

Die Last der Arbeitslosigkeit

Seit 1973 liegt auf dem deutschen Volk die schwere Last der Arbeitslosigkeit. Unter dieser Bürde stöhnen alle echten Arbeitslosen. Ihre materiellen Lebensverhältnisse sind äußerst eingeschränkt. Bei einem vormaligen Einkommen von 2500 DM erhält die Familie mit zwei Kindern, falls die Frau nicht mitarbeitet, ein Arbeitslosengeld von 1959 DM. Das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung München hat für einen Alleinstehenden das Existenzminimum für das Jahr 1990 auf 880 DM berechnet¹. Sozialhilfe bekommt in München eine vierköpfige Familie, wenn sie monatlich weniger als 1827 DM Einkommen hat.

Die Lebensverhältnisse sind bedrückend. Noch schlimmer sind die seelischen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit. Es entwickelt sich das Gefühl, nicht mehr gebraucht zu sein. Auch wenn die Arbeitslosigkeit unverschuldet ist, veranlassen Schuld- und Schamgefühle den Arbeitslosen, sich von der Gesellschaft zurückzuziehen und den gewohnten Umgang zu meiden. Die Fähigkeiten liegen brach. Es fehlt die Erfüllung durch eine sinnvolle, erfolgreiche Tätigkeit. Der arbeitslose Vater verliert an Ansehen; Frau und Kinder erheben nicht selten Vorwürfe. Der Friede in der Familie schwindet.

Diese Auswirkungen treffen alle Arbeitslosen; die Größe der Belastung mag mit den Verhältnissen verschieden sein. Nur eine kleine Minderheit ist mit der Sicherung im sozialen Netz zufrieden, zumal man von der Last der Arbeit „befreit“ ist, wenn man sich nicht durch Schwarzarbeit zusätzliches Einkommen verschafft. Massenarbeitslosigkeit trotz steigenden Wachstums der Wirtschaft bleibt ein skandalöser Vorwurf gegen das industrielle System, so daß manche glauben, dieses beseitigen zu müssen.

Die Arbeitsmarktbilanz

Die Volkswirtschaft hat vier Ziele zu verwirklichen. Man spricht vom „magischen“ Viereck, weil die vier Ziele nie gleichzeitig realisierbar sind. Eines dieser Ziele wurde von der Volkswirtschaft in der Bundesrepublik verwirklicht. Infolge der beschleunigten Investitionstätigkeit und der anhaltenden Expansion der privaten Verbrauchsausgaben wurde ein unerwartet hohes Wachstum erreicht. Die anderen Ziele aber wurden verfehlt. Nach einer längeren Zeit der Preisstabilität begannen Anfang 1989 die Preise stärker zu steigen. Das außenwirtschaftliche

Gleichgewicht wurde mit einem Leistungsbilanzüberschuß von 85 Milliarden DM (1988) überzogen. Von der allgemeinen Vollbeschäftigung ist die Bundesrepublik noch weit entfernt. Im ganzen gesehen steht die Bundesrepublik vor einer negativen Arbeitsmarktbilanz. Deren wesentlicher Inhalt ist die Gegenüberstellung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage.

1. Das Arbeitsangebot

Das Arbeitsangebot ergibt sich aus dem inländischen Arbeitskräftepotential und den zugewanderten Arbeitskräften. Das inländische Arbeitsangebot errechnet sich aus der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter unter Berücksichtigung der Erwerbsbeteiligung in diesen Altersgruppen. Das Angebot an Arbeitskräften aus dem In- und Ausland ist gleich der Summe aus der Zahl der Erwerbstätigen, der offenen Reserve und der „stillen Reserve“².

Wer zur *offenen Reserve*, also zu den Arbeitslosen, zählt, bestimmt das Arbeitsförderungsgesetz (AFG §§ 100-106). Arbeitslos im Sinn des Gesetzes ist ein Arbeitnehmer, der vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht oder nur eine kurzfristige Beschäftigung ausübt (AFG § 101/1).

Die Zahl der Arbeitslosen ist nicht gleichbedeutend mit der Zahl der Leistungsempfänger. Die Zahlen sind überdies sehr differenziert zu betrachten. Nichtleistungsempfänger (Arbeitslosengeld, -hilfe, -beihilfe) dürfen nur unter bestimmten Bedingungen als Arbeitslose nachgewiesen werden (AFG § 6). Nach der amtlichen Statistik³ waren es im Januar 1989 614 368 Personen. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 1987 bezogen 302 000 Erwerbslose Sozialhilfe. Sozialhilfeempfänger melden sich vielfach erst arbeitslos, nachdem sie Hilfe zum Lebensunterhalt beantragt haben. Sie erhalten Arbeitslosenhilfe in unbegrenzter Dauer, wenn Bedürftigkeit und Verfügbarkeit nachgewiesen sind. Bedürftigkeit liegt nicht vor, wenn Vermögen vorhanden ist oder Einkommen vom letzten Arbeitgeber bezogen wird. Der Nachweis der Verfügbarkeit gelingt leicht, wenn die Zahl der offenen Stellen gering ist. Gemeldet werden den Arbeitsämtern laut Präsident Heinrich Franke ca. 35 Prozent.

Zu den Arbeitslosen zählt auch die Zahl derer, die zum Sockel gehören, der nicht mehr vermittelt werden kann. Selbst bei Überbeschäftigung bleibt ein Restbestand. Die Bundesanstalt vermutet 250 000 Personen; mit Sicherheit kann dies aber niemand sagen. Die Gründe, warum diese nicht mehr vermittelt werden können, sind sehr vielfältig, zum Beispiel gesundheitlich bedingte Leistungsunfähigkeit, familiäre Gründe, nicht abgeschlossene Berufsausbildung, Alter über 55 Jahre, Alkoholmißbrauch, Drogenabhängigkeit, Pfändung.

Die Zahl der Arbeitslosen wird erhöht durch die *institutionelle* Arbeitslosigkeit⁴, die durch zum Teil arbeitsmarktfremde Gesetze verursacht wird. Personen, die sich an sich nicht arbeitslos melden würden, die aber Rechte aus gesetzlichen Vorschriften erwerben wollen, werden aufgrund dieser gesetzlichen Bestim-

mungen als arbeitslos registriert. Sie haben weder aus konjunkturellen noch aus strukturellen Gründen den Arbeitsplatz verloren.

Durch die Vorruhestandsregelung (VRG) vom 13. April 1984 konnten Arbeitnehmer bis zum 1. Januar 1989 mit 60 Jahren in Rente gehen, wenn sie vorher ein Jahr arbeitslos waren. Seit 1984 bezogen 150 000 Personen Vorruhestandsgeld. Das Vorruhestandsgesetz wurde nun durch das Altersteilzeitgesetz ersetzt, das kaum in Anspruch genommen wird. Das zeigt, daß die Vorruhestandsregelung nicht ein Notversicherungsgesetz, sondern ein Wohlstandssicherungsgesetz war.

Kommt es in Betrieben zu Entlassungen, können Unternehmen im Rahmen von Sozialplänen Abfindungen und/oder Ausgleichszahlungen gewähren. Die Metallindustrie, die Elektroindustrie und der Bergbau gewähren, dem bisherigen Einkommen entsprechend, mehr oder weniger hohe Abfindungen. Mehr als 85 Prozent der Sozialplanempfänger sind über 55 Jahre alt.

Im Jahr 1985 wurde die Kindergeldregelung liberalisiert. Kindergeld wird nun bis zum 21. Lebensjahr gewährt. Melden sich Jugendliche, die keine Anwartschaften auf Arbeitslosengeld erworben haben, beim Arbeitsamt als arbeitslos, erhalten die Eltern für sie Kindergeld. Seit 1985 nahmen die Kindergeldarbeitslosen um 50 000 bis 100 000 zu.

Das Institut der deutschen Wirtschaft schätzt die Zahl der institutionellen Arbeitslosen auf 340 000 bis 510 000. Experten halten diese Zahl nicht für zu hoch.

Mit dem Gesetz vom 1. Juli 1987 wurde die Bezugsdauer der Leistungen unter bestimmten Voraussetzungen bis zum 27. Lebensjahr verlängert. Dadurch hat sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen stark erhöht. Durch diese Liberalisierung bleibt der Personenkreis, der vorher wegen fehlender Bedürftigkeit keine Arbeitslosenhilfe erhielt, entsprechend länger im Leistungsbezug.

Am 1. Januar 1988 trat insofern eine Beschränkung ein, als die Arbeitsämter arbeitslose Nichtleistungsempfänger, die nicht wenigstens alle drei Monate ihr Vermittlungsgesuch erneuern, nicht mehr als Stellensuchende führen. Ein Telefonanruf aber genügt, wenn eine Arbeit von wenigstens 18 Stunden in der Woche gewollt wird (AFG § 102).

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wuchs wahrscheinlich auch dadurch, daß die versicherungsfreien Beschäftigungen zunahmen. Nach der Studie, die der Arbeitsminister 1987 in Auftrag gegeben hat, sind 2,3 Millionen Bundesbürger sozialversicherungsfrei beschäftigt. Der Lohn beträgt 450 DM. Vor allem Studenten, Schüler, Rentner und Hausfrauen suchen solche Beschäftigungen. Eine halbe Million übt neben dem eigentlichen Beruf eine geringfügige Nebenbeschäftigung aus. Gibt man diese Beschäftigung auf, kann man sich arbeitslos melden. Damit waren illegale Beschäftigung und Mißbrauch der sozialen Leistungen möglich. Zu deren besseren Bekämpfung wird ab Juli 1991 für alle Beschäftigten ein Sozialversicherungsausweis eingeführt, der Namen und Versicherungsnummer des Arbeitnehmers trägt. Gleichzeitig wird ab Januar 1990 die Meldepflicht der Arbeitgeber

verschärft und auf geringfügige Beschäftigungen mit weniger als 450 DM Lohn monatlich ausgedehnt.

Da gegenwärtig keine Meldekontrolle besteht, ist eine Überwachung der Arbeitslosen nur schwer möglich. Eine gewisse Besserung ist durch die Einführung der Computer im Arbeitsamt eingetreten. Üblicherweise melden sich Arbeitslose ohne Leistungsbezug nicht ab, werden also in der Statistik mitgezählt. Die Arbeitslosenzahl enthält auch Personen, die dem Arbeitsmarkt in Wirklichkeit nicht mehr zur Verfügung stehen, vorübergehend oder endgültig. Aber sie nutzen nach Aufgabe ihres Arbeitsplatzes den Anspruch auf Arbeitslosengeld weiter. Die Zahl der Arbeitslosen erhöht sich ferner durch die arbeitslosen Aussiedler, Übersiedler und Asylanten. Nach der Presseinformation der Bundesanstalt für Arbeit (Mai 1989) waren 228 714 Ausländer arbeitslos.

Die offene Reserve wird durch die „*stille Reserve*“ ergänzt. Ein Teil der stillen Reserve ist demographisch festzulegen. Die Zahl der jungen Menschen, die ins Erwerbsleben treten, steht im ganzen fest. Während bis 1987 die Zahl der Neueingetretenen die Zahl der angebotenen Arbeitsplätze überstieg, stehen nun in Bayern 25 000 Lehrstellen frei.

Auffallend ist die zunehmende Bereitschaft der Frauen zur Erwerbsarbeit. Bei der Verheiratung scheiden sie grundsätzlich nicht aus dem Erwerbsleben aus. Erst nach der Geburt eines Kindes verlassen sie ihren Arbeitsplatz, kehren aber ins Erwerbsleben zurück, wenn die wenigen Kinder ein entsprechendes Alter erreicht haben. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen an den Beschäftigten hat sich 1987 auf 38,1 Prozent erhöht (1970 noch 35,8 Prozent). Insgesamt sind 800 000 Frauen mehr ins Erwerbsleben eingetreten. Jedes zweite Kind in Bayern hat eine berufstätige Mutter. Nach dem Mikrozensus vom April 1988 waren 52,5 Prozent der Frauen mit Kindern unter 18 Jahren erwerbstätig. Die Gründe für diese Entwicklung sind sehr verschieden. Sie reichen von zu geringem Verdienst des Mannes über die Freude am Beruf bis zur Erhöhung der Altersversorgung, zur Selbstverwirklichung, zu übersteigerten Lebensstandardansprüchen.

Nach der Vizepräsidentin der Bundesanstalt, Ursula Engelen-Kiefer, ist anzunehmen, daß sich die Zahl der Schulabgänger in den 90er Jahren um 1,4 Millionen verringert, die der Frauen, die einen Arbeitsplatz suchen, um mehr als 100 000 pro Jahr wächst und in den drei kommenden Jahren 600 000 Aussiedler auf den Arbeitsmarkt drängen. Zur stillen Reserve zählen auch Arbeitskräfte, die sich aus Mangel an Arbeitsplätzen in die stille Reserve zurückziehen. Sie stehen aber dem Arbeitsmarkt bei Bedarf und unter gewünschten Bedingungen wieder zur Verfügung. Nimmt ein Arbeitsloser die zumutbare Arbeit im Sinn der Zumutbarkeitsordnung vom 16. März 1982 nicht an, wird eine Sperrzeit verhängt. Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Heinrich Franke, rechnet mit 200 000 Fällen dieser Art. Diese werden nicht als Arbeitslose gezählt.

2. Die Arbeitsnachfrage

Dem großen Arbeitsangebot stand seit Jahren eine wesentlich geringere Nachfrage gegenüber. In jüngster Zeit scheint sich das zu ändern, jedenfalls in Bayern. Für die Höhe der Arbeitsnachfrage ist auch die Zahl der offenen Stellen ein Hinweis. Die hohe Arbeitslosigkeit seit 1973 geht auf konjunkturelle und strukturelle Gründe zurück.

Die konjunkturellen Gründe liegen zum Teil in den Gesamtschwankungen der Wirtschaft. Sie haben von Januar bis Oktober 1988 zu 13 483 Insolvenzen geführt, darunter 9943 Unternehmen. Dies hängt teilweise mit der Sättigung des Markts zusammen. Die Entwicklung seit 1988 aber zeigt, daß die Sättigung des Markts in nicht seltenen Fällen durch die Art der Güter und die Kaufkraft der Konsumenten bestimmt ist. Die Entlastung der Lohn- und Einkommensteuer 1986 um beinahe 25 Milliarden DM hat den Konsum erheblich steigen lassen.

Die Insolvenzen sind auch bedingt durch die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit in der Qualität der Produkte wie in der Höhe der Preise. Deshalb suchen die Unternehmen die Kosten zu senken. Das führt zur Freisetzung von Arbeitskräften. In der Druckindustrie wurden seit 1980 25 000 Arbeitskräfte entlassen.

Neue Produktionstechnologien schaffen größere Anwendungsmöglichkeiten. Die Verwendung von mikroelektronischen Bausteinen für die Steuerungs- und Regelungsprozesse wie die Einbeziehung neuer Sensoren charakterisieren die Entwicklung. Die dadurch freigesetzten Arbeitskräfte können nur dann noch beschäftigt werden, wenn der Absatzmarkt erweiterungsfähig ist. Auf der anderen Seite bietet die Mikroelektronik unabsehbare Innovationsimpulse.

Auch falsche wirtschaftspolitische Entscheidungen haben zur Fehlentwicklung beigetragen. Man hat zum Beispiel 1968/70 zu lange an den überholten Wechselkursen festgehalten. Die Folge waren geringere Lohnerhöhungen. Das führte zu einer Gewinnexplosion und anschließend zu einer Überreaktion der Löhne. Die Rezession der Weltwirtschaft zu Beginn der 70er Jahre und erst recht die Ölpreiserhöhung von 1973 mit der „Vollbeschäftigungsgarantie“ führten zu falschen Lohnentwicklungen. Ferner beeinträchtigten mangelnder sozialer Konsens und zu optimistische Prognosen die Anpassung an veränderte Wachstumsbedingungen.

Erwarten die Unternehmen keine Wettbewerbsbesserungen mehr im Inland, wandern sie ins Ausland ab. Die Direktinvestitionen aus der Bundesrepublik im Ausland lagen im ersten Halbjahr 1988 bei 86,9 Milliarden DM. Dem standen Investitionen von Ausländern im Inland mit 23,2 Milliarden DM gegenüber. Der Kostendruck ist bei der Verlagerung der Produktion ins Ausland deutlich spürbar. Die billigeren Löhne, die geringere gesetzliche Regulierung und die längere Arbeitszeit sind maßgebend. Damit gehen die Arbeitsplätze verloren, die sonst zur Befriedigung der Auslandsnachfrage gedient hätten.

In der Bundesrepublik vollzieht sich seit langem ein tiefgreifender *Strukturwandel* von der Agrar- zur Industrie- und Dienstleistungswirtschaft. Seit 1960 wurden 2,339 Millionen Hektar (16,4 Prozent) aus der landwirtschaftlichen Nutzung genommen. Durch die Technisierung der Landwirtschaft sind die Arbeitsplätze auf eine geringe Zahl zusammengeschmolzen. Mittlere Bauernhöfe, die vor Jahrzehnten sechs bis sieben Dienstboten gehalten haben, werden nun vom Bauern und der Bäuerin betrieben. In der gewerblichen Wirtschaft hat sich das Verhältnis von Angestellten und Arbeitern verschoben. Nach der Auswertung des Statistischen Bundesamts kamen 1970 erst 68 Angestellte auf 100 Arbeiter, 1987 waren es 104.

Eine Aufschlüsselung des Ergebnisses der Volkszählung (1987) nach Wirtschaftsbereichen belegt die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungsbereichs. Der Anteil der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe lag 1987 mit 41,8 Prozent immer noch an der Spitze, obgleich hier die Beschäftigtenzahl um 13 Prozent auf 11,2 Millionen zurückgegangen ist. Der Rückgang der Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft um mehr als die Hälfte auf 0,9 Millionen ist besonders deutlich ausgefallen. Zugenommen hat die Beschäftigung unter anderem im Gesundheits- und Bildungswesen, im Gastgewerbe und bei den Gebietskörperschaften. In diesen Dienstleistungsbereichen ist die Zahl der Beschäftigten um 47,7 Prozent auf zehn Millionen gestiegen. Bei Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung lag die Beschäftigtenzahl 1987 mit 4,8 Millionen noch auf dem Stand von 1970.

Der Montanunionsvertrag von 1952 ging von dem Gedanken aus, daß diese erste europäische Gemeinschaft eine Auslese nach der Gunst der Standorte bringen werde. Es gelang aber nicht, in den alten Montanrevieren zukunftssträchtige Ersatzindustrien, wie etwa in Penzberg und Peißenberg (Oberbayern), anzusiedeln. Erst in neuester Zeit werden ernstliche Versuche unternommen. Darum setzte in einigen Ländern eine hemmungslose Subventionstätigkeit ein. Das führte zu gewaltiger Überproduktion. So wurde 1983 ein Kapazitätsabbau nötig, der in der Stahlindustrie 73 000 Arbeitsplätze kostete. Ähnlich war es im Kohlebergbau. Das Öl verdrängte die Kohle⁷.

Seit neuestem drängen die Entwicklungsländer auf den Markt. Die „Kleinen Tiger“, die Länder des Fernen Ostens mit ihrer ungestümen Entwicklung und aggressiven Exportpolitik wie Hongkong, Taiwan, Singapur, Südkorea, überschwemmen mit billigen Produkten die Industrieländer. Das zwingt diese zur Umstrukturierung ihrer gewerblichen Wirtschaft.

Von 1970 bis 1987 wurden zwar 2,6 Millionen Arbeitsplätze neu geschaffen, aber durch Rationalisierung wurden auch viele zerstört, durch Betriebsaussiedlung viele dem deutschen Arbeitsmarkt entzogen. Vor allem war die Zahl der neugeschaffenen Arbeitsplätze dem Zugang durch die gesellschaftlichen Veränderungen und dem Zuzug von außen nicht gewachsen.

Die offizielle Arbeitsmarktstatistik und die Wirklichkeit zeigen einen klaffenden *Widerspruch*. Die Bundesanstalt für Arbeit meldete Ende Mai 1989 249 327 offene Stellen. Auf der anderen Seite sprach der Präsident des Zentralverbands des Handwerks von 600 000 bis 800 000 offenen Stellen, der Arbeitgeberpräsident sogar von einer Million und mehr. Offensichtlich gibt die Gegenüberstellung der statistischen Zahl der Arbeitslosen (Mai 1989: 1 947 464) und der gemeldeten offenen Stellen ein falsches Bild der Wirklichkeit.

Ein nicht unerheblicher Teil der Betriebe klagt über Arbeitskräftemangel, besonders an Fachkräften. Bei einer statistischen Erhebung der Handwerkskammer München erklärten 41 Prozent der Betriebe, daß sie Arbeitskräfte nötig hätten, davon 91 Prozent Fachkräfte und 9 Prozent Hilfskräfte (Handwerkskammer für München und Oberbayern 15. 3. 1989). In der Metall- und Elektroindustrie bremst ein anhaltender Mangel an Fachkräften zunehmend die Produktion. Der krasse Mangel an Pflegepersonal in den Krankenhäusern wurde in den Streiks des Pflegepersonals zu Beginn des Jahres 1989 der Öffentlichkeit bewußt. Es gibt aber auch keine Putzfrauen, Küchenhilfen und Spüler.

Wo liegen die Gründe für diese Widersprüche? Ein Grund liegt wohl darin, daß es an der erforderlichen Qualifikation fehlt oder daß Einschränkungen in der Person des Arbeitslosen vorliegen. Die Betriebe melden ihre offenen Stellen vielfach den Arbeitsämtern nicht. Möglicherweise gibt es weniger „echte“ Arbeitslose und mehr offene Stellen. Eine eigenartige Situation besteht auch bei der Zahl der vermittelten Arbeitnehmer. Die Vermittlungsquote liegt im Bundesdurchschnitt bei rund 35 Prozent, die Erhebung der Handwerkskammer für München und Oberbayern ergab nur 6 Prozent. Besonders auffallend ist, daß sich nur 29 Prozent der von den Arbeitsämtern benannten Arbeitnehmer bei den Betrieben vorstellen.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit

Die Massenarbeitslosigkeit erschien lange Zeit in der öffentlichen Diskussion als ein fixer Block von zwei Millionen. Seit Mai 1989 ist eine Veränderung vor sich gegangen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist unter die Zwei-Millionen-Grenze gesunken, wobei die Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik auf 27,4 Millionen angewachsen ist.

Aber die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist immer noch viel zu hoch. Regional sind erhebliche Unterschiede zu vermerken. In Nord- und Westdeutschland ist der Arbeitsmarkt schlechter als in Süddeutschland. In den Landesarbeitsamtsbezirken sind die Arbeitslosenquoten sehr unterschiedlich, im Norden wie im Süden. Besonders auffallend ist die niedrige Arbeitslosenquote in Südbayern: im Landkreis Dachau zum Beispiel 3,1 Prozent, in München 5,4 Prozent, im Landkreis Starnberg 3,0 Prozent.

Bei den hohen Vermittlungszahlen (seit Jahresbeginn 1989 881 604) würde man einen noch stärkeren Rückgang der Arbeitslosenzahlen im Bundesgebiet erwarten. Der Block der registrierten Arbeitslosen ist mit einem Wasserreservoir zu vergleichen, in das auf der einen Seite Wasser zu-, auf der anderen Seite abfließt. Daß der „Wasserstand“ so lange gleich blieb, hängt damit zusammen, daß sehr viele nur zu kurzfristigen Gelegenheitsarbeiten vermittelt werden, die bisher nicht sozialversicherungspflichtig waren. Außerdem melden sich in der Regel die Nichtleistungsempfänger nicht ab. So kann der Eindruck einer „unechten“ Arbeitslosigkeit entstehen.

Will man einigermaßen abschätzen, wie die Last der Arbeitslosigkeit verteilt ist, muß man nach Möglichkeit auch die Struktur der Arbeitslosigkeit untersuchen; denn Arbeitsloser ist nicht gleich Arbeitsloser. Alle nach dem gleichen Maß messen zu wollen wäre höchst ungerecht. Die Belastung eines alleinverdienenden Familienvaters mit einem Arbeitslosengeld von 1959 DM ist nicht zu vergleichen mit der eines arbeitslosen Ingenieurs, der unter Umständen eine Abfindung von Hunderttausenden DM erhält. Eine Differenzierung ist deshalb legitim, ja geboten. Mit einer Bagatellisierung der Arbeitslosigkeit hat dies nichts zu tun.

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) hat schon vor Jahren die amtliche Erfassung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik als unzulänglich kritisiert. Die Forscher wiesen darauf hin, daß die Statistik weder die sozialen und gesellschaftlichen Belastungen noch die Ursachen der Arbeitslosigkeit aufzeige. Arbeitspolitische Anstrengungen erfordern jedoch verlässliche empirische Angaben über Tatsachen. Darum soll der Versuch gemacht werden, die Struktur der Arbeitslosigkeit zu durchleuchten.

Die Belastung durch die Arbeitslosigkeit wächst mit ihrer Dauer. Eine „friktionelle“ Arbeitslosigkeit (Friktion – Reibung) ist in der freien Wirtschaft nicht zu vermeiden. Ohne sie wäre ein Hinüberwechseln von Arbeitskräften aus einem Wirtschaftszweig in einen anderen nicht möglich. Dieses Maß an Arbeitslosigkeit muß gleichsam als unvermeidlich hingenommen werden.

1987/88 waren die Arbeitnehmer, die wieder eine Beschäftigung fanden, durchschnittlich etwas mehr als sechseinhalb Monate arbeitslos. Dabei war die Dauer sehr unterschiedlich. Bei 19,9 Prozent waren es sechs bis zwölf Monate, bei 15 Prozent ein bis zwei Jahre, bei 13,5 Prozent zwei Jahre und länger. 60 Prozent der längerfristigen Arbeitslosen waren 1987 durch Leistungen aufgrund des Arbeitsförderungsgesetzes abgesichert, die übrigen 40 Prozent nicht, eine schwere Belastung für die Betroffenen. Für die Nichtleistungsempfänger ist die Belastung sehr unterschiedlich, je nachdem noch Vermögen bzw. Einkommen vom letzten Arbeitgeber vorhanden ist oder nicht. Die länger dauernde Arbeitslosigkeit hängt jeweils auch von der regionalen bzw. branchenmäßigen und fachlichen Situation ab, zudem von der örtlichen und beruflichen Mobilität.

Einige soziale Gruppen sind besonders gefährdet. Bis in die jüngste Zeit gehör-

te dazu die *Jugend*. Seit 1985 hat sich die Lage geändert. Heribert Späth, Präsident des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, sprach davon, daß voraussichtlich über 60 000 Lehrstellen unbesetzt bleiben werden (11./12. 3. 1989). Dennoch sind die Schwierigkeiten nicht überwunden. In manchen Dienstleistungsberufen gibt es erhebliche Konkurrenz unter den Jugendlichen mit guten Schulzeugnissen⁸.

Eine ausgesprochene Problemgruppe sind die *Akademiker*. Ihre Arbeitslosigkeit dauert durchschnittlich acht bis zehn Monate. 1987 waren 120 000 Akademiker als arbeitslos registriert⁹.

Der Anteil der *Frauen* ist sehr hoch. Grund dafür ist die zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen. Dabei werden in vielen Bereichen Frauen dringend gesucht, wie Verkäuferinnen, Friseurinnen, Sekretärinnen, Krankenschwestern, Altenpflegerinnen, Erzieherinnen. Häufig suchen Frauen nur Halbtagsarbeit. Der Anteil der Frauen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist größer als bei den Männern. Außerdem bilden die Niedriglohngruppen einen verstärkten Anreiz zur Rationalisierung. Möglicherweise spielt auch die „unechte“ Arbeitslosigkeit eine Rolle.

Abgesehen von einzelnen Berufen (zum Beispiel Verkäuferinnen, Altenpflegerkräfte) haben *über 50jährige* kaum eine Chance, Arbeit zu finden, außer die Konjunktur läuft auf Hochtouren.

Besonders schwierig ist die Lage der *Ausländer*. Im Mai 1989 waren 228 714 als arbeitslos registriert. Sie einzugliedern stößt auf besondere Schwierigkeiten. Große Hindernisse sind die mangelnden Sprachkenntnisse, die unzureichende Ausbildung und die in letzter Zeit aufkommende Ausländerfeindlichkeit. Unter diesen Hemmungen leiden auch die Aussiedler.

Ursprünglich war die Arbeitslosenversicherung eine Notstandshilfe. Für den Großteil der Arbeitslosen ist sie es noch heute. Für einen nicht geringen Teil ist sie inzwischen zu einer Wohlstandshilfe geworden. Unter den Leistungsempfängern befinden sich zahlreiche Personen, die auf den Leistungsbezug nicht angewiesen sind. Dies gilt zum Beispiel für die Ruheständler. Ende September 1988 bezogen 107 200 Personen Vorruhestandsgeld, 1985 haben knapp 30 Prozent der Arbeitslosenhaushalte Lohnersatzleistungen nach AFG durch Sozialhilfe aufgestockt. Frauen, die eine nichtversicherte Arbeit übernommen hatten, wollten sich ein „Zubrot“ verdienen. Die 60 000 Sozialplanarbeitslosen sichern sich zu den Ausgleichszahlungen noch die Arbeitslosenunterstützung. Ähnliches gilt auch für die Kindergeldarbeitslosen.

Heftig umstritten ist die Frage der *Arbeitsunwilligkeit*. Eine „echte“ Arbeitslosigkeit im Sinn von §§ 101–103 AFG liegt dann nicht vor, wenn die ernste Absicht fehlt, eine Arbeit zu finden, zum Beispiel wenn die Arbeitslosigkeit nur zum Erlangen des vorgezogenen Altersruhegelds fingiert wird. Dies muß von Fall zu Fall bewiesen werden, kann aber nur durch konkrete Arbeitsangebote oder im Rahmen von Arbeitsberatungen geprüft werden. Diese werden inzwischen wie-

der möglichst alle drei Monate durchgeführt. Die Urteile über die Arbeitsunwilligkeit gehen bei den Behörden und Instituten weit auseinander. Nach dem Ifo-Institut sind 10 Prozent der Arbeitslosen nicht an einer Arbeit interessiert¹⁰. Nach einer Umfrage des Instituts für Demoskopie in Allensbach waren 1986 380 000 freiwillig arbeitslos. Ob diese Zahlen stimmen, wird die Untersuchung des Arbeitsministeriums ergeben.

Nach dem Gesetz ist Arbeitsunwilligkeit durch Ablehnung einer angebotenen Arbeit oder eventuell einer Bildungsmaßnahme festzustellen. Dann wird eine Sperrzeit verhängt. Von Januar bis Dezember 1988 wurden im Bundesgebiet 165 397 Sperrzeiten ausgesprochen. Solche Sperrzeiten sind schwer zu verhängen, weil das Angebot konkret sein muß. Sperrzeiten dagegen, die der Arbeitslose selbst verschuldet hat, sind leicht zu beweisen, wenn Arbeitsbescheinigungen vorliegen. Die von Präsident Heinrich Franke genannten Zahlen beziehen sich auf die zuletzt genannten Sperrzeiten. Darunter befinden sich auch Arbeitnehmer, die ihre Arbeitsstelle zum Teil in gegenseitigem Einvernehmen aufgegeben haben. Manchmal bekommen sie eine ansehnliche Abfindung. In diesen Fällen ist die Sperrzeit nicht sonderlich belastend.

Nichtleistungsempfänger gehören nicht selten zu den „Scheinarbeitslosen“, den „unechten“ Arbeitslosen. Sie arbeiten als Schwarzarbeiter. Das tun freilich auch Leistungsempfänger. Dabei sind als „Schwarzarbeiter“ nicht diejenigen gemeint, die ab und zu am Wochenende gegen Entgelt Nachbarschaftshilfe leisten.

Zu den „unechten“ Arbeitslosen zählen auch jene Personen, die aus dem Arbeitsleben ausscheiden, aber ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld soweit als möglich ausdehnen, und anschließend als Nichtleistungsempfänger ihre Rente durch Ausfallzeiten aufstocken.

Bekannt ist die Unterstützungsbetrügerei bei Ausländern. Schäden in Millionenhöhe verursachen die „Stempelwischer“. Durch Verwischen, Radieren und Auswaschen mit chemischen Mitteln versuchen sie die Paßkontrollstempel der Grenzbehörden unkenntlich zu machen, um dadurch Auslandsaufenthalte zu verschleiern.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit zeigt eine völlig verschiedene Situation der Arbeitslosen. Sie zeigt aber auch, daß Arbeitslosigkeit nicht mit einem einzigen Mittel bekämpft werden kann.

Überwindung der Arbeitslosigkeit

Möglicherweise ist die Zahl der „unechten“ Arbeitslosen sehr hoch. Um den Mißbrauch der gesetzlichen Bestimmungen zu beseitigen, müßten entsprechende Maßnahmen getroffen werden. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen müßte möglichst auf die Zahl der „echten“ Arbeitslosen reduziert werden. Die Zahl der

offenen Stellen, die weit über der registrierten liegt, fordert zur genaueren Analyse dieser Tatsache auf, um dem Mißstand abhelfen zu können. Der Ruf nach den Fachkräften weist auf einen erheblichen Rückstand an Ausbildung hin. Es herrscht ein steigender Qualifikationsbedarf. Die Sinnhaftigkeit der „Wohlstandshilfe“ müßte hinterfragt werden.

Wenn „das Prinzip des Primats der Arbeit vor dem Kapital eine Forderung sozialethischer Natur“ ist (Enzyklika „Laborem exercens“ III, 15), wäre es eine Aufgabe der Industrieländer, nicht die Arbeit zum Kapital zu holen, sondern das Kapital zu den Menschen zu bringen, also in den Zuwandererländern Fabriken zu gründen, um den Menschen dort Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen.

Auch wenn man der Meinung ist, die Zahl der „unechten“ Arbeitslosen sei sehr hoch, ist doch zu vermuten, daß ein erheblicher Block von „echten“ Arbeitslosen bleibt. Diese Arbeitslosigkeit zu überwinden, bleibt das innenpolitische Problem Nummer eins. Alle Richtungen wollen dies mit marktwirtschaftlichen Mitteln. Über die Wege gehen die Meinungen auseinander.

Es dürfte unumstritten sein, daß die freie privatkapitalistische Wirtschaft keinen Regulator in sich trägt, der sie automatisch auf Vollbeschäftigung hinsteuert und, wenn Störungsfaktoren auftreten, sie zur Vollbeschäftigung zurückführt. Darum ist Konjunktur- und Beschäftigungspolitik nötig. Nachfrageorientierte Wirtschaftspolitikern fordern Arbeitsbeschaffungsprogramme. Bei dem vorherrschenden gespaltenen Markt mit der hohen Kapazitätsauslastung in manchen Branchen und Regionen ist eine globale Steuerung nicht sinnvoll. Es käme bei manchen Zweigen der Wirtschaft zu einer gefährlichen Tempobeschleunigung und Überhitzung, während lahmende Wirtschaftszweige und Regionen nachhinken. Der Staat muß durch seine Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitspolitik für ein der Wirtschaft günstiges Klima sorgen, damit das Wachstum sich in gesunder Weise entwickeln kann. Staat, Gewerkschaften und Unternehmen müssen in diesem Wachstum für soziale Sicherung und für Humanisierung der Arbeit sorgen. Vor allem müssen die 117 Milliarden DM Subventionen durchforstet werden.

Für ein zukunftsträchtiges Wachstum spielen Innovationen eine entscheidende Rolle. Innovationen gibt es immer. Nicht alle sind von gleicher Bedeutung. Durch neue Produkte werden neue Arbeitsplätze geschaffen. Die neuen Schlüsselindustrien produzieren nicht nur in sich selbst neue expansive Märkte, sie tragen auch zur kreativen Selbsterneuerung vieler klassischer Branchen bei, zum Beispiel der Autoindustrie oder der Elektroindustrie durch computergesteuerte Werkzeugmaschinen, Roboter, Anlagen der Prozeßdatenverarbeitung, Laser- und Sensortechnik, Telekommunikation. Entscheidend für das Wachstum sind die Erweiterungsinvestitionen. Es gibt eine Vielzahl von realisierbaren Basisinnovationen. Ihre Einführung hängt aber nicht nur von der Risiko- und Innovationsbereitschaft der Unternehmer ab.

Mit dem Wachstum sind in zunehmendem Maß Rohstoffe und Energien einem

Raubbau ausgesetzt. Kohle- und Ölvorräte gehen in absehbaren Jahrzehnten zu Ende. Also müssen alternative Energien ausgebaut werden. Das Wachstum führt auch zur Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden, sogar zur Gefährdung der lebenswichtigen Ozonschicht. Um das Leben auf der Erde auf die Dauer noch möglich zu machen, sind Investitionen zugunsten der Umwelt notwendig. Nach dem Ifo-Institut waren im Jahre 1988 schon 400 000 Arbeitnehmer auf diesem Gebiet beschäftigt.

Trotz aller Maßnahmen zur Förderung des Wachstums läßt sich aber bei dem gegenwärtigen hohen Stand des Sozialprodukts nicht mehr mit Wachstumsraten rechnen wie nach dem Zweiten Weltkrieg. Darum sind flankierende Maßnahmen unerlässlich, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Es sind zwei Hauptgruppen von Maßnahmen im Gespräch: Einmal solche, die in die Kompetenz der Tarifpartner fallen. Dazu gehören kürzere Tages- und Wochenarbeitszeiten, längerer Jahresurlaub, Begrenzung der Überstunden und zusätzliche Teilarbeitszeiten. Die zweite Gruppe fällt in die Zuständigkeit des Staats wie die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze, längere Schulzeit bzw. Ausbildung, zeitweises Aussetzen im Beruf (Babyjahr, Erziehungszeiten), eine Arbeitszeitordnung zum Beispiel hinsichtlich der zulässigen Zahl von Überstunden. Nach den Untersuchungen des Ifo-Instituts würde bei einer Verkürzung der Arbeitszeit um zwei Stunden eine Zusatznachfrage von 150 000 Arbeitskräften entstehen¹¹. Nicht alle Aufgaben in der Gesellschaft können auf dem Weg der Erwerbsarbeit gelöst werden. Ehrenamtliche Tätigkeit muß als Ausdruck der sozialen Verantwortung die Erwerbsarbeit ergänzen.

Das Arbeitslosenproblem bleibt bei allem Bemühen um dessen Lösung für alle eine Herausforderung, die Zusammenhänge der Beschäftigungspolitik zu durchdenken. Nach Papst Johannes Paul II. machen die neuen Bedingungen und Anforderungen der Weltwirtschaft eine Neuordnung und Revision der heutigen Wirtschaftsstrukturen und der Verteilung der Arbeit nötig. Die großen Linien dieser neuen Strukturen weist das Weltrundschreiben „Sollicitudo rei socialis“.

ANMERKUNGEN

¹ ifo schnelldienst 1/2 (1989) 6. Zum Existenzminimum gehören Aufwendungen für Lebensunterhalt, Nahrung, Kleidung, Wohnungsmiete, Heizung, Hausrat, Körperpflege, entsprechende Krankheits- und Altersvorsorge und sozial-kulturelle Aufwendungen. Dazu kommen verschiedene Sonderleistungen.

² ifo schnelldienst 18/19 (1978) 11.

³ Die offiziellen Zahlen sind entnommen den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg (ANBA) und deren Presseinformationen.

⁴ Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft, Dokumentation Institutionelle Arbeitslosigkeit (MaTaB).

⁵ ifo schnelldienst 18/19 (1978) 13. ⁶ Ebd. 17–22. ⁷ Ebd. 31.

⁸ Jugend und Berufswahl. Beilage zur Südd. Zeitung Nr. 39, 16. 2. 1989.

⁹ Zentralkomitee der deutschen Katholiken, Dokumentation 6. 5. 1987.

¹⁰ ifo schnelldienst 18/19 (1978) 26.

¹¹ Ebd. 75.