

Totengräber der Arbeitslosenversicherung

An den Finanzmärkten kracht es. Die internationale Finanzkrise hinterlässt Spuren in der Realwirtschaft. Die ersten Pleiten rollen an. Der Chefökonom der europäischen Zentralbank sagt bereits für dieses Jahr ein sinkendes Wirtschaftswachstum voraus. Der Internationale Weltwährungsfonds prognostiziert den Industrieländern ein Nullwachstum. Die Weiche steht auf Abschwung. Bestenfalls. Die Arbeitslosigkeit wird wieder steigen.

In dieser Situation beschließt die große Koalition Anfang Oktober zeitgleich mit ihrem 27 Mrd.-Rettungspaket für die strauchelnde Privatbank Hypo Real Estate die Absenkung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung von 3,3 auf 2,8 Prozent. Alle besoffen? Keineswegs. Die Koalitionsparteien mimen die berühmten Affen – nichts sehen, nichts hören, nichts sagen – und folgen ihrem Dogma aus dem Koalitionsvertrag: »CDU, CSU und SPD stellen sicher, dass die Lohnzusatzkosten (Sozialversicherungsbeiträge) dauerhaft unter 40 Prozent gesenkt werden.«

Die SPD-Gesundheitsministerin Schmidt hatte sich mit ihrem Gesundheitsfonds verzockt. Der Beitrag zur Krankenversicherung muss auf 15,5 Prozent angehoben werden. Insofern war es eine einfache Rechenaufgabe, dass die SPD der seit einem Jahr erhobenen Forderung der CDU nach Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung auf 2,8 Prozent jetzt nachkommen musste. So einfach kann man sich Sozialpolitik machen.

Für Rentner und große Teile der Beschäftigten ist die »Abgabenrochade« (DGB) allerdings nicht kostenneutral. Die Ruheständler zahlen die Erhöhung des Beitrags zur Krankenversicherung ohne Kompensation, da sie ohnehin nicht in die Arbeitslosenversicherung einzahlen und insofern auch von den sinkenden Beiträgen nichts haben. Wer sich zudem bisher um einen günstigen Tarif zur Krankenversicherung bemüht hatte, zahlt nun mehr drauf, als er durch die Absenkung des Beitragssatzes für die Arbeitslosenversicherung entlastet wird.

Auch die sonst eher verhaltene Bundesagentur für Arbeit (BA) zeigte sich in Folge des Koalitionsentscheids verschnupft. Bereits vor diesem Willkürakt rechnete die BA für 2009 mit einem Minus von fünf Mrd. Euro. Diese Prognose fußt auf dem Eckwert der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung, der mit 1,2 Prozent laut BA viel zu hoch gegriffen sei. Da der Beitragssatz für die Deckung der laufenden Aufgaben strukturell zu niedrig ist, wird die Rücklage von ca. 18 Mrd. verbraucht. Hierauf hatte die BA bereits bei der Absenkung des Beitragssatzes auf 3,3 Prozent zu Jahresbeginn hingewiesen. Wird er in 2010 nicht wieder hoch gesetzt – die Regierung hat ab Mitte 2010 einen »strukturellen« Beitragssatz von drei Prozent beschlossen –, sei in 2012 auch die Liquiditätsreserve aufgebraucht. Die BA gibt der Regierung den dezenten Hinweis, dass ihre Wirtschaftsprognosen noch nicht der aktuellen Entwicklung in der Wirtschaft angepasst seien. Verzweiflung oder Ironie? »Der Vorstand sieht es als Vertrauensbeweis der Regierung an, dass der BA zugetraut wird, bei einem nochmals abgesenkten Beitrag unter schwierigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gute Arbeit zu leisten«, so die BA am 6. Oktober 2008. Im Klartext heißt dies: Trifft die Prognose eines »Nullwachstums« zu, wird auch die Arbeitslosigkeit wieder erheblich ansteigen. Dies dürfte auch der Bundesregierung mittlerweile klar sein. Sie übernahm die Prognosen der »Wirtschaftsweisen«. Diese hatten Mitte Oktober eine Wachstumsrate von 0,2 Prozent für das kommende Jahr prophezeit. Wird der Beitragssatz der BA dann nicht deutlich angehoben, steuert die BA auf einen Crash zu. Wäre die BA eine Bank und an die Börse gegangen, wäre ihr geholfen worden!

Die Plünderung der Arbeitslosenversicherung durch die rot-schwarze Koalition ist eine beispiellose Demontage der sozialen Risikoabsicherung der Arbeitnehmer. Innerhalb von drei Jahren wurde der Beitragssatz um 3,7 Beitragssatzpunkte und damit um 57 Prozent gekürzt. »Das entspricht einer Entlastung der Beitragszahler von 30 Milliarden Euro jährlich (Vergleich 2009 zu 2006)«, so die BA. Die Umfinanzierung des Beitragsausfalls durch einen Prozentpunkt der Mehrwertsteueranhebung auf 19 Prozent ab 2007, den die BA erhält, kompensiert diesen Beitragsausfall keineswegs.

Die Arbeitslosenversicherung ist die letzte noch paritätisch finanzierte Säule im System der Sozialversicherung. In der Kranken- und Pflegeversicherung wurde die Parität formal aufgehoben.

ArbeitnehmerInnen büßten einen Feiertag für die Pflegeversicherung ein; in der Krankenversicherung zahlen sie einen Sonderbeitrag von 0,9 Prozent – wie auch die RentnerInnen. Gleichzeitig wurde das Leistungsniveau in der Kranken- und Rentenversicherung reduziert, so dass PatientInnen und Kranke üppige Zuzahlungen inklusive der Praxisgebühr bedienen und darüber hinaus auch für das Alter privat vorsorgen müssen.

Eine Beitragssatzabsenkung entlastet daher real die Arbeitgeber. Eine Politik, die dem Dogma folgt, die Lohnnebenkosten müssten sinken, betreibt eine soziale Umverteilungspolitik zu deren Gunsten. Da Beitragskürzungen zugleich immer einhergehen mit Leistungskürzungen für die Risikoabsicherung der Arbeitnehmer, zahlen diese nach formaler »Entlastung« die erforderlichen Leistungen aus ihrem Nettoeinkommen selbst.

Die Leistungskürzungen, die mit der Absenkung des Beitragssatzes verbunden sind, werden umso drastischer ausfallen, je mehr die Arbeitslosigkeit wieder ansteigen wird. Da die private Zusatzversicherung

in der Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit noch nicht auf dem Markt ist, werden Leistungsausfälle nicht kompensiert werden. Die Erwerbslosen zahlen also die Zeche für die Entlastung der Arbeitgeber.

Diese Entwicklung ist insofern alternativlos, als die BA den Zenit ihrer »Entschlackungskur«, die Rot-Grün ihr noch verordnet hatte, bereits überschritten hat. Durch die Hartz-Gesetze und die Agenda 2010 wurde ein Paradigmenwechsel in der Finanzierung der Arbeitslosigkeit eingeleitet, der genau das zum Ziel hatte, was Rot-Schwarz heute exekutiert. Die Beitragssätze sollten gesenkt werden, damit Arbeitgeber Lohnnebenkosten einsparen können. Man verfuhr dabei doppelgleisig. Zum einen wurden die aktiven und passiven Leistungen für Arbeitslose gesenkt, zum anderen die Kosten auf den Steuerzahler verlagert.

Wie das Forschungsinstitut IAB der BA berechnete, führten die Arbeitsmarktreformen (Hartz-Gesetze und Agenda 2010) zu einer gravierenden Verschiebung in der Kostenstruktur der Arbeitslosigkeit. Der Anteil der Versicherungsleistungen sank von knapp 30 Prozent im Jahr 2001 auf 18 Prozent in 2007 ab (IAB-Kurzbericht 14/2008, »Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken«). Durch die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf ein Jahr – respektive 18 Monate für Ältere – konnte der größte Ausgabenposten der BA drastisch reduziert werden, was »den Spielraum für die Senkung des Beitragssatzes erweitert« hat (IAB, S. 7). Die Schere zwischen beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Erwerbslosen geht jährlich weiter auseinander. Derzeit erhalten nur noch 20 Prozent der Erwerbslosen beitragsfinanzierte Leistungen.

Mit dieser Umfinanzierung der Kosten der Arbeitslosigkeit einher geht die Verschlechterung der sozialen Absicherung der Erwerbslosen. Hartz IV statt ALG I hat weitgehende Konsequenzen. Die Sozialleistung ist nicht nur niedriger, sie wird auch erst gezahlt bei Bedürftigkeit. Die Hartz-Reformen haben den Staat durch die Abschaffung der unbefristeten Arbeitslosenhilfe von Kosten befreit, da die Einführung des Konstrukts der Bedarfsgemeinschaften im SGB II mehr als eine halbe Million Personen aus der staatlichen Unterstützung heraus katapultiert hat. Mehrheitlich waren es Frauen, die sich nun mit ihrem Gatten erst arm leben müssen, um wieder einen reduzierten Ersatz für ihr weggebrochenes Erwerbseinkommen zu erhalten.

Des Weiteren wurden die Ausgaben der BA für aktive Arbeitsmarktpolitik drastisch herunter gefahren – dies sowohl absolut als auch »pro Kopf«. Sozialversicherungspflichtige geförderte Beschäftigung wurde stark eingedämmt, die Weiterbildung von qualitativen und nachhaltigen Maßnahmen entsorgt. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Langzeitarbeitslose, falls man unbezahlte Pflichtarbeit und Abhängen in Trainingsmaßnahmen so nennen möchte, werden zudem heute nur noch vom Bund finanziert. Die BA wurde aus der Finanzierung von Eingliederungsmaßnahmen für Langzeiterwerblose entlassen.

Es stellt sich insofern die Frage, welche Funktion eine Bundesagentur für Arbeit überhaupt noch hat, wenn ihr Aktionsradius wesentlich auf die Auszahlung begrenzter Versicherungsleistungen an »Neuzugänge« reduziert wird. Die eigentliche Herausforderung liegt im Feld der sich verfestigenden Langzeiterwerbslosigkeit. Hier ist die BA jedoch mehr oder weniger Auftragnehmerin des Bundes, der sich entschlossen hat, das Problem kostenreduziert zu verwalten. Die Arbeitgeber sind auch fein raus. Langzeitarbeitslosigkeit belastet sie nur noch als Steuerzahler, und das können sie verkraften.

In diesen Kontext reiht sich auch die neueste OECD-Studie ein über den Vergleich von Abgabenlasten. Die OECD sorgt sich vermeintlich über die zu hohen Sozialabgaben für die ArbeitnehmerInnen in der Bundesrepublik. Sie singt das bekannte Lied vom »Mehr Netto vom Brutto«, ohne sich daran zu stören, dass die politisch gesteuerte Niedriglohnpolitik die Bruttoeinkommen senkt. So lobt sie denn die Bundesregierung für ihren Umsteuerungskurs in der Abgabenpolitik und hebt dabei positiv die in den Vorjahren erfolgte Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung hervor, die zu einem Teil durch einen Beitrag aus der erhöhten Mehrwertsteuer finanziert wird. Die OECD fordert weitere Reformen: »Neben einer nachhaltigen Kostendämpfung in den Sozialsystemen sollte Deutschland weiter eine stärkere Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung anstreben.« (FR, 16. Oktober 2008). Diese Umsteuerungspolitik senkt zwar die Beitragssätze zur Sozialversicherung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Sie hebt aber enorm die Kosten für ArbeitnehmerInnen, Ruheständler und auch Erwerbslose, da sie einerseits einhergeht mit einer höheren Steuerbelastung bei den Konsumausgaben und andererseits mit einer fortschreitenden Privatisierung sozialer Risiken.

Die vermeintlich gut gemeinte Politik des »Mehr Netto vom Brutto« sorgt für bessere Statistiken bei den Sozialabgaben und eine Entlastung des Faktors Kapital. Für alle anderen endet sie im fatalen »Weniger Netto vom Netto«.

Die Arbeitslosenversicherung hat ihre ursprüngliche Sicherungsfunktion bei Erwerbslosigkeit stark eingebüßt, da Rot-Grün die Abrissbirne bestellt hat. Die Strukturumwandlung durch die Arbeitsmarktreformen lässt der BA nicht mehr viel Spielraum für weitere systemimmanente Ausgabenkürzungen bei den Versicherungsleistungen. Da der Rückgang der offiziellen Arbeitslosigkeit der BA natürlich das größte Einsparpotential brachte, wird ein erneuter Anstieg der Erwerbslosigkeit das beitragsfinanzierte Sicherungssystem an seine Grenze führen. Und damit ist zu rechnen.

Was wird dann passieren? Wird der Beitragssatz in 2010 wieder deutlich angehoben, damit die Arbeitslosenversicherung auch ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen kann? Wohl kaum. Die Arbeitgeber wollen das nicht. Gerade in der zu erwartenden Wirtschaftsflaute mit wachsender Arbeitslosigkeit wird das stets unbewiesene Mantra besonders verfangen, nachdem die Lohnnebenkosten niedrig gehalten werden müssen, um Beschäftigung zu stimulieren. Weitere Leistungskürzungen der BA provozieren die Legitimationsfrage

der Pflichtabgabe für ein Sicherungssystem, das im Risikofall nicht ausreichend absichert. Ist diese Haltung gewollt? Der Gedanke liegt nahe, wenn man sich die Rentenpolitik der letzten Jahre vor Augen führt. Hier wurde exemplarisch vorexerziert, wie man den BürgerInnen das Gehirn umdreht, damit auch sie glauben, eine Pflichtversicherung sei kein Vollkaskoprinzip und Eigeninitiative das Gebot der Stunde. Private Vorsorge ist das Lösungswort! Die letzte Säule der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherung ist strukturell auf Unterfinanzierung ausgerichtet. So wird das Bett auch in diesem Aufgabenfeld für die private Versicherungsindustrie just dann vorbereitet, wenn die privaten Kapitalmärkte kollabieren. Was vielleicht schon länger in einer Schublade vergraben liegt, erfährt nach den Milliardenausgaben des Staates zur Bankenrettung neue Aktualität. Wenn Wirtschaft und Sozialstaat klamm sind, ist der Bürger gefragt. Die Riester-Rente wartet auf ihre kleine Schwester: die Scholz-Stütze.

Gaby Gottwald

Gaby Gottwald ist Koordinatorin des Arbeitskreises Gesundheit und Soziales der Fraktion »Die Linke« im Bundestag.

erschieden im express, Zeitung für sozialistische Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit, 10/08