

Arbeitslosigkeit: Aufruf zu einem Solidaritätspakt

Mit der Überwindung der Arbeitslosigkeit beschäftigt sich eine Ende Februar von Bischof Hengsbach von Essen veröffentlichte Studie der von der evangelischen und katholischen Kirche getragenen und bis zu dessen Tod im Januar dieses Jahres vom ehemaligen Präses der Rheinischen Kirche, Karl Immer, gemeinsam mit Hengsbach geleiteten *Rubrstiftung*: Die Studie versteht sich nicht als Analyse der gegenwärtigen Beschäftigungssituation und deren Ursachen, sondern will durch Vorschläge einen konkreten Anstoß zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit geben. Sie zeichnet sich durch ein hohes Maß an (wirtschaftlichem) Sachverstand aus. Ihr Ziel ist, zu einem für die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte kompromißfähigen Gesamtkonzept beizutragen.

Vorrang für Wachstumspolitik

Der fast pathetische Satz in der Einleitung „Tut euch zusammen und handelt gemeinsam“ ist kein Aufruf an die Arbeitslosen, sich zu Selbsthilfegruppen zusammenzuschließen, sondern ein *Appell an alle beschäftigungspolitisch Verantwortlichen*: an die Wirtschaft, an die Tarifpartner, an die Bundesregierung, Polarisierungen zu überwinden und gemeinsame Lösungen zu finden. Es gelte, den Pessimismus abzubauen und Angst durch pragmatisches Handeln zu bekämpfen. Angestrebt wird ein „solidarischer Beschäftigungspakt“, bei dem die verschiedenen in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten Elemente in *einem Konzept* kombiniert werden sollen. Die Studie will dabei auch „im Ausland erprobte Strategien“ für ihre Eignung in der Bundesrepublik prüfen. Die Studie selbst zeigt aber deutlich, daß die vier Länder, die sie als Beispiele relativ geringer Arbeitslosigkeit anführt – die Schweiz, Japan, Österreich und Schweden –, für die Bundesrepublik

nur sehr bedingt für eigene Lösungsvorschläge herangezogen werden können.

Obwohl in der Einleitung auch theologische Gedanken anklingen („Gott, der die Welt erschaffen hat, übergibt den Menschen die Gestaltung und Bewahrung der Welt. Die Arbeit gehört so zum Grundauftrag des Schöpfers an sein Geschöpf“) und nachdrücklich unterstrichen wird, daß Arbeitslosigkeit kein nur wirtschaftliches Problem, sondern in ihren Folgen vor allem ein „menschliches und soziales Übel“ ist, beschränkt sich die Studie weitestgehend auf wirtschaftliche Sachargumente und folgt einem von den unmittelbaren wirtschaftlichen Gegebenheiten geprägten Leitbild.

Die von der Studie empfohlene Kompromißformel heißt: „Kombination verschiedener Strategien und Maßnahmen.“ Alle gegenwärtig in der Hauptsache diskutierten drei strategischen Wege sollen gleichzeitig beschritten werden: die Förderung des Wachstums, Umverteilung der Arbeit (oder wie die Studie sagt: Veränderung der „Teilhabe am Arbeitsvolumen“) und Einsatz arbeitspolitischer Instrumente durch die Bundesanstalt für Arbeit („Arbeitsbeschaffungsprogramme“). Die Reihenfolge der drei Wege bedeutet allerdings zugleich eine Rangfolge.

Vorrang gegenüber allen anderen Strategien hat eine entschiedene Wachstumspolitik. Der wirtschaftliche Wiederbelebungsprozeß könne am ehesten durch ein dynamisches Investitionsverhalten der Unternehmen herbeigeführt werden, und zwar auf einem möglichst hohen Investitionsniveau. Das setze nachfrage- und kostengerechtere Produktionsstrukturen voraus und eine entsprechende Kombination von steuer- und geldpolitischen Maßnahmen. Doch wird eingeräumt, daß angesichts der weltweiten Nachfrageschwäche und des international hohen Zinsniveaus durch Ko-

stenentlastung und Investitionsförderung das *Investitionsvolumen* in der Bundesrepublik sich nicht so stark erhöhen läßt, daß damit die Massenarbeitslosigkeit wesentlich gemindert werden könne. Nötig seien deshalb „selektive Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels und der Modernisierung der deutschen Wirtschaft und die Erschließung neuer Märkte durch neue Techniken“. Es bestehe in der deutschen Wirtschaft ein erheblicher Nachholbedarf in der Modernisierung des Produktionsapparats der Wirtschaft.

Skepsis bei Arbeitszeitverkürzung

Die Studie wendet sich ebenso entschieden gegen eine einseitige Ausrichtung der Wachstumsförderung an der Nachfrage. Den Kritikern einer in erster Linie *nachfrageorientierten Wachstumspolitik* sei recht zu geben. Gleichwohl sollte ihre Bedeutung „als notwendige Bedingung für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung“ nicht unterschätzt werden. Angebots- und Nachfrageseite müßten laufend aufeinander abgestimmt werden.

Daß trotz des Vorrangs, den sie der Wachstumspolitik geben, das Vertrauen der Autoren, damit auch ans Ziel zu kommen, begrenzt ist, wird deutlich durch den Hinweis auf den beträchtlich hohen Umfang des strukturellen Arbeitsplatzdefizits: Das Erwerbspotential habe sich seit 1977 jährlich um 150 000 bis 200 000 Personen erhöht. Für sie waren Arbeitsplätze nie vorhanden. Dazu kommt eine beträchtliche Zahl von Arbeitsplätzen, die auf dem Weg von Entlassungen und Konkursen vernichtet wurden. Nach dem Jahresgutachten des Sachverständigenrats von 1982 könnten bei Vollauslastung des vorhandenen Arbeitsplatzpotentials lediglich 500 000 Personen zusätzlich beschäftigt werden.

Da – so die Studie – bis zum Ende dieses Jahrzehnts mit einem Anstieg von 700 000 bis 800 000 Erwerbspersonen zu rechnen ist, könne bei einem Produktivitätsfortschritt von 2 bis 3 Prozent und einem erreichbaren Wachstum in

ungefähr gleicher Größenordnung nur der gegenwärtige Beschäftigungsstand erhalten bleiben. Die Arbeitslosigkeit würde dabei nicht nur nicht abgebaut, sondern um die Nachwuchswelle trotzdem noch zusätzlich wachsen. Deswegen seien Maßnahmen der *Arbeitszeitverkürzung* neben einer wachstumsfördernden Wirtschaftspolitik unerlässlich.

Bei der Arbeitszeitverkürzung geben die Autoren der Studie der *Verkürzung der Lebensarbeitszeit* gegenüber Teilzeitarbeit und Verkürzung der Wochenarbeitszeit den Vorzug. Während das wenige Wochen vorher erschienene Memorandum des Ökumenischen sozial-ethischen Arbeitskreises Kirche-Gewerkschaften lapidar feststellte: „Allgemeine tarifvertraglich vereinbarte Verkürzung der Wochenarbeitszeit sind ... eine Strategie für mehr Arbeitsplätze und darum eine aussichtsreiche Alternative zur Wachstumsstrategie“ (vgl. epd-Dokumentation, 13. 2. 84), meint die Stiftungs-Studie zwar auch, *Schritte zur generellen Wochenarbeitszeitverkürzung* seien notwendig, aber die Erfolgsaussichten beurteilt sie sehr viel skeptischer. Es bestehe die Gefahr, daß dadurch überhaupt keine Beschäftigungswirkungen erzielt würden. Vor allem wisse man nicht, wie Klein- und Mittelbetriebe darauf reagierten.

Beschaffungsmaßnahmen statt Teilzeitarbeit?

Demgegenüber wird zwar auch die Verkürzung der Lebensarbeitszeit nicht für problemlos gehalten; es werde nicht ohne Einkommenseinbußen und manch andere Probleme im persönlichen Bereich abgehen. Aber *Entlastungen* auf dem Arbeitsmarkt seien von einer – im übrigen, wie der jetzige Regierungsentwurf es vorsieht – reversiblen bzw. zeitlich begrenzten Regelung auf jeden Fall zu erwarten. Die von Gewerkschaftsseite befürchteten Rationalisierungswirkungen solcher Regelungen seien erst in zweiter Linie zu erwarten, und zwar eher in Großunternehmen.

Auffallend zurückhaltend argumentiert die Stiftungs-Studie in der Frage

Teilzeitarbeit und flexibler Gestaltung der Arbeitszeiten. In der flexiblen Arbeitszeitregelung sieht die Studie zwar eine Chance zur besseren Anpassung des Arbeitskräfteeinsatzes an den schwankenden Arbeitskräftebedarf. Die Befürchtung der Gewerkschaften, deren Wirkungen könnten einseitig auf Kosten der Arbeitnehmer gehen, sind nach der Meinung der Autoren durch den Abschluß tariflicher Rahmenvereinbarungen möglicherweise zu zerstreuen.

Aber die *freiwillige* Teilzeitarbeit werde nur langsam durchzusetzen sein, da sie immer vom Zusammentreffen betrieblicher Möglichkeiten zu mehr Flexibilität mit den Arbeitswünschen einzelner Beschäftigter abhängig bleibe. Rasche quantitative Erfolge in einer Größenordnung, die zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit führen könnten, seien darum kaum zu erwarten. Während man von einem von Gewerkschaftsvertretern stark beeinflussten Memorandum, wie dem vorher zitierten des Ökumenischen sozial-ethischen Arbeitskreises, Zurückhaltung oder Ablehnung in diesem Punkt erwarten kann – tatsächlich werden dort alle Bedenken und befürchteten Benachteiligungen der Arbeitnehmerseite vorgetragen –, verwundert die Zurückhaltung in dieser Frage durch die Stiftungs-Studie.

Größer als das Vertrauen in die beschäftigungspolitische Wirkung von Teilzeitarbeit wie von Arbeitszeitverkürzungen insgesamt scheint die Hoffnung der Autoren auf die Wirksamkeit von *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* im Rahmen der Bundesanstalt für Arbeit zu sein. Die Studie verweist auf das „Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ in den Jahren 1979–1982. Gerade im Ruhrgebiet habe dieses Programm Wirkung gezeigt. Besonders erfolgreiche Arbeitsämter seien in der Lage gewesen, bis zu zwei Prozent der Erwerbstätigen ihres Bezirks in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einzugliedern. Die Autoren schätzen, daß hochgerechnet auf das Bundesgebiet 400 000 bis 500 000 Beschäftigungsplätze durch solche Programme gesichert

bzw. angeboten werden könnten. Deshalb wird ausdrücklich für den Ausbau solcher Programme plädiert, auch mit dem Hinweis, die dafür notwendigen Ausgaben ließen sich durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld, bei der Arbeitslosenhilfe und bei Sozialhilfeleistungen auf eine Größenordnung von drei bis vier Milliarden DM begrenzen.

Keine Langzeitperspektive

Über diesen Punkt läßt sich sicher geteilter Meinung sein. Eine unverkennbare Schwäche der Studie ist jedoch, daß sie *keine Langzeitperspektive* entwickelt. Es ist sicher hilfreich, in einem solchen Papier vorsichtig zu argumentieren und sich auf das Überschaubare zu konzentrieren, um keine unerfüllbaren Hoffnungen zu wecken. Aber irgendwie scheint den Autoren die Beschränkung auf wirtschaftliche Kurzfristperspektiven einen Streich gespielt zu haben. Denn liest man die Studie im Zusammenhang und nicht nur in einzelnen Punkten, dann bleiben nicht nur Hoffnungen und Ergebnisse mager, sondern die Studie *widerspricht* sich mit ihrer Prioritätensetzung zugunsten einer wachstumsorientierten Wirtschafts- bzw. Beschäftigungspolitik selbst. Wenn das zu erwartende Wachstum nur ausreicht, um die vorhandenen Arbeitsplätze bei noch absinkendem Beschäftigungsniveau gerade noch zu halten, dann ist der geforderte Vorrang der Wachstumspolitik kaum plausibel zu begründen. Er erhält seine Berechtigung letztlich nur dadurch, daß in der Studie die Aussichten auf den Abbau der Massenarbeitslosigkeit trotz des Appells in der Einleitung verschwindend gering sind, ja hinter den mittelfristigen Prognosen der amtlichen Beschäftigungspolitiker aus Bonn und Nürnberg zurückbleiben.

Vielleicht wäre das Ergebnis der Studie die zukunftsfrüher ausgefallen oder hätte mehr Pessimismus abgebaut werden können, wären ihre Autoren doch etwas gründlicher auf das Thema Teilzeitarbeit, *Arbeitsplatzteilung* (der Ausdruck kommt gar nicht vor) und Flexibilisierung eingegangen. Wenn in Schweden bereits 25 Prozent

der Erwerbstätigen Teilzeitbeschäftigte sind (gegenüber nur 10 Prozent in der Bundesrepublik), müßte in diesem Bereich noch einiges bewegt werden können. Aber dazu hätten die Autoren sich stärker auf für die Beschäftigungspolitik wirksamen, grundlegenden *gesellschaftlichen* Strukturveränderungen einlassen müssen:

z. B. auf den simplen Zusammenhang, daß angesichts der angestiegenen Berufstätigkeit des weiblichen Bevölkerungsteils bei noch wachsender Erwerbsbevölkerung insgesamt Teilzeitarbeit und Arbeitsplatzteilung dort, wo sie von den Arbeitsabläufen her möglich sind, selbstverständlich werden müßten. D. S.

Italiens neues Konkordat

Verhandlungen und Vorverhandlungen hatten lange gedauert. Hätte aber Italiens erster sozialistischer Ministerpräsident nicht sein ganzes persönliches Prestige eingesetzt und stünde *Bettino Craxi* nicht so sehr unter Erfolgswang, wäre die Revision des italienischen Konkordats wohl auch nach fast 17jähriger Vorarbeit noch nicht zum Abschluß gekommen. Und eigentlich kann man von Abschluß auch jetzt nicht sprechen: Denn das am 18. Februar von Craxi und Kardinalstaatssekretär *Agostino Casaroli* in der Villa Madama, im Gästehaus des Ministerrates unterzeichnete neue Konkordat (vgl. Wortlaut in: „Osservatore Romano“, 19. 2. 84) ist nicht nur in vielen Punkten, die in Italien zwischen Kirche und Staat umstritten sind, recht vage, sondern hat die für Italien im Augenblick komplizierteste Konkordatsmaterie, die steuerrechtliche Behandlung und Einordnung kirchlicher Einrichtungen und Güter (einschließlich der Neubemessung des Staatsanteils an der Besoldung des Seelsorgeklerus) nach Art. 7, Abs. 6 des neuen Konkordats, nicht durch Vertragsabschluß, sondern *durch Kommissionsauftrag* geregelt.

Mit rascher Ratifizierung nicht zu rechnen

Eine am Tag der Vertragsunterzeichnung geschaffene *paritätische Kommission* soll für diesen ganzen Bereich Neuregelungen ausarbeiten. Laut Zusatzprotokoll muß sie ihre Arbeit spätestens 6 Monate nach der Konkor-

datsunterzeichnung beenden. Angesichts der Kompliziertheit der Materie wird es so gut wie unmöglich sein, diesen Termin auch einzuhalten. Deswegen ist kaum mit einer Ratifizierung des Konkordats durch beide Häuser des italienischen Parlaments noch in diesem Jahr zu rechnen. Da die steuerrechtliche Behandlung kirchlicher Einrichtungen der kritischste Punkt im italienischen Parteienstreit ist, schuf deren Abtrennung vom eigentlichen Konkordatsinhalt aber erst die Voraussetzung dafür, daß der Ministerpräsident die Unterzeichnung überhaupt wagen konnte.

Der Vatikan kam der italienischen Regierung mit der Konkordatsunterzeichnung eine beträchtlich weite Strecke entgegen. Sein in der italienischen öffentlichen Meinung durch den Ambrosiano/IOR-Skandal geschwächtes Prestige dürfte darauf nicht ohne Einfluß gewesen sein. Der italienische Episkopat, der in die Verhandlungen zwar punktuell einbezogen war, aber schon in seiner ersten Stellungnahme (vgl. *Osservatore Romano*, 19. 2. 84) erkennen ließ, daß er mit dem Abschluß nur mäßig zufrieden ist, hätte einem weiteren Aufschub des Vertragsabschlusses wohl den Vorzug gegeben.

Die Basis: freie Kirche im freien Staat

Der gegenüber dem Laterankonkordat von 45 auf 14 Artikel verkürzte Text regelt die Staat-Kirche-Beziehungen hauptsächlich in drei großen Bereichen: Gleichstellung der Konfes-

sionen und Freiheit der Kirche, Ehegesetzgebung, Schulfrage und Religionsunterricht.

Im ersten Punkt fallen alle substantiellen Privilegien. An ihre Stelle tritt die staatsrechtliche Gleichstellung der anderen Konfessionen und die weitestgehend garantierte Freiheit kirchlicher Verkündigung. Anstelle des Katholizismus als Staatsreligion tritt das Prinzip freie Kirche im freien Staat auf der Basis „gegenseitiger Zusammenarbeit zur Förderung der Menschen und zum Wohle des Landes“.

Die rechtliche *Gleichstellung der konfessionellen Minderheiten* erhält ihren Ausdruck in eigenen bilateralen Vereinbarungen zwischen dem italienischen Staat und ihnen. Eine parallele Vereinbarung mit den Waldensern und Methodisten wurde Tage später im Palazzo Chigi, dem Amtssitz des Ministerpräsidenten, unterzeichnet. Sie war schon seit ca. drei Jahren unterschriftsreif, mußte aber bis nach dem Konkordatsabschluß zurückgestellt werden. Ein Vertragswerk mit der jüdischen Gemeinschaft ist in Vorbereitung. Der italienische Staat garantiert, wie den religiösen Minderheiten auch, „volle Freiheit in der Erfüllung ihrer seelsorglichen, erzieherischen und caritativen Sendung“ (Art. 2, Abs. 1), er sichert volle Kommunikations- und Korrespondenzfreiheit zwischen dem Heiligen Stuhl und der Italienischen Bischofskonferenz, den regionalen Bischofskonferenzen, den Bischöfen, dem Klerus und den Gläubigen zu (Art. 2, Abs. 2) und garantiert den Katholiken, ihren Vereinigungen und Organisationen volle Versammlungsfreiheit und jede Art öffentlicher Kundgebungen (Art. 2, Abs. 3).

Die *Umschreibung von Diözesen* und Pfarreien wird ausschließlich in das Ermessen der kirchlichen Autorität gestellt. Der Heilige Stuhl muß sich lediglich verpflichten, auf italienischem Territorium keine ausländische Jurisdiktion zuzulassen. Bei kirchlichen Stellenbesetzungen tritt der Staat nicht mehr in Erscheinung. Die *Ernenennung von Bischöfen* und Pfarrern muß den staatlichen Behörden lediglich mitgeteilt werden. Außer im Falle