlossenen Arbeitslosen erstmals ein Zugang zum Versicherungssystem ermöglicht bzw. ihre Verweildauer im Versicherungssystem verlängert werden. Mittlerweile scheitern etwa je die Hälfte der ausgegrenzten Arbeitslosen an den zu hohen Anwartschaftszeiten bzw. an der Bedürftigkeitsprüfung der Arbeitslosenhilfe. Erst wenn die Familien diese Einkommenseinbußen nicht mehr auffangen können, haben sie Ansprüche an die Sozialhilfe als der letzten Auffangstation des sozialen Sicherungssystems. Dem Aufgabenfeld der Bundesanstalt können diese Arbeitslosen nur zugeführt werden, wenn der Einstieg ins Versicherungssystem erleichtert und die Aussteuerung erschwert wird.

Notwendige Verbesserungen

Um die Arbeitslosen vor den schlimmsten finanziellen Folgen schützen zu können, sollten daher die Anspruchsvoraussetzungen zur Arbeitslosenversicherung wieder gesenkt und zumindest im Bedarfsfalle jedem Arbeitslosen Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe eröffnet werden. Eine mißbräuchliche Inanspruchnahme der Leistungen aus der Arbeitslosenhilfe ist ausgeschlossen, da die Unterstützungsleistung an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden bleibt.

Dieser Vorschlag ändert nichts an der Kritik der zu restriktiven Kriterien der bisherigen Bedürftigkeitsprüfung. Die anrechnungsfreien Einkommensbestandteile liegen sogar noch unterhalb der Sozialhilfesätze, so daß

¹² Vgl. W. A d a m y, J. S t e f f e n: „Arbeitsmarktpolitik“ in der Depression. Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1933, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1982.

der Doppelbezug von Sozialleistungen erforderlich werden kann. Insbesondere verheiratete Frauen scheitern an diesem Selektionskriterium. Von den über ein Jahr arbeitslosen verheirateten Frauen erhielten im September 1983 nicht einmal 20 % eine Arbeitslosenunterstützung¹³. Aus sozial- und familienpolitischen Gründen ist daher eine Anhebung des Freibetrages für sonstige Einkünfte bei der Arbeitslosenhilfe erforderlich.

Gleichfalls kaum noch zu rechtfertigen ist die Obergrenze von einem Jahr beim Arbeitslosengeld, während auf der anderen Seite Sozialbeiträge zeitlich unbegrenzt geleistet werden müssen. Die Massenarbeitslosigkeit hat sich als langanhaltendes Problem erwiesen, wie die steigende Zahl der Langfristarbeitslosen belegt. Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit sprach sich daher in Anlehnung an gewerkschaftliche Vorschläge für eine Verlängerung des Leistungsbezuges aus, der nach der vormaligen Beitragsdauer gestaffelt sein soll. Er will diejenigen Arbeitskräfte besser absichern, die mehrere Jahre erwerbstätig waren. Unter dem Strich muß eine solche Regelung nicht wesentlich mehr kosten, da der Bund für die entsprechende Dauer Leistungen bei der Arbeitslosenhilfe einsparen kann.

Da aber auch die Unterstützungsleistungen zum Teil schon unter der Sozialhilfeschwelle liegen, kann das Verarmungsrisiko von Arbeitslosen nur durch eine bedarfsorientierte Mindestsicherung verhindert werden. Aus diesem Grunde sind auch die Kommunen für eine entsprechende Regelung¹⁴. Eine materielle Grundsicherung für alle Arbeitslosen fordern sie aber nicht nur aus sozial-, sondern ebenso aus finanzpolitischen Überlegungen, weil ihre Sozialhilfeetats außer Kontrolle zu geraten drohen und daher beschäftigungs- wie gesellschaftspolitisch dringend notwendige öffentliche Investitionen gefährdet werden. Die bedarfsorientierte Grundsicherung könnte sich am Sozialhilfeniveau orientieren, wenn die seit langem erforderliche Reform des Warenkorbes bedarfsadäquat vollzogen ist.

Finanzierungsmöglichkeiten

Die zunächst von einer vermeintlichen Mißbrauchsdiskussion begleitete Sparpolitik hat sich unversehens in ihr Gegenteil verkehrt. Die Gefahr einer „Überkonsolidierung“ ist nicht mehr von der Hand zu weisen. Auf der anderen Seite zeigt die wachsende Zahl der Arbeitslosen, die von Armut bedroht sind, daß an den falschen Stellen gespart wurde. Die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung wird mehr und mehr in Frage gestellt.

Kurskorrekturen zugunsten der Betroffenen sind daher dringend erforderlich, wenn die sozialen Probleme

nicht verschärft werden sollen. Ausreichende Finanzierungsmittel stehen zur Verfügung: Ohne vom Haushaltsplan abweichen zu müssen, könnten die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung um gut 4 Mrd. DM gesteigert werden: etwa 3 Mrd. DM Beitragsüberschüsse zusätzlich des im Bundeshaushalt veranschlagten Zuschußbedarfs von 1,7 Mrd. DM. Diese Mittel würden ausreichen, um die Ausgaben für das Arbeitslosengeld um etwa ein Fünftel aufzustocken.

Auch im Bundeshaushalt bestehen noch Finanzierungsmöglichkeiten zur Abdeckung der Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe. Wenn sich der Bund seiner Verantwortung für die finanzielle Absicherung der Arbeitslosen und die Arbeitsmarktpolitik bei drastisch gesteigener Arbeitslosigkeit nicht entziehen will, muß er seinen finanziellen Beitrag erhöhen. Mit diesem stärkeren finanziellen Engagement werden zugleich die Kommunen bei der Sozialhilfe entlastet. Diese Umschichtungsaktion zwischen den öffentlichen Haushalten ermöglicht es den Gemeinden, ihre Investitionsspielräume wieder zurückzugewinnen.

Über die aktuelle finanzpolitische Situation hinaus stellt sich die Frage nach dem Konstruktionsprinzip der Arbeitslosenversicherung und der Verteilungsgerechtigkeit ihrer Finanzierung. Es ist kaum einsehbar, daß die Finanzierung ausschließlich durch die Solidargemeinschaft der Arbeiter und Angestellten erfolgt, die nicht nur das Risiko der Arbeitslosigkeit allein zu tragen haben, sondern zudem trotz ständig steigender finanzieller Belastungen immer weniger Leistungen erhalten. Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein Problem für einen Teil der Bevölkerung. Ein funktionierender Arbeitsmarkt ist von generellem gesellschaftlichen Interesse. Es ist daher zu fragen, warum nicht alle Gruppen der Erwerbstätigen einen Beitrag zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik leisten.¹⁵

Zudem benötigt die Bundesanstalt zukünftig mehr Geld, wenn sie sich nicht auf die Verwaltung der Arbeitslosigkeit und die Milderung sozialer Folgeschäden beschränken soll, sondern selbst über eine aktive Arbeitsmarktpolitik einen eigenständigen Beitrag zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung leisten will. Es stellt sich daher die Frage nach einer prinzipiellen Reform ihres Finanzierungssystems und einer Erweiterung ihrer Finanzierungsbasis.

¹³ Vgl. W. B a l s e n u. a., a.a.O., S. 114.

¹⁴ Vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.): Änderungsvorschläge 83 zum Bundessozialhilfegesetz und zu anderen Gesetzen des Bundes, Köln 1983, S. 5.

¹⁵ Vgl. G. B o s c h: Arbeitsmarktbeitrag: Eine gerechte Verteilung der Lasten in der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 8/1983, S. 461 ff.