

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Jürgen Kühl

15 Jahre Massenarbeitslosigkeit –  
Aspekte einer Halbzeitbilanz

Harald Welzer/Ali Wacker/Hubert Heinelt

Leben mit der Arbeitslosigkeit  
Zur Situation einiger benachteiligter Gruppen  
auf dem Arbeitsmarkt

Dieter Eißel

Herausforderungen und Möglichkeiten  
einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik

Joachim Wiemeyer

Grundeinkommen ohne Arbeit?

Bernd Guggenberger

Ausblick auf die Arbeitsgesellschaft

B 38/88

16. September 1988

Jürgen Kühl, Diplom-Volkswirt, geb. 1941; Wissenschaftlicher Direktor im Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit F. Buttler/B. Rahmann) Staat und Beschäftigung. Angebots- und Nachfragepolitik in Theorie und Praxis, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 88, Nürnberg 1985; Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1973 bis 1987, Arbeitspapier 5-1987 des Arbeitskreises sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), Paderborn 1987; (Hrsg. zus. mit P. Auer, G. Bruche) Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, National 1978–1986, International 1980–1986, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 99, Nürnberg 1987.

Ali Wacker, Dr. phil., geb. 1942; Professor für Sozialpsychologie an der Universität Hannover.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitslosigkeit – soziale und psychische Folgen, Frankfurt 1983<sup>3</sup>; (Hrsg. zus. mit Thomas Kieselbach) Individuelle und gesellschaftliche Kosten der Massenarbeitslosigkeit, Weinheim 1987<sup>2</sup>.

Hubert Heinelt, Dr. phil., geb. 1952; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Hannover.

Veröffentlichung: Großstadt und Arbeitslosigkeit – das Beispiel Hannover, Opladen 1987.

Harald Welzer, geb. 1958. M. A.; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Psychologischen Institut der Universität Hannover.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitslosigkeit und Berufsbeginn als Transition, in: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie, (1988) 3; (zus. mit Ali Wacker) Ausgrenzung und Interesse – Zur politischen Psychologie der Massenarbeitslosigkeit, in: Helmut König (Hrsg.), Politische Psychologie heute, Opladen 1988.

Dieter Eißel, Dr. phil., geb. 1941, Dipl.-Pol.; Akadem. Oberrat am Institut für Politikwissenschaft in Gießen; Privatdozent für Politikwissenschaft seit 1982.

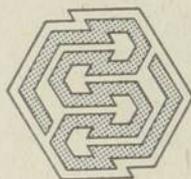
Veröffentlichungen u. a.: Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, Frankfurt 1977; Eigentum, Baden-Baden 1978; Alternative Kommunalpolitik zur Sicherung von qualitativer Beschäftigung und Umwelt, in: Udo Bullmann/Peter Gitschmann (Hrsg.), Kommune als Gegenmacht, Hamburg 1985; Mitverfasser des jährlich erscheinenden „Memorandum“ der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik.

Joachim Wiemeyer, Dr. rer. pol., lic. theol., geb. 1954; wiss. Mitarbeiter am Institut für Christliche Sozialwissenschaften der Universität Münster und Lehrbeauftragter für Sozialpolitik an der kath. Fachhochschule Norddeutschland.

Veröffentlichungen u. a.: Produktivgenossenschaften – eine Alternative?, Köln 1985; Sozialethische Überlegungen zur Umweltproblematik; Zum Verhältnis von Dependenztheorie und Befreiungstheologie; Neuere Literatur zur Wirtschaftsethik, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, 26./28./29. Bd. (1985/87/88).

Bernd Guggenberger, Dr. phil., geb. 1949; Verwalter einer Professorenstelle für Soziologie an der Universität Osnabrück, Abt. Vechta, z. Zt. Heisenberg-Stipendiat; Leiter des „Deutschen Instituts für Angewandte Sozialphilosophie“ (D.I.A.S.) in Bergisch Gladbach.

Neuere Buchveröffentlichungen: (Autor und Mitherausgeber zus. mit U. Kempf) Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen 1984<sup>2</sup>; (Autor und Mitherausgeber zus. mit C. Offe) An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, Opladen 1984; Sein oder Design. Zur Dialektik der Abklärung, Berlin 1987; Das Menschenrecht auf Irrtum. Anleitung zur Unvollkommenheit, München 1987; Wenn uns die Arbeit ausgeht. Die aktuelle Diskussion um Arbeitszeitverkürzung, Einkommen und die Grenzen des Sozialstaats, München 1988.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 41, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# 15 Jahre Massenarbeitslosigkeit — Aspekte einer Halbzeitbilanz

Die aktualisierte Arbeitsmarktbilanz des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA) belegt bis zum Jahr 2000 selbst bei recht optimistischen Annahmen für das Potential und den Bedarf an Arbeitskräften (mittlere Varianten) die Fortdauer fehlender Vollbeschäftigung (s. Abbildung)<sup>1)</sup>.

Nachdem ein hoher Beschäftigungsstand trotz gegenteiligen Gesetzesauftrages im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) nach 1973 verloren ging, verlangen 15 Jahre ununterbrochener Massenarbeitslosigkeit eine Halbzeitbilanz. Sie wird nachstehend mit einigen Kernfragen gezogen.

## 1. Warum sinkt das Niveau der Arbeitslosigkeit trotz hoher Arbeitsmarktdynamik nicht?

Seit 1983 verharrt der Arbeitslosenbestand nun schon im sechsten Jahr ununterbrochen zwischen 2,2 und 2,3 Mio. im Jahresdurchschnitt<sup>2)</sup>. Jüngste Prognosen sehen für 1989 leicht steigende Arbeitslosenzahlen. Mittelfristige Projektionen bis zum Jahr 2000 stellen die Gefahr anhaltend hoher Arbeitslosigkeit heraus. Dieses unerträglich hohe, tendenziell eher noch steigende Niveau stets vor Augen, hat die moderne Arbeitsmarktforschung auf die jährlichen Zugänge zur und Abgänge aus der Arbeitslosigkeit abgestellt, die jeweils 3,6 bis 3,7 Mio. im Verlauf eines jeden Jahres ausmachen. *Tabelle 1* verdeutlicht diesen millionenfachen „Umschlag“ bei einem nahezu konstanten Arbeitslosenbestand und einer ebenfalls fast unveränderten Arbeitslosenquote von 9%.

Die Tabelle zeigt, daß das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsfizit bei immer noch steigendem Arbeitskräftepotential nicht starr auf einen Block

von Arbeitslosen entfällt, sondern jährlich millionenfach neu verteilt wird. Das Risiko, arbeitslos zu werden, betrifft freilich die Beschäftigtengruppen, Branchen, Betriebsgrößen und Regionen in sehr ungleicher Weise.

Im Laufe des Jahres 1987 haben in 3 726 460 Fällen Menschen beim Arbeitsamt dargetan, daß sie arbeitslos sind und der Arbeitsvermittlung für zumutbare Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Seit Verlust der Vollbeschäftigung nach 1973 haben bis heute etwa 16 Mio. Menschen diese Erfahrung gemacht, viele sogar mehrmals, nicht wenige wiederholt innerhalb eines Jahres.

Woher kommen diese 3,7 Mio. Zugänge zur Arbeitslosigkeit?

— Gut 2,6 Mio., also 70 % von ihnen, waren vorher erwerbstätig;

— 147 300 waren vorher in einer betrieblichen Ausbildung, also 4 %;

— 232 500 befanden sich zuvor in einer schulischen Ausbildung, also 6,2 %;

— 369 300 Arbeitslose (Bestand Ende September 1987, also nicht voll vergleichbar) hatten zuvor eine Beschäftigung länger als ein halbes Jahr unterbrochen, 300 000 von ihnen wollen ins Erwerbsleben zurück;

— die zahlreichen Aussiedler und Übersiedler werden als Arbeitslose der Gruppe der zuvor nicht Erwerbstätigen zugeordnet, egal, ob sie früher gearbeitet haben oder nicht;

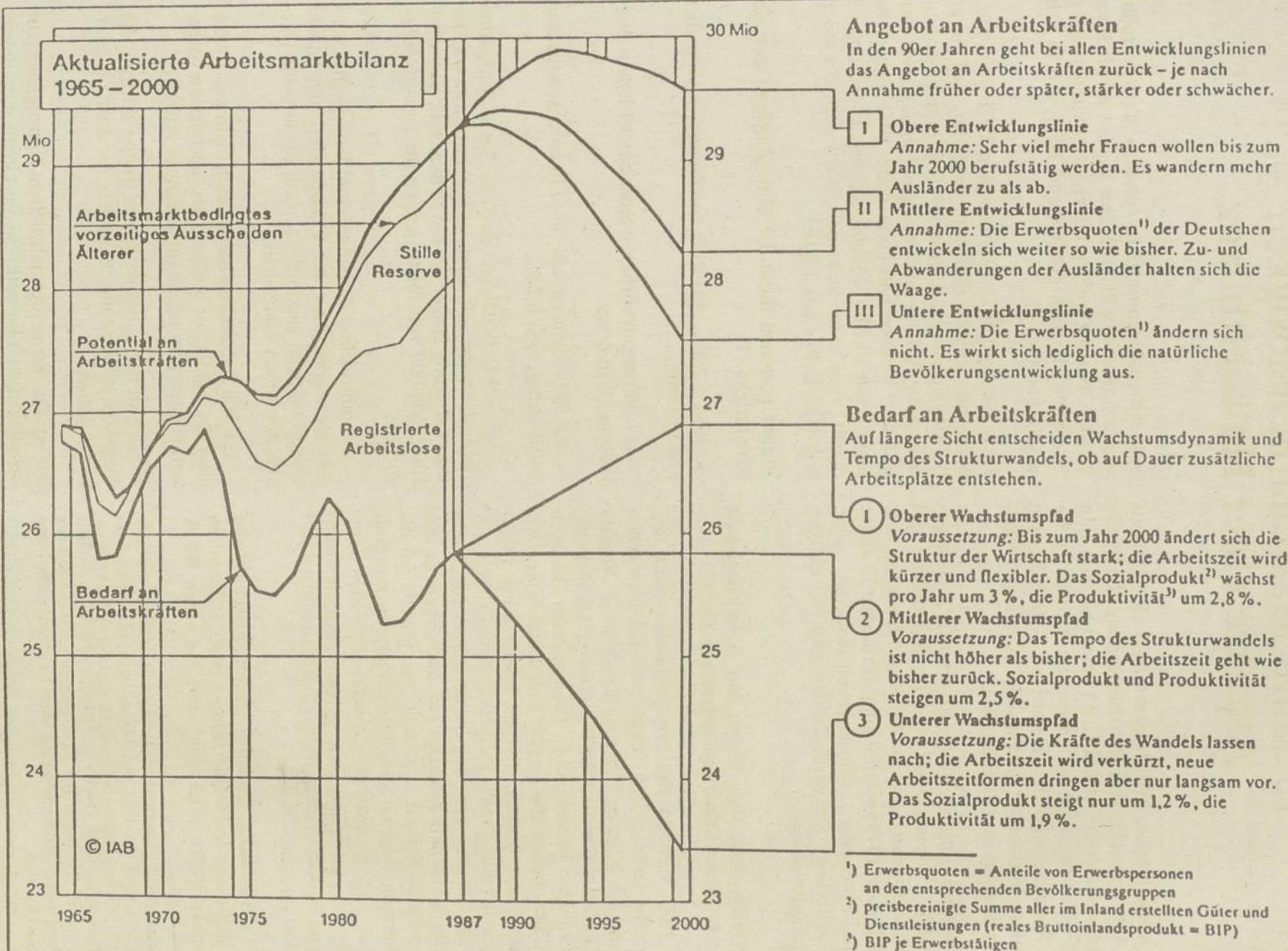
— 136 300 Arbeitslose haben noch nicht gearbeitet, aber die Schule vor mehr als sechs Monaten verlassen, suchen also als Berufsanfänger Arbeit;

— auch in der verbleibenden Gruppe dürften sich vergleichsweise wenige befinden, die noch nie gearbeitet haben.

Die große Masse der jährlichen Neuzugänge zur Arbeitslosigkeit kommt also aus einem Arbeitsverhältnis, hat sich in betrieblicher oder schulischer Ausbildung darauf vorbereitet oder hatte das Berufsleben längere Zeit lediglich unterbrochen.

<sup>1)</sup> Nach IAB-Kurzbericht „Zur Arbeitsmarktentwicklung bis 2000“ vom 8. 12. 1987, veröffentlicht in: Materialien aktuell 1, 1988, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Ich danke vielen BA-Kolleginnen und Kollegen für ihre Arbeitsergebnisse, ohne die dieser Beitrag nicht hätte entstehen können.

<sup>2)</sup> Viele der folgenden Ergebnisse sind dem überaus lesenswerten BA-Sonderdruck „Arbeitsmarktanalyse 1987 anhand ausgewählter Bestands- und Bewegungsdaten“ vom März und Mai 1988, Nr. 3 und 5, entnommen.



**Tabelle 1: Zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit**

Jahr	Bestand an Arbeitslosen <sup>1)</sup>		Zugang an Arbeitslosen <sup>2)</sup>				Abgang an Arbeitslosen <sup>2)</sup>
	insgesamt	Arbeitslosenquote <sup>3)</sup>	insgesamt	davon zuvor			
				erwerbstätig	in betriebl. Ausbildung	nicht erwerbstätig	
1980	888 900	3,8	3 084 068	.	.	.	2 832 549
1981	1 271 574	5,5	3 531 038	.	.	.	2 945 478
1982	1 833 244	7,5	3 706 655	2 833 726	81 071	791 858	3 187 165
1983	2 258 235	9,1	3 704 185	2 698 263	119 351	886 571	3 578 551
1984	2 265 559	9,1	3 672 791	2 612 203	135 577	925 011	3 696 594
1985	2 304 014	9,3	3 750 240	2 658 574	144 639	947 027	3 728 294
1986	2 228 004	9,0	3 637 266	2 553 496	144 743	939 027	3 766 214
1987	2 228 788	8,9	3 726 460	2 606 148	147 260	973 052	3 636 411

1) Jahresdurchschnitte; 2) Jahressummen; 3) Arbeitslose in % der abhängigen Erwerbspersonen.

Quelle: Amtliche Nachrichten der BA, Nr. 5, 1988, S. 726.

## 2. Wer hat das frühere Beschäftigungsverhältnis beendet?

Von allen Arbeitnehmern, die im Erhebungszeitraum Mai/Juni 1987 arbeitslos wurden, standen vorher 88 % in einem Arbeitsverhältnis, 9 % waren betrieblich ausgebildet worden und 3 % hatten an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) teilgenommen. 60 % der Arbeitsverhältnisse (ohne ABM) sind durch Arbeitgeberkündigungen beendet worden (1984 63,7 %, 1985 64,2 %, 1986 61,5 %), also eine leichte Besserungstendenz aufgrund der etwas günstigeren Beschäftigungslage. Mit knapp 20 % blieb der Anteil der Arbeitnehmerkündigungen in den letzten Jahren recht stabil. Der Anteil der Arbeitslosmeldungen, denen befristete Arbeitsverhältnisse (ohne die ebenfalls befristeten ABM) vorausgingen, ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen: von 12,8 % 1984 auf zuletzt 16,1 % 1987.

Von Arbeitgeberkündigungen waren Arbeitnehmer über 35 Jahre überdurchschnittlich betroffen; mit 67 % war der Anteil bei der Gruppe zwischen 45 und 49 Jahren, den „angehenden älteren Arbeitnehmern“, am höchsten. Dagegen waren die meisten Arbeitslosen, die ihr Arbeitsverhältnis selber beendet hatten, zwischen 20 und 35 Jahre alt. Etwa die Hälfte der Arbeitslosmeldungen erfolgt aus Beschäftigungsverhältnissen von bis zu einem Jahr. 1987 hatte bei 32 % der Arbeitslosmeldungen die vorausgegangene Beschäftigung bis zu sechs Monaten gedauert und bei 18 % zwischen sechs und zwölf Monaten. Hier bedarf es zusätzlicher Erkenntnisse

über kurzlebige und instabile Beschäftigung als Zugangsrisiko zur Arbeitslosigkeit.

*Gibt es viele Zugänge von Arbeitslosen nach Beendigung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen?*

Im Mai/Juni 1987 meldeten sich 8 255 Personen arbeitslos, die in den letzten sechs Monaten an einer AFG-Maßnahme teilgenommen oder Vermittlungshilfen erhalten hatten. Bedenkt man die sehr zahlreichen Beendigungen von Maßnahmen, z. B. 529 200 Teilnehmer, die 1987 eine Qualifizierungsmaßnahme beendeten, so werden hier eher Übergangsprobleme deutlich als eine längere Anschlußarbeitslosigkeit.

*Aus welchen Branchen kamen die Zugänge zur Arbeitslosigkeit?*

Mangels detaillierter Daten sei nur auf 472 000 Zugänge von Arbeitslosen aus der beschäftigungsmäßig schrumpfenden Bauwirtschaft und die 781 600 Zugänge aus dem sich uneinheitlich entwickelnden verarbeitenden Gewerbe hingewiesen. Selbst wenn die Zahlen nicht voll vergleichbar sind, so zeigen sie doch, daß etwa zwei Drittel der Zugänge von Arbeitslosen aus dem Dienstleistungssektor stammen, der allerdings insgesamt von 1980 bis 1987 — mit Ausnahme des Groß- und Einzelhandels, der privaten Haushalte und der Auslandsvertretungen — beschäftigungsmäßig expandierte und erheblich zum Arbeitsmarktumschlag beitrug.

Insgesamt endeten 1987 knapp 6 Mio. Beschäftigungsverhältnisse, deren Arbeitnehmer freilich nicht alle in die Arbeitslosigkeit gingen, sondern

**Tabelle 2: Einmündung von Arbeitslosen in Arbeit**

Jahr	Abgang an Arbeitslosen in 1 000	Einstellungen <sup>1)</sup> in 1 000	Wiederbeschäftigungsanteil <sup>2)</sup>			Arbeitsvermittlungsanteil <sup>2)</sup> in vH
			insgesamt	Männer	Frauen	
			in vH			
1981	2 945,5	5 775,0	63	—	—	47
1982	3 187,2	5 035,1	67	—	—	41
1983	3 578,6	4 975,0	69	74,0	60,5	41
1984	3 696,6	4 935,7	66	70,7	58,9	42
1985	3 728,3	5 127,0	74	78,2	64,3	41
1986	3 766,2	5 288,2	73	78,0	63,7	45
1987	3 636,4	5 200,0	68	72,4	61,0	46

<sup>1)</sup> Begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, ohne Ausbildungsverhältnisse betrieblicher Art.

<sup>2)</sup> Wiederbeschäftigungs- und Vermittlungsanteil sind nach der Erhebung vom Mai/Juni 1987 angegeben. Auf das Jahr bezogen, weichen die Werte davon ab.

Quelle: Amtliche Nachrichten der BA, Nr. 5, 1988, S. 779 und S. 755.

Rente, Ausbildung, Ausland, Erwerbsunterbrechung, Haushalt oder andere Alternativen zur Erwerbsarbeit suchten. Darüber gibt die Arbeitskräftegesamtrechnung Auskunft. Viele Beschäftigungsverhältnisse mündeten freilich auch ohne Zwischenarbeitslosigkeit in neue Arbeitsverträge ein. Im Jahr 1987 gab es 3 636 411 Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, etwas weniger als Zugänge.

### 3. Wohin erfolgten die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit?

Im letzten Jahr (1987) wurden etwa 5,2 Mio. sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse neu abgeschlossen (vgl. *Tabelle 2*), knapp 100 000 weniger als 1986. Hinzu kommen zum einen rd. 650 000 betriebliche Ausbildungsverhältnisse, zum anderen eine nicht bekannte Zahl neuer öffentlich-rechtlicher oder auch sozialversicherungsfreier Beschäftigungen sowie Selbständiger. Auch dort überall können Arbeitslose verblieben sein: in einer betrieblichen Berufsausbildung, im Beamtenstatus, in der geringfügigen oder in einer selbständigen Tätigkeit.

Nach der BA-Erhebung vom Mai/Juni 1987 beendeten 68 % der Arbeitslosen durch Aufnahme einer Arbeit ihre Beschäftigungslosigkeit. Das war deutlich niedriger als 1986 mit 73 % und 1985 mit 74 %. Auf das Jahr gerechnet, dürfte der Wiederbeschäftigungsanteil zwischen 65 % und 70 % betragen haben, so daß 1987 mehr als 2,3 Mio. Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung erfolgten. 1986 waren es noch über 2,5 Mio. gewesen.

Rückläufige Einstellungen und gelegentliche Einstellungsstopps vermindern den Abbau der Arbeitslosigkeit. Der Wiedereingliederungsanteil liegt bei

Männern in 1987 mit 72,4 % wesentlich höher als bei Frauen mit 61 %, denen mehr Optionen des Abgangs, in Wahrheit aber wohl auch — in bestimmten Kombinationen von zu geringer Qualifikation, regionalen und sektoralen Problemen — geringere Wiedereingliederungschancen offenstehen. Mit 46 % vermitteln die Arbeitsämter knapp die Hälfte aller in Arbeit abgegangenen Arbeitslosen, dies mit steigender Tendenz.

Angesichts der großen Eigenanstrengungen der Arbeitslosen bei Bewerbungen, von zu wenigen den Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen, häufiger informeller Kontakte und betrieblicher Vorkerklisten bei Einstellungen sind sowohl generelle Zweifel an der Effizienz der Vermittlungsdienste als auch Re-Privatisierungsbestrebungen, die über bestehende Ausnahmegenehmigungen hinausgehen, fehl am Platze.

### 4. Warum sinkt die Arbeitslosigkeit trotz steigender Beschäftigung nicht?

Seit dem Tiefststand 1983 hat die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung bis heute rechnerisch um rd. 700 000 Erwerbstätige zugenommen. Gleichzeitig ging freilich das Arbeitsvolumen, die Summe aller geleisteten Arbeitsstunden, um 1 % auf 43,4 Mrd. Stunden in 1987 zurück. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens handelt es sich bei dem Beschäftigungsanstieg zu zwei Dritteln um Vollzeit-, zu einem Drittel um Teilzeitarbeit. Zweitens wirkten Wochenarbeitszeitverkürzungen und Urlaubsverlängerungen reduzierend, so daß sich zusätzliche Einstellungen und gesicherte Arbeitsplätze ergaben. Drittens scheiden Arbeitnehmer durch den

Vorruhestand, die flexible Altersgrenze, die 59er Regelung und andere Frühverrentungsmaßnahmen vorzeitig aus dem Arbeitsleben aus. Viertens sind die Mehrarbeitsstunden von im Durchschnitt 64,1 Stunden im Jahr 1983 auf 61,5 Stunden zurückgegangen, so daß das Mehrarbeitsvolumen von insgesamt 1,5 auf 1,4 Mrd. Stunden zurückging. Fünftens wirkte der Erziehungsurlaub immer dann reduzierend, wenn keine Ersatzkraft eingestellt wurde. Sechstens expandieren vom Normalarbeitsverhältnis abweichende Beschäftigungsverhältnisse wie z. B. befristete, nicht ganzjährige oder unständige Beschäftigung, wohl auch Arbeit auf Abruf.

Ferner enthält der statistische Beschäftigungszuwachs eine Reihe von Sonderfaktoren. Von 1984 bis 1987 machten diese knapp 38% aus: Doppelzählungen von Erziehungsurlaubern und ihrer Ersatzkräfte, Anstieg der als Arbeitnehmer gezählten Auszubildenden und mehr in ABM vermittelte Arbeitslose<sup>3)</sup>. Hinzu kommen die Beschäftigungseffekte, die durch die Regionalförderung, die Sonderprogramme des Bundes und der Länder, die Existenzgründungsförderung, die EG-Struktur- und Sozialfonds sowie durch die unverändert hohen Wirtschaftssubventionen bewirkt werden<sup>4)</sup>.

Der Bestand an Arbeitslosen sank deshalb nicht, weil sich der Beschäftigungsanstieg — sei er autonom, sei er induziert, sei er lediglich rechnerisch gewesen — nur etwa im Gleichschritt mit dem steigenden Erwerbspersonenpotential bewegte. Zwar wird der demographisch bedingte Zuwachs allmählich kleiner, doch nehmen immer mehr Frauen am Erwerbsleben teil. Netto-Zuwanderungen von ausländischen Arbeitnehmern und anerkannten Asylsuchenden sowie von deutschen Aus- und Übersiedlern erhöhen das Potential weiter. So stieg das gesamte Erwerbspersonenpotential lt. IAB-Berechnung von 1983 bis 1988 um 683 000 Deutsche und 81 000 Ausländer.

## **5. Warum ergeben sich trotz hoher Arbeitslosigkeit und trotz ihres hohen Umschlags bei jedem Zähltag offene Stellen?**

Der jahresdurchschnittliche Bestand offener Stellen betrug selbst im Tiefpunkt der Arbeitsmarktentwicklung der achtziger Jahre 1983 rd. 75 800; er stieg bis 1987 auf 170 700 und erreichte im Mai 1988 saisonbereinigt rd. 180 000. Um einen Teil ihrer 5

bis 6 Mio. jährlichen Einstellungsfälle abzuwickeln, melden Betriebe und Verwaltungen den Arbeitsämtern gegenwärtig im Jahr über 1,8 Mio. offene Stellen<sup>5)</sup>. Aus ihnen ist nicht ersichtlich, ob dahinter Zusatz-, Ersatz-, Austausch- oder überhaupt echter Bedarf steht. Entscheidend ist der Wunsch der Arbeitgeber nach Vermittlungsvorschlägen. Diese herauszusuchen, vorzusortieren, mit geeigneten Arbeitssuchenden zu besprechen, die sich dann beim Auftraggeber bewerben, beansprucht bis zum Abgang der offenen Stelle durch Einstellung oder sonstige Erledigung mit oder ohne Hilfe des Arbeitsamtes einige Zeit. Die sogenannte Laufzeit beträgt gegenwärtig knapp fünf Wochen, d. h. jede gemeldete offene Stelle blieb durchschnittlich etwas länger als einen Monat in „Bearbeitung“, also bei der monatlichen Auszählung im Bestand offener Stellen. Zu Vollbeschäftigungszeiten war die Laufzeit mehr als doppelt so lang.

Regional haben die strukturschwachen Regionen die geringsten Laufzeiten, z. B. Nordrhein-Westfalen 1987 4,1 Wochen, hingegen Baden-Württemberg 6,6 Wochen. Mit steigenden Qualifikationsanforderungen steigen auch die Laufzeiten. Kleine berufliche Teilarbeitsmärkte erfordern überregionales Suchen. Je höher die gebotenen Einkommen sind, desto mehr Zeit benötigen die Arbeitgeber für ihre Einstellungen. Einstellungspraktiken und -termine beeinflussen die Laufzeit ebenfalls.

## **6. Wie stark ist die Bundesanstalt für Arbeit am Arbeitsmarktgeschehen beteiligt?**

Tabelle 3 zeigt, daß 1987 den 5,2 Mio. begonnenen Arbeitsverhältnissen mit Sozialversicherungsschutz 1,8 Mio. Abgänge offener Stellen gegenüberstanden, der Einschaltungsgrad also rd. 35% betrug. Von diesen Abgängen wurden 70,5% durch 1,3 Mio. Arbeitsvermittlungen in Beschäftigung über 7 Tage Dauer ausgeschöpft. Insofern erreichten die Arbeitsämter mit ihren Vermittlungen knapp 25% aller Einstellungen — ein Marktanteil, der trotz des Alleinvermittlungsrechts der BA genug Raum läßt, drei von vier Einstellungen ohne ihre Hilfe zustande zu bringen. Wer hier Privatisierungen fordert, will womöglich mit den überwiegend freien Marktvorgängen Geschäfte machen, und dies noch zu Lasten der sozial Schwachen.

## **7. Was tut die Arbeitsmarktpolitik gegen anhaltende Massenarbeitslosigkeit?**

Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG sieht sich weder zuständig noch finanziell wie instrumentell in der Lage, ein gesamtwirtschaftliches Defizit von

<sup>5)</sup> Vgl. IAB-Kurzbericht „Trotz hoher Arbeitslosigkeit offene Stellen“ vom 30. 5. 1988, Nürnberg 1988.

<sup>3)</sup> Autorengemeinschaft. Zur Arbeitsmarktentwicklung 1987/88: Entwicklungstendenzen und Strukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB). (1987) 3, S. 269.

<sup>4)</sup> Vgl. J. Kühl, Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1973 bis 1987, Arbeitspapier 5 — 1987 des Arbeitskreises sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktfor-

**Tabelle 3: Zur Entwicklung des Einschaltungsgrads, des Ausschöpfungsgrads und des Marktanteils der Arbeitsämter**

Jahr	Zugang an offenen Stellen	Abgang an offenen Stellen	Arbeitsvermittlungen von über 7 Tagen Dauer	Begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse <sup>1)</sup>	Einschaltungsgrad	Ausschöpfungsgrad	Marktanteil
					jeweils in vH		
					(Sp. 2: Sp. 4) × 100	(Sp. 3: Sp. 2) × 100	(Sp. 3: Sp. 4) × 100
1	2	3	4	5	6	7	
1977	2 187 272	2 187 206	1 432 086	5 513 605	39,7	65,5	26,0
1978	2 054 900	2 018 539	1 327 906	5 600 161	36,0	65,8	23,7
1979	1 980 333	1 934 450	1 261 711	6 017 543	32,1	65,2	21,0
1980	1 709 164	1 751 252	1 121 544	5 885 948	29,8	64,0	19,1
1981	1 354 630	1 462 321	961 836	5 775 021	25,3	65,8	16,7
1982	1 124 481	1 185 092	841 196	5 035 066	23,5	71,0	16,7
1983	1 248 387	1 242 407	979 793	4 975 003	25,0	78,9	19,7
1984	1 403 277	1 387 084	1 101 278	4 935 719	28,1	79,4	22,3
1985	1 552 846	1 522 679	1 178 070	5 126 976	29,7	77,4	23,0
1986	1 840 926	1 809 756	1 275 136	5 288 216	34,2	70,5	24,1
1987	1 823 385	1 816 410	1 281 095	5 200 000	34,9	70,5	24,6

<sup>1)</sup> Ohne betriebliche Ausbildungsverhältnisse; für 1987 geschätzt.

Quelle: Amtliche Nachrichten der BA Nr. 5, 1988, S. 778.

zwei bis drei Millionen Arbeitsplätzen zu beseitigen<sup>6)</sup>. Sie will jedoch über die berufliche Erstausbildung vor allem für junge Frauen, Behinderte und Ausländer sowie über verhinderten Ausbildungsabbruch späterer Arbeitslosigkeit vorbeugen. Auch die Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung will das Risiko vermindern, arbeitslos zu werden oder zu bleiben. Fortbildung und Umschulung, auch auf Vorrat, dienen dem Strukturwandel und dazu, Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden. Arbeitsbeschaffung, die Förderung selbständiger Existenzen und Vermittlungshilfen wollen Arbeitslosigkeit abbauen und zusammen mit anderen Maßnahmen langjährige Beschäftigungslosigkeit verhindern. Mit der Kurzarbeit, der Förderung ganzjähriger Beschäftigung in der Bauwirtschaft und dem Vorruhestandszuschuß stehen bewährte arbeitszeitpolitische Hilfen zur Verfügung.

Tabelle 4 zeigt in Bestand und Zugängen die Entwicklung der Teilnehmerzahlen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von 1983 bis 1987. Sie sind hauptsächlich (die Förderung der beruflichen Bildung erfaßte zu  $\frac{2}{3}$  zuvor Arbeitslose) oder vollständ-

dig (ABM, Eingliederungsbeihilfe, Überbrückungsgeld) auf Arbeitslose konzentriert.

Fast 600 000 Eintritte in Bildungsmaßnahmen, fast 150 000 ABM, gut 40 000 Eingliederungsbeihilfen und über 10 000 Fälle zur Förderung selbständiger Existenz (Fortzahlung von bisherigem Arbeitslosengeld oder -hilfe, Zuschüsse zur Kranken- und Rentenversicherung) zeigen — alle mit steigender Tendenz — die beachtlichen Anstrengungen der AFG-Politik. Ferner wurden bis Ende 1987 rd. 67 600 Anträge auf Zuschüsse zum Vorruhestandsgeld bewilligt. Mit 77,4 % ist der Anteil der Arbeitslosen an den Wiederbesetzungen hoch, die restlichen entfielen auf Jugendliche und Auszubildende in Kleinbetrieben.

Tabelle 5 zeigt, daß die vier wichtigsten BA-Maßnahmen auf Jahresbasis 1987 und 1988 den Arbeitsmarkt um je rd. 440 000 andernfalls Arbeitslose entlasteten. Ohne sie wäre die registrierte Arbeitslosigkeit entsprechend höher gewesen.

### 8. Wovon leben die Arbeitslosen?

Ende Oktober 1987 erhielten die 751 700 Empfänger von Arbeitslosengeld durchschnittlich 984 DM im Monat, die 500 400 Bezieher von Arbeitslosenhilfe im Schnitt 806 DM. Darauf bezogen, führt die BA für beide Gruppen Beiträge zur Kranken- und

<sup>6)</sup> Vgl. Arbeitsmarktanalyse 1987 der BA (Anm. 2), S. 728.

**Tabelle 4: Erwerbspersonen, die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem AFG gefördert wurden**

Maßnahmen	1983	1984	1985	1986	1987
Berufliche Fortbildung, Umschulung und betriebliche Einarbeitung					
Eintritte	306 201	353 140	409 324	530 042	596 354
Bestand (Jahresdurchschnitt)	198 897	211 366	225 140	259 033	306 339
Austritte	303 299	324 285	373 652	431 965	529 213
Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung					
Vermittlungen	84 597	106 838	127 597	133 695	136 901
Bestand (Jahresdurchschnitt)	44 680	70 983	87 026	102 372	114 699
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer					
Neubewilligungen	—	2 848	2 772	6 530	11 462
Bestand (Jahresdurchschnitt)	—	3 703	3 179	4 646	9 390
Eingliederungsbeihilfe					
Neubewilligungen	—	36 358	40 048	53 496	40 826
Bestand (Jahresdurchschnitt)	—	22 565	23 670	27 221	28 783
Überbrückungsgeld bei der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit					
Neubewilligungen	—	—	—	5 576	10 069

Quelle: Amtliche Nachrichten der BA, Nr. 5, 1988, S. 727.

Rentenversicherung ab. Gezahlt wurden folgende Durchschnittsbeträge in DM:

Zu Beginn ihrer Arbeitslosigkeit erhalten gut drei Viertel Lohnersatz in der genannten Höhe<sup>7)</sup>. 1982 waren es bei der größeren Gruppe der Arbeitslosengeldempfänger 72 %, 1986 nur noch 64 %. Darin

	Männer		Frauen	
	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe	Arbeitslosengeld	Arbeitslosenhilfe
verheiratet	1 390	949	750	627
ledig	964	806	815	674

zeigen sich Auswirkungen von Gesetzesänderungen, die bis 1985 im Ergebnis eine Verschlechterung der finanziellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit brachten. Später wurden Leistungseinschrän-

<sup>7)</sup> IAB-Kurzbericht „Zur Einkommenssituation von Arbeitslosen“ vom 31. 5. 1988, Nürnberg 1988; vgl. U. Cramer, Zur Entwicklung der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, in: MittAB, (1987) 3, S. 274–276.

kungen teilweise zurückgenommen und Zahlungen im „Leistungsverlängerungsgesetz“ für Ältere auf bis zu 32 Monate ausgedehnt. Bis 1984 war auch der Anteil der Arbeitslosen, die vor Ende der Beschäftigungslosigkeit ihren Lohnersatzanspruch ausschöpften, stark gestiegen. Der von der Hauptleistung „Arbeitslosengeld“ finanzierte Teil der Arbeitslosigkeit fiel von 55 % (1981) auf 36 % (1986) und stieg mit bis zuletzt anhaltender Tendenz 1987 auf 37 % im Jahresdurchschnitt.

Nach dem AFG erhalten Arbeitslose, die ein Kind oder mehr zu versorgen haben, 68 % des um übliche Abzüge verminderten Entgelts als Arbeitslosengeld, sonst 63 %, wobei gut zwei Drittel diesen geringeren Satz erhalten. Bezogen auf den Netto-Monatsverdienst 1987 von 2 150 DM monatlich betrug das durchschnittliche Arbeitslosengeld damals nur 46 %, also viel weniger als die gesetzlichen Prozentsätze. Berücksichtigt man übliche Zusatzzahlungen, steigt der Satz von Beziehern von Arbeitslosengeld auf 54 % des erzielbaren Nettoeinkommens<sup>8)</sup>. Arbeitslosenhilfe deckte 1987 rd. 26 % der

<sup>8)</sup> IAB-Kurzbericht zur Einkommenssituation (Anm. 7), S. 3.

**Tabelle 5: Entlastung des Arbeitsmarkts durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit 1984 bis 1988**

Maßnahmeart	Inanspruchnahme					Beschäftigungsäquivalent					Entlastung der Arbeitslosenzahl				
	1984	1985	1986	1987 <sup>1)</sup>	1988 <sup>*</sup>	1984	1985	1986	1987 <sup>1)</sup>	1988 <sup>1)</sup>	1984	1985	1986	1987 <sup>1)</sup>	1988 <sup>1)</sup>
	Jahresdurchschnitte in 1 000														
Kurzarbeit <sup>2)</sup>	384	235	197	300	300	132	90	75	120	120	92	63	53	84	84
ABM (Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung) <sup>3)</sup>	71	87	102	110	110	105	128	142	154	154	95	116	129	140	140
FuU (Vollzeitmaßnahmen zur Fortbildung und Umschulung) <sup>4)</sup>	128	134	154	185	185	128	134	154	185	185	118	124	143	171	171
Vorruhestandsgeld <sup>5)</sup>	—	12	30	45	41	—	12	30	45	41	—	12	30	45	41
<b>Zusammen</b>	<b>583</b>	<b>468</b>	<b>483</b>	<b>640</b>	<b>636</b>	<b>365</b>	<b>364</b>	<b>401</b>	<b>504</b>	<b>500</b>	<b>305</b>	<b>315</b>	<b>355</b>	<b>440</b>	<b>436</b>

<sup>\*</sup>) Haushaltsvoranschlag der BA für 1988.

<sup>1)</sup> Schätzung: jüngste Korrekturen (höhere Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung konnten nicht mehr in die Potentialschätzung übernommen werden).

<sup>2)</sup> Zu den methodischen Grundlagen der Schätzung vgl. H.-R. Flechsenhar, Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkungen, in: MittAB, (1979)3.

<sup>3)</sup> Zu den methodischen Grundlagen der Schätzung vgl. E. Spitznagel, Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: BeitrAB 45.

<sup>4)</sup> Fortbildung und Umschulung ohne Einarbeitung, einschließlich Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (§ 41 a AFG): darunter für 1987 und für 1988 150 000 Empfänger von Unterhaltsgeld.

<sup>5)</sup> Vorruhestandsfälle mit Zuschuß zum Vorruhestandsgeld (Jahresdurchschnitte).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen; Entnommen aus: MittAB, (1987)3, S. 273.

Arbeitslosigkeit finanziell ab; der Lohnersatz macht hier lediglich 45 % des erzielbaren Nettoeinkommens aus.

Tabelle 6 zeigt nach Mikrozensusergebnissen von 1986 rd. 240 000 Erwerbslose mit Sozialhilfebezug, und dies mit steigender Tendenz.

Eine Sonderuntersuchung der kommunalen Spitzenverbände und der BA<sup>9)</sup> ergab für September 1985 sogar 280 000 Personen bzw. 13 % der Arbeitslosen (-haushalte) als Sozialhilfeempfänger, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt benötigen, da ihr sonstiges Einkommen unter der als offizielle Armutsgrenze geltenden Sozialhilfeschwelle lag. Unterschiedliche Abgrenzungen und Erhebungsweisen, Dunkelziffern und „verschämte Armut“ ergeben Vergleichsprobleme. Doch empfin-

<sup>9)</sup> Sonderuntersuchung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Arbeit zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug im September 1985, Nürnberg, Mai 1986.

den sowohl die Betroffenen die finanziellen Belastungen als auch die Gemeinden, bei denen die Kosten der Arbeitslosigkeit auf dem institutionell vorgezeichneten Weg: Arbeitslosengeld der BA, Arbeitslosenhilfe des Bundes und schließlich Sozialhilfe der Gemeinden eine Endstation haben. 1985 wurden mit 2,2 Mrd. DM etwa 10 % der gesamten Sozialhilfeausgaben an Haushalte mit Arbeitslosen gezahlt.

## 9. Was kostet die Arbeitslosigkeit insgesamt?

Der Lebensunterhalt für Arbeits- und Erwerbslose stellt nur einen Teil der Kosten von Arbeitslosigkeit dar, denn wegen der erzwungenen Untätigkeit entgeht der Wirtschaft die Produktion von Gütern und Diensten und aus den dabei anfallenden Entgelten werden weder Steuern noch Sozialversicherungsbeiträge gezahlt. Bei Arbeitslosigkeit entstehen zusätzliche Staatsausgaben (Mehrausgaben) und dem Staat wie den Sozialversicherungen entgehen Einnahmen (Mindereinnahmen). Gesamtfiskalisches

**Tabelle 6: Erwerbslose mit Sozialhilfebezug**

Jahr	insgesamt	Anteil an allen Erwerbslosen	davon (Sp. 1)		davon (Sp. 1)	
			Männer	Frauen	Deutsche	Ausländer
	1	2	3	4	5	6
1976	94 100	10,0	58 900	35 200	86 500	7 600
1977	57 400	5,9	35 600	21 800	32 200	4 200
1979	65 600	7,7	36 200	29 400	59 600	6 000
1980	79 100	10,3	45 500	33 600	58 100	21 000
1981	75 900	7,3	45 200	30 700	59 500	16 400
1982	118 900	7,6	70 600	48 300	83 500	35 400
1985	221 400	9,3	124 000	96 500	168 600	52 700
1986	240 000	10,5	132 400	107 600	191 300	48 700

Quelle: Mikrozensus-Ergebnisse 1976–1986.

Denken muß also die Einnahmen und Ausgaben der drei Gebietskörperschaften und der drei Sozialversicherungsträger bilanzieren, um die Kosten der Arbeitslosigkeit zu ermitteln, und sie mit dem Aufwand für Beschäftigungsprogramme vergleichen. Im Ergebnis zeigt sich: Das Denken im Budgetverbund und eine dynamische Betrachtungsweise über wenige Jahre belegen, daß Ausgaben für beschäftigungspolitische Maßnahmen größtenteils wieder ‚hereingespielt‘ werden <sup>10)</sup>.

*Tabelle 7* berechnet die Bestandteile von Mehrausgaben und Mindereinnahmen für die drei Empfängergruppen von Arbeitslosengeld (37,4%), Arbeitslosenhilfe (25,9%) und Arbeitslose ohne Leistungsbezug (36,7% des Arbeitslosenbestandes). So kosten Arbeitslosengeldempfänger gut 33 000 DM pro Jahr, Bezieher von Arbeitslosenhilfe 29 400 DM und Arbeitslose ohne Leistungsbezug immer noch 18 000 DM. Im Durchschnitt entstehen gesamtfiskalische Kosten von 26 600 DM pro Person und Jahr. Bei 2,229 Mio. Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1987 errechnen sich Kosten von 59 Mrd. DM im Jahr. Hätten sie alle gearbeitet, wären keine Produktionsverluste in Höhe von 8% bis 10% des Sozialprodukts angefallen.

*Tabelle 8* zeigt, daß der Bund und die BA etwa zu gleichen Teilen zusammen 60% der Kosten tragen. Ein Sechstel trägt die Rentenversicherung, 7,3% entfallen auf die Gemeinden, 5,6% auf die Krankenversicherung. Die Mindereinnahmen von Renten- und Krankenversicherung sind saldiert, d. h. von ihren potentiellen Einnahmen bei Vollbeschäftigung der Arbeitslosen sind die Zahlungen der BA an sie infolge der Arbeitslosigkeit abgezogen.

In diese Kostenrechnung könnten einige entlastende Faktoren (wie etwa die auch bei Vollbeschäftigung verbleibende Rest-Arbeitslosigkeit) und zusätzliche belastende Momente (wie Qualifikationsverlust, psycho-soziale und gesundheitliche Dauerschäden und Spätfolgen) eingerechnet werden. In jedem Fall dürfte nicht nur die institutionelle Trennung der sechs Kostenträger dafür verantwortlich sein, daß die Arbeitslosen nicht mit einem großen Teil dieser Mittel für dringliche infrastrukturelle und humane Aufgaben beschäftigt werden.

**10. Bei welchen Gruppen bleibt die Arbeitslosigkeit hängen?**

Wenn sich auch bei weiterhin hoher Arbeitsmarktdynamik die durchschnittliche abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren bei knapp sieben Monaten stabilisiert hat, so zeigt *Tabelle 9* doch, daß die Anteile der Abgänge nach einer Arbeitslosigkeit bis zu drei Monaten steigen, während die Abgangsanteile bei einer Dauer der Arbeitslosigkeit von über einem Jahr abnehmen. Diese stärkere Streuung drückt eine Polarisierung zwischen Kurzfrist- und Langzeitarbeitslosigkeit aus, so daß von einer Strukturalisierung gesprochen wird. *Tabelle 10* zeigt, daß fast ein Drittel des Arbeitslosenbestandes bis zum Zähltag (bisherige Dauer) länger als ein Jahr ohne Arbeit war, insgesamt 670 170. Sie verteilen sich zu gleichen Teilen auf ein- bis zweijährige und zwei- bis mehrjährige Arbeitslosigkeit. 117 400 waren sogar vier Jahre und länger ohne Arbeit.

<sup>10)</sup> IAB-Kurzbericht „Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahre 1987“ vom 6. Juni 1988, Nürnberg 1988.

**Tabelle 7: Kosten der Arbeitslosigkeit 1987**

Kostenart	Für Empfänger von		Für Arbeitslose ohne Leistungsbezug	Für Arbeitslose im Durchschnitt	Für 2,229 Mio. Arbeitslose	
	Arbeitslosengeld (Alg)	Arbeitslosenhilfe (Alhi)			Mrd. DM	%
	DM pro Person und Jahr					
Mehrausgaben	18 626	16 605	2 609	12 224	27,2	46,0
– Alg bzw. Alhi	12 272	9 996	–	7 179	16,0	27,0
– Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose	2 301	1 863	–	1 343	3,0	5,1
– Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitslose	3 711	3 793	–	2 370	5,3	8,9
– Sozialhilfe und Wohngeld	342	953	2 609	1 332	3,0	5,0
Mindereinnahmen	14 407	12 796	15 418	14 361	32,0	54,0
– Rentenversicherung (Saldo)	4 207	4 158	4 675	4 366	9,7	16,4
– Krankenversicherung (Saldo)	695	283	3 165	1 495	3,3	5,6
– Bundesanstalt für Arbeit	1 496	1 385	1 075	1 313	2,9	4,9
– Einkommensteuer	6 612	5 474	4 500	5 542	12,4	20,9
– Indirekte Steuern	1 397	1 496	2 003	1 645	3,7	6,2
Mehrausgaben und Mindereinnahmen	33 033	29 401	18 027	26 585	59,2	100

Quelle: Berechnungen des IAB.

**Tabelle 8: Institutionelle Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit 1987**

Kostenträger	Je Arbeitslosen und Jahr	Für 2,229 Mio. Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 1987	
	– DM –	– Mrd. DM –	– % –
Bundesanstalt für Arbeit	8 150	18,17	30,7
Bund	7 791	17,37	29,3
Länder	2 849	6,35	10,7
Gemeinden	1 934	4,31	7,3
Rentenversicherung	4 366	9,73	16,4
Krankenversicherung	1 495	3,33	5,6
Insgesamt	26 585	59,26	100

Quelle: Berechnungen des IAB.

Die Langzeitarbeitslosigkeit ist weiterhin steigend und Ergebnis von Auswahl- und Aussiebnungsprozessen über Jahre hinweg, in denen Arbeitslose 'auf der Strecke bleiben'. Mangels geeigneter Daten über Arbeitsplätze, Bewerbungen, Vorstellungsgespräche, Ablehnungsgründe und mißglückte Probeverhältnisse sowie ferner über Qualifikationsan-

forderungen, Arbeits- und Entgeltbedingungen und schließlich über Konzessionsspielräume beider Seiten hat es sich eingebürgert, folgende Merkmale von Langzeitarbeitslosen herauszustellen und sie als vermittlungshemmend zu bezeichnen. Sie überschneiden sich häufig:

– Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen, darunter Schwerbehinderte und ihnen Gleichgestellte;

– Arbeitslose höheren Alters, insbesondere über 55 Jahre;

– Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung;

– arbeitslose Frauen und Jugendliche, deren wiederholte Mehrfacharbeitslosigkeit als Sonderfall von Langzeitarbeitslosigkeit zu betrachten ist.

Bei ihnen konzentriert sich die Arbeitslosigkeit; wegen der überdurchschnittlich langen Dauer tragen sie überproportional viel der Arbeitslosigkeitslast, was sie wiederum zu Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik macht <sup>11)</sup>.

Zeitreihen von Struktur- und Bewegungsmerkmalen der Arbeitslosen sind allein nicht hinreichend, die Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit bei deren hohem Niveau zu beschreiben. Sie ist auch ein Ergebnis von Ausgliederungsprozessen bei älteren, ausländischen und weiblichen Arbeitnehmern sowie von Wiedereingliederungsmaßnahmen für Jugendliche und andere Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik. Dennoch bringt das Beschäftigungssystem stets eine Wiederauffüllung der Langzeitarbeitslosigkeit hervor – sei es durch Entlassungen, Betriebsschließungen, Sozialpläne und Aufhebungsverträge, sei es durch Chancenungleichheit bei der Wiedereinstellung.

**Tabelle 9: Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit**

Mai/Juni des Jahres	Durchschnittliche Dauer am Ende der Arbeitslosigkeit – in Monaten –	Bis drei Monate Dauer	Länger als ein Jahr Dauer
		Anteile in %	
1982	5,3	37,6	9,3
1983	6,3	29,7	14,2
1984	6,9	32,2	18,1
1985	6,8	36,0	16,0
1986	6,7	40,0	14,0
1987	6,7	41,0	13,5

Quelle: Amtliche Nachrichten der BA, mehrere Jahrgänge.

Langzeitarbeitslosigkeit hat verheerende Folgen für die Lebenslage, die Familien und sozialen Beziehungen, den Lebensstandard und die soziale Sicherung, die Stellung in der Gesellschaft sowie für die politische und gewerkschaftliche Teilhabe. Die Befunde dazu sind eindeutig <sup>12)</sup>. Neben der Forderung nach beschäftigungs- und arbeitszeitpolitischen Globalhilfen enthalten nahezu alle Abhilfekonzepte der gesellschaftlichen Gruppen besondere Hilfen für die Langzeitarbeitslosen <sup>13)</sup>. Kritik wurde an Betrieben laut, weil sie sich bei der Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen zurückhalten, obwohl betriebliche Einzelqualifizierungen beson-

**Tabelle 10: Zur Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit**

Zeit der Arbeitslosigkeit	Arbeitslose Ende September 1987		Veränderung gegenüber Vorjahr	
	absolut	%	absolut	%
1 Jahr und länger	670 170	100	+16 162	+ 2,5
davon				
1 bis unter 2 Jahre	331 874	49,5	– 2 118	– 0,6
2 Jahre und länger	338 296	50,5	+18 280	+ 5,7
davon				
2 bis unter 3 Jahre	141 354	21,1	– 2 200	– 1,5
3 bis unter 4 Jahre	79 544	11,9	– 1 500	– 1,9
4 Jahre und länger	117 398	17,5	+22 000	+23,1

Quelle: Strukturanalyse 1987, S. 775.

<sup>11)</sup> Ch. Brinkmann, Langzeitarbeitslosigkeit – Stand, Entwicklung, Perspektiven, Maßnahmen, in: Individuelle und sozialstrukturelle Folgen der Massenarbeitslosigkeit, SAMF-Arbeitspapier 1988-1, S. 5 ff. (bezieht sich dabei auf IAB-Berechnungen von H. Rudolph und G. Apfelthaler).

<sup>12)</sup> Vgl. Ch. Brinkmann, Die Langzeitarbeitslosen und ihre Familien. Latente und offene Spannungen in einer Wohlstandsgesellschaft, in: Beiträge zur Konfliktforschung, (1988) 2.

<sup>13)</sup> Vgl. Ch. Brinkmann (Anm. 12), S. 14 ff.

ders chancenmehrend sind. Auf den Dortmunder Modellversuch, in leerstehenden Lehrwerkstätten ungelerten erwachsenen Arbeitslosen einen betrieblichen Ausbildungsabschluß zu vermitteln, sei ebenso verwiesen wie auf die Forderung des CDU-Sozialpolitikers Kolb, 250 000 formal nicht qualifizierten Arbeitslosen auf diese Weise zu einem Ausbildungsabschluß zu verhelfen. Während sie weiter Arbeitslosengeld beziehen, teilen sich BA und Betriebe für zwei Jahre den „Lehrlingslohn“<sup>14)</sup>.

## 11. Warum wird die Arbeitslosenstatistik immer wieder einmal bestritten?

Immer, wenn nachhaltige Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit ausbleiben, werden generelle Zweifel an der Realitätsnähe und der Aussagefähigkeit der amtlichen Arbeitslosenstatistik laut. Viele Arbeitslose hätten „ihren Job nicht aus konjunkturellen oder strukturellen Gründen verloren“, sondern seien „institutionell arbeitslos“, da sie an Sozialleistungen interessiert seien, die nicht im AFG geregelt sind<sup>15)</sup>. Dazu werden Vorruhestandsfälle, Sozialhilfe-Arbeitslose, Erwerb von Rentenansprüchen durch Anrechnung von Ausfallzeiten, Kindergeld-Arbeitslose und Begünstigte von Sozialplanregelungen gezählt. Zu „unechten“ Arbeitslosen werden gesellschaftlich randständige „freiwillige Arbeitslose“ gezählt, dann Zweitverdiener und nur zum Schein gemeldete Frauen, die früher einmal berufstätig waren<sup>16)</sup>. „Ziel sollte sein, nur noch solche Arbeitslose in der Statistik zu erfassen, die dem Arbeitsmarkt wirklich zur Verfügung stehen und eine Arbeitsstelle nachfragen, die für sie die einzige oder eine wesentliche Einkommensquelle darstellt. Für andere Arbeitsuchende könnte ggf. eine gesonderte Statistik eingerichtet werden.“<sup>17)</sup> Diese Beispiele mögen genügen.

Zum Thema „echte oder unechte Arbeitslosigkeit“ liegt ein aktualisiertes Argumentationspapier vor<sup>18)</sup>. Es weist die Vorwürfe im einzelnen zurück. Die gesetzliche Definition von Arbeitslosigkeit genügt und die häufige und sehr ausführliche Arbeitslosen-Berichterstattung läßt nahezu jede verfassungsrechtlich und sozialpolitisch vertretbare Differenzierung zu. Leistungsmißbrauch und -mitnahme

<sup>14)</sup> Vgl. den Bericht in Handelsblatt Nr. 115 vom 20. 6. 1988.

<sup>15)</sup> Institut der Deutschen Wirtschaft, Überzeichnung per Gesetz?, iwd-Dokumentation, Köln, November 1986.

<sup>16)</sup> E. Noelle-Neumann/P. Gillies, Arbeitslos — Report aus einer Tabuzone, Frankfurt-Berlin 1987.

<sup>17)</sup> CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Grundzüge der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, Pressedienst vom 18. 5. 1988, S. 41.

<sup>18)</sup> Autorengemeinschaft, Echte oder unechte Arbeitslosigkeit?, Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2, 1988.

werden rasch erkannt und hart bestraft. Sofern Arbeitswille und Arbeitsfähigkeit, Mobilitäts- und Konzessionsbereitschaft überhaupt „testbar“ sind, so doch nur dadurch, daß allen Arbeitslosen zumutbare Arbeitsplätze geboten werden.

## 12. Ist anhaltende Massenarbeitslosigkeit so bedrohlich, daß politisch das Interesse an Vollbeschäftigung überwiegt?

Hätte man 1973 vorausgesagt, bis heute werde jede dritte Erwerbsperson mindestens einmal arbeitslos, dann wären sich von den Verfechtern der sozialen Marktwirtschaft über die Krisentheoretiker bis hin zu den Systemgegnern alle weitgehend darüber einig gewesen, daß diese Massenerfahrung längerer Arbeitslosigkeit über nunmehr 15 Jahre erhebliche destabilisierende Wirkungen für unser politisches, soziales und wirtschaftliches System haben würde. Sowohl der Konzentration und Kumulation der Arbeitslosigkeit auf stets gleichbleibende Gruppen als auch dem Aufbau einer zusätzlichen ‚stillen Reserve‘ in Millionenhöhe wären vermutlich politische Radikalisierung und organisierte Gegenmacht der Arbeitslosen zugeschrieben worden. Die Frage nach der systemgefährdenden Obergrenze von Erwerbslosigkeit hätte als berechtigt und wichtig gegolten.

Warum aber ging — rückblickend — von diesen 16 Millionen Mitbürgerinnen und Mitbürgern ein so geringer und uneinheitlicher politischer Protest, so wenig System- und Sozialstaatskritik und so wenig organisiertes Drängen nach konsequenter Vollbeschäftigungspolitik aus? Warum ergaben sich keine bedrohlichen Legitimationsprobleme für das politische und wirtschaftliche System, warum gab es weder Erschütterungen, geschweige denn Gefahr für den sozialen Frieden? Warum entstand aus den zahlreichen Arbeitsloseninitiativen kein schlagkräftiger Interessenverband, keine Arbeitslosenbewegung, keine -lobby? Warum erlangten die Arbeitslosen nicht mehr gewerkschaftliche Vertretungsmacht? Warum warfen sie ihre Wählerstimmen nicht anders in die Waagschale, als sie es taten? Warum entstand kein Verbundsystem der Institutionen, die sich menschlich, beratend, finanziell, medizinisch, solidarisch usw. um die Arbeitslosen sorgen?

Die Arbeitsmarktmechanik, soziale Sicherung und Arbeitsmarktpolitik bewirken gemeinsam, daß das massenhaft individuelle Schicksal von Arbeitslosigkeit bei anhaltend hohem, tendenziell noch steigendem Niveau die politische Ordnung, den sozialen Frieden und den Produktionsstandort Bundesrepublik nicht so bedroht, wie man eigentlich annehmen

müßte. Im einzelnen wirken folgende Stabilisatoren:

— Hohe finanzielle Anfangssicherung und recht lange Gesamtsicherung im Verlauf der Arbeitslosigkeit stiften mehr Stabilität als die destabilisierenden Gefährdungen von Millionen jährlicher Neuzugänge, Ausgrenzungen aus dem Leistungsbezug, „Abstiege“ vom Arbeitslösegeld über die Arbeitslosenhilfe zur Sozialhilfe.

— Hohe Beschäftigungsstabilität, die starke Konzentration instabiler Beschäftigung auf wenige Gruppen und die gut 2,5 Millionen jährlich gelingender Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in Arbeit heben die destabilisierenden Wirkungen offenbar weitgehend auf.

— Arbeitsmarktpolitische, bildungsorientierte und sozialpolitische Maßnahmen greifen zunehmend dann ein, wenn die beiden vorgenannten Regelstabilisatoren — hohe finanzielle Sicherung und Beschäftigungsstabilität — nicht oder nicht mehr greifen. Die Arbeitsmarktpolitik beendet Arbeitslosigkeit vorrangig für Langzeitarbeitslose. Bildungsmaßnahmen zielen auf Jugendliche, denen ein besonderes Protest- und Destabilisierungspotential zugeschrieben wird. Sozialpolitik hilft erwerbslosen Sozialhilfeempfängern, indem sie die Sozialhilfe gerade so lange für ein Normalarbeitsverhältnis aufstockt, bis Ansprüche nach dem AFG entstanden sind (und die Gemeindekassen entlastet).

— Arbeitsmarktpolitik außerhalb des AFG sucht durch Ausgliederungshilfen (für Erziehungsurlaub, Vorruhestand, Ausländer, Teil- statt Vollzeitarbeit) den Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt zu mildern. Dadurch übernehmen Betroffene angeblich akzeptable, konsensfähige Alternativrollen, so daß die (Wieder-)Beschäftigung von Kerngruppen stabilisiert wird.

— Autonome Beschäftigungssteigerungen und Beschäftigungsprogramme, konzentriert auf Krisenbranchen und -regionen, entschärfen regionale Arbeitsmarktprobleme und verhindern den Zusammenbruch von Teilarbeitsmärkten.

— An unterschiedliche Lebenslagen oder Lebensabschnitte geknüpfte Konzepte sogenannter Alternativrollen zur Arbeitslosigkeit, die von der Aussteigermentalität über sinnvolle Unterbrechungen der Beschäftigung für Kindererziehung, Bildung, Pflege, Langzeiturlaub, politische Teilhabe bis zum endgültigen Verlassen des Arbeitsmarktes durch Ältere oder Ausländer reichen, mögen zeitweilig

den unerfüllbaren Wunsch nach Erwerbsarbeit kompensieren und so keine Abwehrreaktion hervorrufen. Doch bedeutet dies erneut Differenzierung und Individualisierung des Problems.

— Schließlich stabilisiert auch die — häufig der Realität entgegengesetzte — Arbeitsmarktrhetorik, die immer wieder neue Vorschläge, Konzepte und Kompaktlösungen ohne Konsequenzen hervorbringt: einen Beschäftigungsgesamtplan, den Solidarpakt der Evangelischen und Katholischen Kirche, einen Beschäftigungspakt, einen gemeinsamen Handlungskorridor zum Abbau der Arbeitslosigkeit, ein durchstrukturiertes System arbeitsplatzschaffender Maßnahmen, das soziale Bündnis Arbeit für alle — diese Vorschläge mögen als Beispiele genügen.

Somit ist Arbeitslosigkeit für eine große Minderheit zu einer kaum gefährlichen gesellschaftlichen Normalerfahrung geworden. Sie bleibt hoch, aber nach gegenwärtigem Kenntnisstand deutlich unterhalb systemgefährdender Grenzen. Die politisch und ökonomisch für den Beschäftigungsgrad Verantwortlichen glauben, auch in der zweiten Halbzeit der Massenarbeitslosigkeit deutlich unterhalb einer irgendwo vermuteten Grenze destabilisierender Arbeitslosigkeit bleiben zu können (Tragbarkeitschwelle). Eine Systemkrise ergäbe sich nach W. Zapf erst, wenn durch die Arbeitslosigkeit Basisinstitutionen und Grundsicherungen wie Parteiendemokratie, soziale Marktwirtschaft, Wohlfahrtsstaat, soziale Sicherung, Massenkonsum, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften einschließlich der Selbstverwaltung nachhaltig zerstört oder in Frage gestellt würden.

Die Massenerwerbslosigkeit besteht seit nunmehr 15 Jahren. Kumulation und Konzentration der Arbeitslosigkeit wie der relativen Armut weisen verfassungswidrige Unterschiede sozialer und regionaler Lebenslagen vieler Menschen aus. Es ist zumindest umstritten, ob die eingesetzten Instrumente und Maßnahmen hinreichend rasch Vollbeschäftigung zurückbringen und ob Arbeitslosigkeit nicht doch der Erreichung anderer, konkurrierender Ziele wegen anhält. Es gibt sogar Stimmen, die die Vollbeschäftigung nicht mehr als ein primäres wirtschafts- und sozialpolitisches Ziel sehen. So stellt sich die alte Frage, ob eine politisch machbare Vollbeschäftigung noch im allgemeinen Interesse liegt oder ob sie vielmehr mit anderen Interessen kollidiert und dort unterliegt.

# Leben mit der Arbeitslosigkeit

## Zur Situation einiger benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt

### I. Arbeitslosigkeit im Blick der Öffentlichkeit und der sozialwissenschaftlichen Forschung

Seit fünf Jahren liegt die Quote der registrierten Arbeitslosen in der Bundesrepublik bei rund neun Prozent; das sind im Jahresdurchschnitt über zwei Millionen Menschen. Lange Zeit schien es, als ob dieser tiefe Beschäftigungseinbruch in der Öffentlichkeit kaum registriert würde — Arbeitslose galten allgemein als *vorübergehend* Nichtbeschäftigte, die mit dem nächsten Konjunkturaufschwung vom Arbeitsmarkt wieder aufgesogen würden. Diese Einschätzung scheint sich nunmehr gewandelt zu haben: Eine repräsentative Vorwahlumfrage des Emnid-Instituts aus dem letzten Jahr kam zu dem Befund, daß die Bevölkerungsmehrheit den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit für kaum aussichtsreich hält. Im Vergleich zu anderen aktuellen Problemen — Friedenssicherung, Sicherung der sozialen Gerechtigkeit, Umweltschutz, Durchsetzung der Gleichberechtigung der Frauen — scheint das Problem der Massenarbeitslosigkeit am wenigsten lösbar zu sein<sup>1)</sup>.

Auch im Regierungslager sind mit dem Andauern der Beschäftigungskrise der ursprüngliche Optimismus und die frühere Gelassenheit mittlerweile einem Klima der Ungeduld, Verdächtigung und Geiztheit gewichen. Lothar Späth, Ministerpräsident eines eher prosperierenden Bundeslandes, meint, mehr Druck insbesondere auf jugendliche Arbeitslose empfehlen zu sollen. Die Wirtschaftsgruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion möchte — nach britischem Vorbild — die Arbeitslosenstatistik „bereinigen“, um dem öffentlichen Eindruck vorzubeugen, es herrsche Massenarbeitslosigkeit. Damit scheint sich die historische Erfahrung zu bestätigen, daß vergebliche Versuche, der Arbeitslosigkeit Herr zu werden, leicht in das Bemühen umschlagen, dann doch wenigstens die Arbeitslosen in „den Griff zu bekommen“<sup>2)</sup>.

1) Vgl. Der Spiegel, (1987) 4, S. 64.

2) Vgl. Ali Wacker, Arbeitslosigkeit, Frankfurt 1976, S. 16.

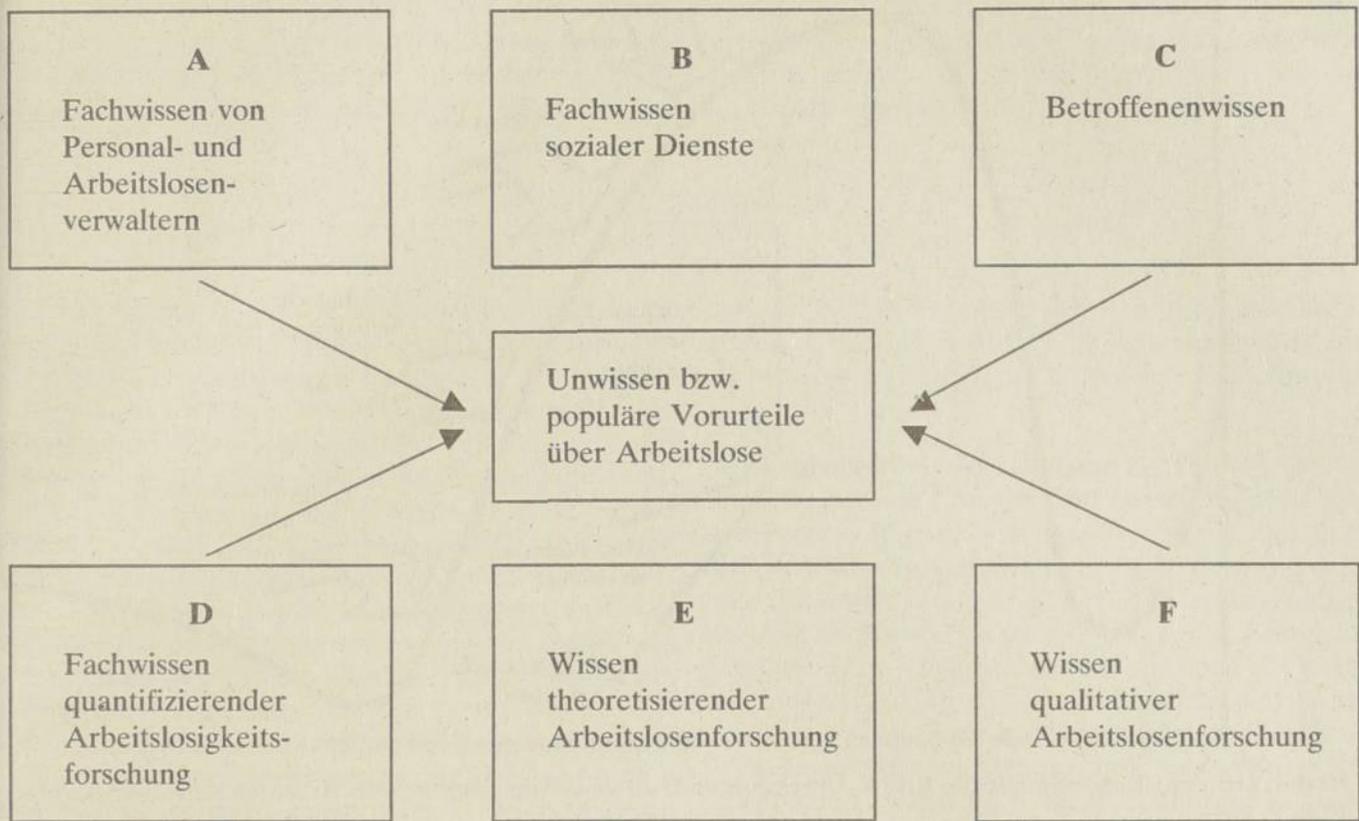
Angesichts dieser veränderten Situation mag es nützlich sein, einige Befunde der neueren sozialwissenschaftlichen Arbeitslosenforschung vorzustellen. Über die Folgen von Arbeitslosigkeit gibt es verschiedene Wissensquellen: Legt man die von Walter-Busch vorgeschlagene Systematik zugrunde, so läßt sich eingrenzend sagen, daß wir uns vornehmlich auf die Quellen D—F stützen (vgl. Abb. 1). Nur am Rande werden wir die vielfältigen, teils widersprüchlichen Forschungsbefunde zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit berücksichtigen — ein Forschungsbereich, der in den letzten Jahren Gegenstand mehrerer Tagungen der Weltgesundheitsorganisation WHO war.

Angesichts der allmonatlich verbreiteten neuesten Arbeitsmarktdaten könnte man den Eindruck gewinnen, es gäbe *die* Arbeitslosigkeit als relativ stabilen und einheitlichen sozialen Tatbestand, der lediglich nach Saison, Region, Qualifikation, Alter und Geschlecht der Betroffenen zu differenzieren sei. Arbeitslos zu werden, so scheint es, bedeutet für jeden letztlich dasselbe.

Die neuere Arbeitslosenforschung hat demgegenüber zeigen können, daß sich hinter dem Etikett „arbeitslos“ eine Fülle unterschiedlicher Lebenslagen verbirgt; daß die Folgen für die Betroffenen je nach Alter, Familienstand, Beruf, sozialem Umfeld, regionaler Arbeitsmarktlage usw. variieren. Arbeitslose — damit können immerhin so unterschiedliche Personen gemeint sein wie ein 16jähriger Lehrstellensucher, eine 30jährige alleinerziehende Arzthelferin oder ein 45jähriger Architekt und Familienvater mit langjähriger stabiler Berufsbiographie.

Für die Forschung bedeutet dieser Sachverhalt kein geringes Problem: Je differenzierter und genauer die Befunde über einzelne Betroffenen Gruppen werden, desto uneinheitlicher und verwirrender wird der Gesamteindruck. Neben zahlreichen indi-

Abb. 1: Systematik verschiedener Arten des Wissens über Probleme von Arbeitslosen



Modifiziert nach Emil Walter Busch, Sozialpsychologische Auswirkungen der Arbeitslosigkeit, in: *Wirtschaft und Recht* (1983) 4.

viduellen Belastungen durch Arbeitslosigkeit – Zukunftsunsicherheit, finanzielle Not, Krankheit u. a. – können in der empirischen Forschung auch *entlastende* Wirkungen festgestellt werden; neben eher selbstzerstörerischen Umgangsweisen auch solche, die eine Persönlichkeit sogar stärken; neben der Bedrohung des Ehe- und Familienfriedens auch verstärkter Zusammenhalt und größere Zuneigung. Das bloße Datum „arbeitslos“ sagt daher zunächst wenig über die subjektiven Verarbeitungsformen und Folgewirkungen.

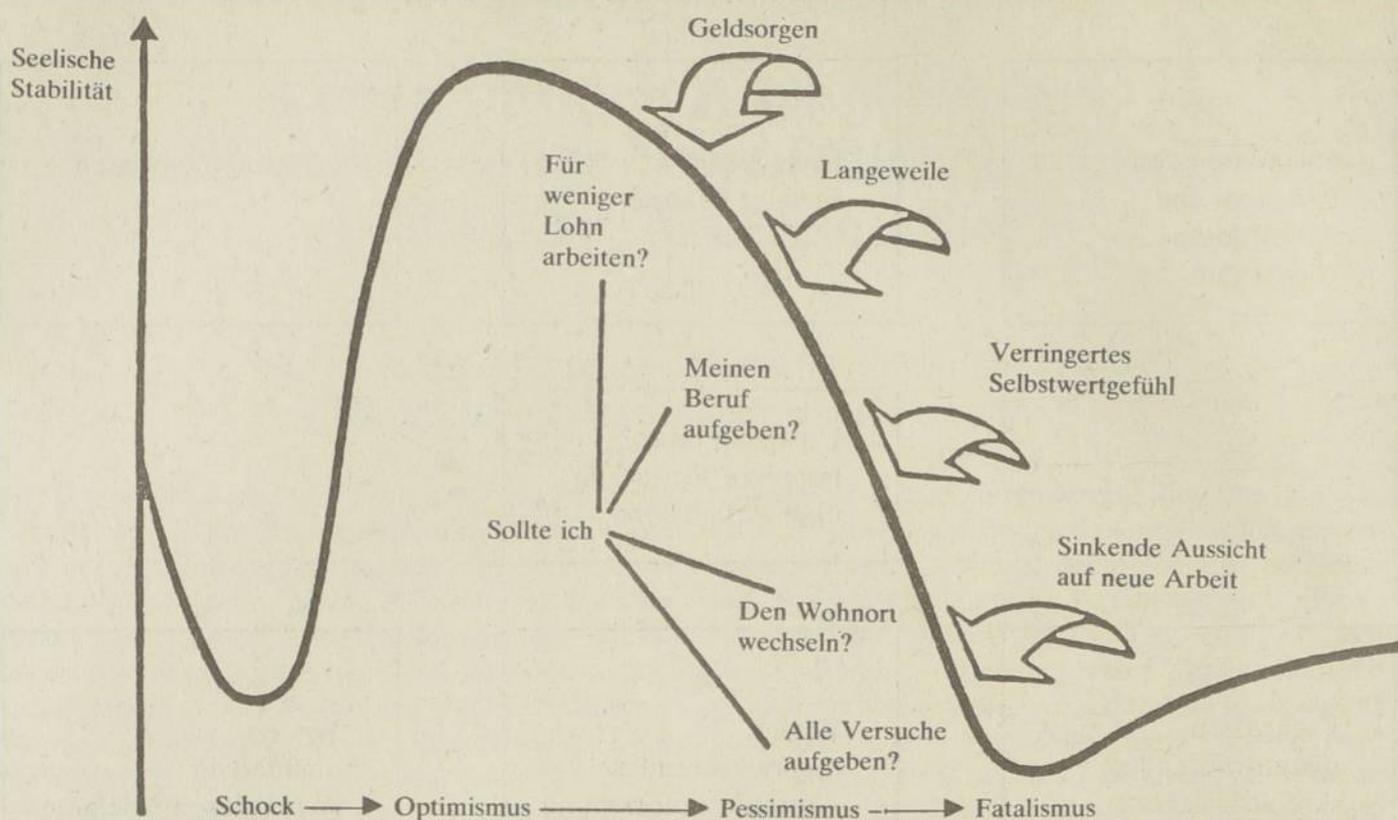
Strukturell ist trotz dieser Vielfalt an beobachtbaren Reaktionsweisen und Lebenslagen ein *Kernsyndrom* der Arbeitslosigkeitserfahrung auszumachen. Geht man vom Modell eines „normalen“ Lebenslaufes aus, so erscheint erzwungene Erwerbslosigkeit als ein Ereignis, das den Fortgang eines „normalen“ Lebens be- und verhindert: Die Betroffenen müssen sich mit Problemen auseinandersetzen, mit denen sie normalerweise nicht konfrontiert worden wären. Da die Möglichkeit, diese Probleme zu lösen, in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit nicht allein von ihrem Können und Bemühen abhängt, sinkt die Möglichkeit, den weiteren Lebensweg zu planen. Unklar und ungewiß sind sowohl die Dauer des derzeitigen Zustands wie die Gestalt möglicher

Wege zur Beendigung der Situation. Diese Zukunftsungewißheit ist eng verknüpft mit Gefühlen der Ohnmacht, Angst und Hilflosigkeit infolge einer gesteigerten Abhängigkeit von kaum beeinflussbaren Umständen und Instanzen.

Auf empirischer Ebene, also im konkreten Fall, ist zu prüfen, ob die jeweiligen Gegebenheiten eine solche typische Grundstruktur voll wirksam werden lassen oder nicht. Nicht überraschend und vielfach belegt kommt der *Einschränkung des finanziellen Handlungsspielraums* eine wesentliche Funktion zu: Wer seine Wohnung nicht mehr halten kann, weil keine Ersparnisse vorhanden sind, wer mit hohen Ratenzahlungen oder Schulden in die Situation der Arbeitslosigkeit gerät, steht plötzlich vor einer Reihe existentiell wichtiger Entscheidungen, die sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit noch verschärfen können (vgl. Abb. 2).

Das Ausmaß der notwendigen Einschränkungen hängt wiederum von der *sozialen Einbettung* ab: Wer einen erwerbstätigen Lebenspartner hat, kann Einbußen u. U. besser verkraften. Neben den materiellen Einflüssen sind es besonders der Grad an sozialer Unterstützung, auf den jemand rechnen kann, ferner die *Bedeutsamkeit der Erwerbs- und*

Abb. 2: Typische Entscheidungskonflikte im Verlauf andauernder Arbeitslosigkeit



Modifiziert nach: Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 209.

Berufstätigkeit im Vergleich zu anderen Lebensinteressen sowie die Fähigkeit und Möglichkeit zu eigenständiger, aktiver Zeitstrukturierung, welche die möglichen Belastungen der Arbeitslosenzeit abmildern oder verstärken können. Wie Arbeitslosigkeit erfahren und bewältigt wird, hängt somit immer vom biographischen, sozialen, situativen und materiellen Kontext der jeweils Betroffenen ab.

Aber nicht nur die mit Arbeitslosigkeit verbundenen Lebenslagen sind je nach den genannten Einflußfaktoren unterschiedlich strukturiert; auch das Risiko, überhaupt arbeitslos zu werden, und die Chancen, wieder einen neuen Arbeitsplatz zu finden, sind gesellschaftlich ungleich verteilt: Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) haben sich im Zeitraum von 1974 bis 1985 rd. 15 Millionen Personen wenigstens einmal arbeitslos gemeldet<sup>3)</sup>. Diese 15 Millionen verteilen sich aber nur auf ein knappes Drittel aller in diesem Zeitraum Erwerbstätigen; zwei Drittel der Erwerbstätigen sind also von Arbeitslosigkeit nie selbst betroffen gewesen<sup>4)</sup>.

Um so erschreckender ist, daß seit einigen Jahren in den meisten europäischen Ländern ein Anstieg der

Zahl der Langfrist-arbeitslosen zu beobachten ist: In der Bundesrepublik waren im September 1986 „rd. 330 000 Arbeitslose zwischen einem und zwei Jahren arbeitslos, fünfmal mehr wie 1980; 1986 gab es 320 000 Arbeitslose, die bereits zwei Jahre oder länger vergeblich Arbeit suchten, rd. achtmal so viel wie 1980“<sup>5)</sup>. Rund ein Drittel aller registrierten Arbeitslosen gehörten im Herbst 1987 zur Schar der Langfrist- bzw. Dauererwerbslosen.

Auch wenn der Zusammenhang zwischen Dauer und Folgen der Arbeitslosigkeit im Einzelfall nicht so eng sein mag, gilt doch im Durchschnitt, daß sich die wirtschaftlichen, sozialen und psychischen Belastungen mit der Dauer verschärfen. Die destruktiven Auswirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit treffen vermehrt folgende Gruppen:

- Arbeitslose mit ausgeprägten finanziellen Problemen (Alleinerziehende, Familien mit einem arbeitslosen Vater als Alleinernährer);

- sozial isolierte Arbeitslose, die keinen Rückhalt in einem sozialen Netz besitzen und von informellen arbeitsmarktbezogenen Informationen abgeschnitten sind;

<sup>3)</sup> IAB-Kurzbericht (intern) vom 27. 6. 1986.

<sup>4)</sup> Christoph F. Büchtemann, Der Arbeitslosigkeitsprozeß, in: Wolfgang Bonß/Rolf G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt 1984.

<sup>5)</sup> Christian Brinkmann, Langzeitarbeitslosigkeit: Ursachen, aktuelle Situation, Perspektiven, in: Lutz Finkeldey/Ernst-Ulrich Huster/Herbert Koch/Helmut Metzger (Hrsg.), Langzeitarbeitslosigkeit, Rehburg-Loccum 1987, S. 10.

– Arbeitslose, die aufgrund zusätzlicher „Mängel“ (fortgeschrittenes Alter, geringe Qualifikation, schlechter Gesundheitszustand oder alles zusammen) nur geringe Arbeitsmarktchancen besitzen. Da die allgemeinen Folgen von Arbeitslosigkeit inzwischen gut dokumentiert sind<sup>6)</sup>, haben wir uns

entschieden, uns auf die Situation einiger sogenannter „Problemgruppen“ des Arbeitsmarkts zu konzentrieren – auf Frauen, Jugendliche und ältere Arbeitslose. Zusätzlich soll die Situation von Familien beschrieben werden, in denen mindestens ein Elternteil arbeitslos ist.

## II. Frauen

Frauen waren in der seit Mitte der siebziger Jahre andauernden Beschäftigungskrise stets überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. 1979 lag ihr Anteil an den Erwerbspersonen bei knapp 38 Prozent; am Arbeitslosenbestand waren sie jedoch mit 57 Prozent beteiligt. In den folgenden Jahren glichen sich die Quoten von Männern und Frauen zwar weiter an, aber noch im April 1988 lag die Arbeitslosenquote der Frauen mit 10,2 Prozent deutlich über der der Männer (8 Prozent). In dieser Darstellung ist der überproportionale Anteil der Frauen an der „Stillen Reserve“ ebensowenig berücksichtigt wie der Umstand, daß diese geschlechtstypische Diskrepanz nach den vorliegenden Erfahrungen in saisonalen und konjunkturellen Aufschwungsphasen noch wächst. So profitieren Frauen nach Beobachtungen des IAB erst mit Zeitverzögerung und in geringerem Umfang als Männer von einem wirtschaftlichen Aufschwung<sup>7)</sup>.

Diese wenigen Hinweise könnten erwarten lassen, daß sich die Situation arbeitsloser Frauen der Forschung als besonders klärungsbedürftig darstellt – es ist aber das Gegenteil der Fall. Eine für das zweite Bremer Symposium zur Arbeitslosenforschung (Herbst 1987) vorgesehene Arbeitsgruppe zur Frauenarbeitslosigkeit z. B. kam mangels ausreichender Beteiligung nicht zustande. Diese relative Nichtbeachtung scheint ihren Grund im oft konventionellen Zuschnitt der Forschung selbst zu haben: So ist in der Arbeitslosenforschung (wie auch in der Sozialpolitik) der Verweis auf die „Alternativrolle“ Hausfrauentätigkeit und Mutterschaft immer schnell zur Hand gewesen, wenn es um die Situation arbeitsloser Frauen ging. Die Haus- und Erziehungsarbeit solle – als Erwerbsarbeitsersatz – Auslastung, Zeitstrukturierung, Definitionsmöglichkeit und Sinnerfüllung bieten und

entsprechend die Folgen des Arbeitsplatzverlustes mildern, nach dem Motto: „Der arbeitslose Mann steht vor dem Nichts, die arbeitslose Frau vor dem Herd.“

In ähnlicher Weise hat auch die konventionelle Arbeitspsychologie Frauenarbeit vornehmlich als Zuverdiener-Tätigkeit gesehen – eine Auffassung, die den Frauen gleichfalls bessere Bewältigungsmöglichkeiten für den Fall der Arbeitslosigkeit unterstellt. Sogar die große alte Dame der Arbeitslosenforschung – Marie Jahoda – meinte vor wenigen Jahren: „Und selbst wenn die Frauen lieber arbeiten gehen, dann trifft sie die Erwerbslosigkeit weniger hart als die Männer, weil – psychologisch gesprochen – ihnen mit der Rückkehr in die traditionelle Hausfrauenrolle eine Alternative offensteht, die eine gewisse Zeitstruktur, ein gewisses Gefühl der Zweckbestimmung, des Status und des Beschäftigtseins mit sich bringt.“<sup>8)</sup> Dabei hatte sie schon in der klassischen Marienthalstudie zu Beginn der dreißiger Jahre gezeigt, daß sich selbst für Frauen mit ungesunden und belastenden Arbeitsplätzen die Bedeutung der Arbeit nicht in der Entlohnung erschöpft<sup>9)</sup>.

Gerade in der Frauenforschung werden seit einigen Jahren massive Einwände gegen diese Sichtweise erhoben – und zwar in mehrfacher Hinsicht:

– Studien über die Arbeitserfahrungen von Industriearbeiterinnen konnten nachweisen, daß Familie und Beruf jeweils als zwiespältige und konfliktreiche, aber wichtige und nicht ersetzbare Erfahrungsfelder wahrgenommen werden, die – jedes für sich – den Frauen Bestätigungs- und Entfaltungsmöglichkeiten bieten<sup>10)</sup>. Der Verlust des Arbeitsplatzes bedeutet dementsprechend den Verlust eines persönlich wesentlichen Erfahrungs- und Entwicklungsfeldes.

<sup>6)</sup> Vgl. z. B. Ali Wacker (Anm. 2); David Fryer/Roy Payne, Being unemployed, in: Carry L. Cooper/Ivan T. Robertson (Eds.), International Review of Industrial and Organizational Psychology, London 1986; Detlef Schwefel, Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Gesundheitsdienste – Ergebnisse deutscher Arbeitslosenforschung, Bericht für das Generalsekretariat des Europarates, München 1984 (Ms.).

<sup>7)</sup> Karen Schober, Jugendarbeitslosigkeit, in: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (MatAB), (1985) 7, S. 6.

<sup>8)</sup> Marie Jahoda, Wieviel Arbeit braucht der Mensch?, Weinheim 1983, S. 91 f.

<sup>9)</sup> Marie Jahoda/Paul F. Lazarsfeld/Hans Zeisel, Die Arbeitslosen von Marienthal, Neuaufl. Allensbach 1960.

<sup>10)</sup> Vgl. Regina Becker-Schmidt/Uta Brandes-Erlhoff/Mechthild Rumpf/Beate Schmidt, Arbeitsleben – Lebensarbeit, Bonn 1982; Regina Becker-Schmidt/Gudrun Axeli Knapp/Beate Schmidt, Eines ist zuwenig – beides ist zuviel, Bonn 1984.

— Die durch die Bildungsexpansion der siebziger Jahre und durch soziokulturelle Veränderungen der Frauenrolle hervorgerufene Entwicklung läßt es immer fragwürdiger erscheinen, daß (zumal allein-stehende) Frauen ohne weiteres auf Alternativen zur Berufsrolle zurückgreifen könnten. So ist z. B. für arbeitslose Akademikerinnen aufgezeigt worden, daß Frauen sich in der Situation der Arbeitslosigkeit an der Erfüllung von Kinderwünschen ge-hindert und keineswegs bestärkt sehen<sup>11)</sup>.

— Schließlich läßt sich fragen, ob es — wenn geringere psychosoziale Belastungen bei arbeitslosen Frauen festgestellt werden können — nicht daran liegt, daß Frauen in der Regel die belastenderen Arbeitsplätze haben und besonders im Falle einer vorherigen Doppelbelastung durch Haushalts- und Berufsarbeit durch Arbeitslosigkeit mehr entlastet werden können als Männer.

Besonders zum letzten Aspekt lassen sich noch einige Befunde anfügen: Der Anteil von Frauen in Angestelltenberufen liegt bei etwa 70 Prozent; die meisten Arbeitsplätze sind ökonomisch und inhaltlich wenig attraktiv. Gleichwohl konnte in einer Studie über arbeitslose Angestellte festgestellt werden, daß „arbeitslose Frauen der unterbrochene Kontakt zu Berufskollegen wesentlich mehr belastet als Männer“<sup>12)</sup>. Auch in der Forschung zur Jugendarbeitslosigkeit wird vermerkt, daß arbeitslose Mädchen bzw. junge Frauen eine stärkere Beeinträchtigung der Sozialkontakte wahrnehmen als junge Männer; die verheirateten Frauen dieser Gruppe leiden besonders unter der sozialen Isolation<sup>13)</sup>. Bestätigt werden solche Befunde auch dadurch, daß in einer anderen Studie zwei Drittel der befragten Frauen gleichermaßen finanzielle wie soziale Gründe für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit angaben und immerhin 16 Prozent ausdrücklich „nichts Angenehmes oder Erfreuliches während der Arbeitslosigkeit“ verzeichnen konnten<sup>14)</sup>.

Die von vielen Frauen zunächst wahrgenommenen Entlastungen („Erholen vom Streß“, freiere Zeiteinteilung usw.) werden mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit als immer weniger angenehm empfunden. Das hängt auch damit zusammen, daß die „Alternative“ Hausarbeit durchaus zwiespältig ist: In der Arbeitslosigkeit wird zum einen mehr

Zeit für die Hausarbeit aufgewendet als vorher; zugleich übernehmen 65 Prozent der Frauen jetzt die Hausarbeit häufiger allein<sup>15)</sup>. Angesichts solcher Ergebnisse wird fraglich, ob der zeitlich elastische Arbeitseinsatz im Haushalt auf Dauer überhaupt strukturierende und damit entlastende Funktionen haben kann.

Ob das Zusammenleben mit einem Partner Einfluß auf das Ausmaß der Belastungen hat, bleibt nach den vorliegenden Studien ebenso uneindeutig wie der Einfluß durch Kinder. Insgesamt läßt sich dennoch erkennen, daß Bezugsgrößen wie Familienstand, Zahl der Kinder und besonders die materielle Situation bedeutungsvoller für die entstehenden Belastungen sind als das Geschlecht allein. So konnten in einer Untersuchung, die sich ausdrücklich mit geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit beschäftigte, weder nach dem Faktor „Berufsorientierung“ noch nach der „Verfügbarkeit einer Alternativrolle“ Unterschiede in den Belastungen bei Männern und Frauen festgestellt werden — wohl aber zwischen verheirateten und unverheirateten Personen<sup>16)</sup>.

Hinsichtlich der materiellen Situation von arbeitslosen Frauen läßt sich allgemein feststellen, daß sie gegenüber Männern im Durchschnitt sowohl weniger Arbeitslosengeld als auch -hilfe erhalten (773 DM gegenüber 1 208 DM bzw. 661 DM gegenüber 865 DM/Monat)<sup>17)</sup>. Verheiratete Frauen, die meist zugunsten ihres Mannes eine ungünstigere Steuerklasse gewählt hatten, erhalten in der Regel auch niedrigere Leistungen; generell drückt sich in den Durchschnittsbeträgen die niedrigere Entlohnung von Frauenarbeit aus (wie auch das hohe Risiko, arbeitslos zu werden). Bei der Arbeitslosenhilfe kommt hinzu, daß verheiratete arbeitslose Frauen weitaus häufiger einen erwerbstätigen Ehepartner haben als männliche Arbeitslose. Im Falle des Arbeitslosenhilfebezugs erfolgt deshalb bei Frauen eher als bei Männern eine Senkung bzw. Einstellung der Leistungen wegen „fehlender Bedürftigkeit“. So sind Frauen bei den Arbeitslosenhilfeempfängern weit unterrepräsentiert, in der Statistik der Arbeitslosen *ohne* Lohnersatzleistungen dagegen überrepräsentiert<sup>18)</sup>.

<sup>15)</sup> Ebenda.

<sup>16)</sup> Boas Shamir. Sex differences in psychological adjustment to unemployment and reemployment. in: Social Problems. (1985) 1. S. 72 ff. Es muß allerdings betont werden, daß solche Studien aufgrund der kulturellen und sozialen Spezifika der Erhebungsländer für die Bundesrepublik nur begrenzte Aussagekraft haben können.

<sup>17)</sup> Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA). (1988) 4. S. 579.

<sup>18)</sup> Vgl. ausführlich Hubert Heinelt/Ali Wacker/Harald Welzer. Arbeitslosigkeit in den 70er und 80er Jahren — Beschäftigungskrise und ihre sozialen Folgen. in: Archiv für Sozialgeschichte. Bd. 27. Bonn 1987.

<sup>11)</sup> Ingrid Biermann/Christiane Schmerl/Lindy Ziebell. Leben mit kurzfristigem Denken. Weinheim 1985. S. 72 ff.

<sup>12)</sup> Paul Windolf/Sabine Klemm. Zum Problem der arbeitslosen Angestellten. in: Ali Wacker (Hrsg.), Vom Schock zum Fatalismus?. Frankfurt 1978. S. 174.

<sup>13)</sup> Karen Schober. Die soziale und psychische Lage arbeitsloser Jugendlicher. in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB). (1987) 4. S. 459 u. S. 477.

<sup>14)</sup> Anette Gnegel/Gisela Mohr. Wenn Frauen ihren Arbeitsplatz verlieren. in: Gisela Mohr/Martina Rummel/Dorothee Rückert (Hrsg.). Frauen. München 1982. S. 92 f.

Insgesamt läßt sich sagen, daß die materielle Situation arbeitsloser Frauen im Durchschnitt eindeutig schlechter ist als die von Männern — was besonders gravierend ist, da sich die materielle Lage als wesentliche Bestimmungsgröße der entstehenden psychosozialen Belastungen erwiesen hat. Diese Aussage bedarf freilich einer Einschränkung: Sofern — und dies gilt am ehesten für verheiratete Frauen — das Haushaltseinkommen hinreichend hoch ist, dürfte die Situation für sie erträglich sein. Anders stellt sie sich aber für alleinstehende Frauen dar: Für diese Gruppe sind die finanziellen Konsequenzen härter und die sozialen Folgen (Verlust des Kontaktes zu Kollegen und Kolleginnen) bedrohlicher. Beide Aspekte machen die Bewältigung lang anhaltender Arbeitslosigkeit schwierig.

Zusammenfassend läßt sich der Schluß ziehen, daß Frauen hinsichtlich ihres erhöhten Risikos, arbeitslos zu werden, des damit verbundenen geringeren Anspruchs auf Ersatzleistungen (Verdienst, Steuerklasse, Nichterfüllung von Anwartschaftszeiten) und wegen der massiven Benachteiligungen bei der Stellensuche<sup>19)</sup> zu den am deutlichsten benachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt gehören. Zugleich bilden sie die größte „Problemgruppe“ —

was übrigens die Unangemessenheit dieses Begriffs verdeutlicht. Alleinstehende und noch mehr alleinerziehende Frauen sind besonders hoch belastet — was allerdings im Umkehrschluß nicht heißt, verheiratete Frauen hätten keine finanziellen Probleme. Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, ob der Partner erwerbstätig oder auch arbeitslos ist. Gerade in diesem Punkt sind die Forschungsergebnisse überraschend: In einer Repräsentativbefragung wird festgestellt, daß bei Langfristungslosen 13 Prozent einen ebenfalls arbeitslosen Ehepartner haben — „doppelt so viele wie bei rein zufälliger Verteilung zu erwarten gewesen wäre“<sup>20)</sup>. In Großbritannien wurde ebenso wie in der Bundesrepublik beobachtet, daß Frauen von Arbeitslosen weit seltener erwerbstätig waren als Frauen von erwerbstätigen Männern; zudem ergaben sich Hinweise, daß viele Frauen erst dann wieder zu arbeiten begannen, wenn auch ihr Mann eine neue Stelle gefunden hatte<sup>21)</sup>.

Diese Beobachtung wirft ein weiteres Licht auf den Umstand, daß ein Teil der Frauen in der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu Männern wohl nicht weniger, aber z. T. anderen und härteren Belastungen ausgesetzt ist.

### III. Jugendliche

In der Öffentlichkeit wird Jugendarbeitslosigkeit traditionell mit Lehrstellenmangel in Zusammenhang gebracht — entsprechend denkt man an die Gruppe der etwa 15–20jährigen, die jugendlichen Lehrstellensucher eben. Dieser Blick zielt aber an der Realität der Jugendarbeitslosigkeit der letzten Jahre vorbei, und zwar aufgrund mehrerer Entwicklungen:

— Seit Jahrzehnten gibt es einen Trend zum längeren Verbleib von Jugendlichen im Bildungswesen. Rund die Hälfte aller Bewerber um einen Ausbildungsplatz ist bereits 18 Jahre und älter; der Anteil der Erwerbstätigen an den unter 20jährigen ist von 1980 bis 1986 von 45 Prozent auf 39 Prozent, bei den 20- bis 24jährigen von 74 Prozent auf 71 Prozent gefallen. Prognosen zufolge wird der Anteil jener Jugendlichen, die nur ihre Pflichtschulzeit absolvieren, bis 1990 auf etwa ein Drittel eines Jahrgangs absinken.

— Obwohl seit 1975 die Arbeitslosenquote der 20- bis 24jährigen immer höher lag als die der unter 20jährigen<sup>22)</sup>, wurden speziell für die letzteren in den siebziger Jahren vielfältige Maßnahmen eingerichtet, die die Jugendlichen „von der Straße bringen“ sollten („Warteschleifenfunktion“). Auf diese Weise ist es gelungen, die altersspezifische Arbeitslosenquote für die unter 25jährigen von 10,7 Prozent im Jahre 1983 auf rd. acht Prozent in 1987 zu drücken. Damit hat die Bundesrepublik die geringste Jugendarbeitslosenquote in der EG. Zugleich ist aber, wie neuere Untersuchungen des IAB belegen, das Risiko, beim Übergang von der Ausbildung in die Beschäftigung (also an der sogenannten „Zweiten Schwelle“) arbeitslos zu werden, in den letzten Jahren noch gestiegen.

— Im September 1987 waren ca. 479 000 Jugendliche unter 25 Jahren in der Bundesrepublik als arbeitslos registriert — davon entfielen aber lediglich 132 000 auf unter 20jährige. Die Arbeitslosenquote der 20- bis 24jährigen liegt seit Jahren höher als die allgemeine — etwa 17 Prozent der Arbeitslosen zählen zu dieser Altersgruppe<sup>23)</sup>. Der Anteil der Langfristungslosen unter den 20- bis 24jährigen

<sup>19)</sup> Vgl. Ingrid Biermann u. a. (Anm. 11), S. 48 ff.; Karen Schober, Jugend im Wartestand, in: MittAB, (1985) 2, S. 253.

<sup>20)</sup> Christian Brinkmann, Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit, in: MittAB, (1984) 4, S. 463.

<sup>21)</sup> Peter Kelvin/Joanna E. Jarrett, Unemployment — its social psychological effects, Cambridge—Paris 1985, S. 65 ff.; Adrian Sinfield, What unemployment means, Oxford 1981, S. 87.

<sup>22)</sup> Karen Schober (Anm. 7), S. 4.

<sup>23)</sup> ANBA, (1988) 3, S. 371 u. S. 374.

hat sich zwischen 1975 und 1985 fast verdreifacht (1975: 5,1 Prozent; 1985: 15,2 Prozent). In absoluten Zahlen zeigt sich in diesem Zeitraum gar eine Versiebenfachung (1975: 8 753; 1985: 59 152).

Wird also deutlich, daß die Wahrnehmung dessen, was „Jugendarbeitslosigkeit“ ist, einer deutlichen Erweiterung bedarf, so zeigt sich darüber hinaus, daß es sich dabei um ein – wie Beywl sagt – „verschlepptes Leiden“ handelt: Das Durchschnittsalter der „jugendlichen“ Arbeitslosen wächst; die Berufseintrittsprobleme verlagern sich zunehmend an die „Zweite Schwelle“<sup>24)</sup>. Auch im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit gibt es die bekannten Filterprozesse: Weibliche und ausländische Jugendliche sind überdurchschnittlich betroffen; die Mehrzahl der jüngeren Arbeitslosen kommt aus Arbeiterhaushalten und kinderreichen Familien. Der Anteil der betroffenen Jugendlichen aus Angestellten-, Beamten- und Facharbeiterfamilien hat allerdings zugenommen<sup>25)</sup>.

Jüngere Arbeitslose haben oft nicht lange genug gearbeitet, um einen längeren Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben zu haben und kommen zudem meist aus niedrigen Verdienstgruppen. Deshalb sind Jugendliche i. d. R. finanziell deutlich schlechter abgesichert als Erwachsene und überdurchschnittlich auf Unterstützung durch die Eltern und auf Sozialhilfe angewiesen: Die Zahl der jugendlichen Sozialhilfeempfänger hat sich zwischen 1975 und 1984 fast vervierfacht. Entsprechend zeigt sich, daß Jugendliche zu allererst unter finanziellen Problemen leiden, „wobei Schuldzuweisungen und Vorwürfe der Eltern, vor allem aber die finanzielle Abhängigkeit vom Elternhaus eine wesentliche Rolle spielen“<sup>26)</sup>.

Festzuhalten ist insgesamt, daß auch bei jüngeren Arbeitslosen ganz unterschiedliche Lebenssituationen anzutreffen sind: So waren in der letzten Repräsentativbefragung des IAB mehr als ein Fünftel der Befragten verheiratet; knapp 20 Prozent hatten mindestens ein Kind; etwa die Hälfte lebte noch bei den Eltern; ein Drittel zusammen mit einem Partner; elf Prozent allein und fünf Prozent in Heimen und Wohngemeinschaften<sup>27)</sup>. Belastungen werden je nach dem Geschlecht unterschiedlich erlebt: Männliche Jugendliche erfahren sie – mit Ausnahme der sozialen Isolation – der Tendenz nach stärker als Mädchen und junge Frauen<sup>28)</sup>.

Allgemein kann man für die Gruppe der jüngeren Arbeitslosen von einer Verunsicherung der Le-

bens-, Berufs- und Zeitperspektive ausgehen. Zwar zeigen sie sich von Zukunftsungewißheit, Gefühlen der Nutzlosigkeit und durch die Beschneidung der möglichen Aktivitäten und sozialen Kontakte etwa gleich hoch belastet wie Erwachsene<sup>29)</sup> – es gibt aber einen grundsätzlichen Unterschied: Instabilitäten in der Berufslaufbahn haben für diejenigen, die gerade am Anfang ihres Berufslebens stehen, andere und folgenreichere Wirkungen, als für jene, die nach zehn oder zwanzig Jahren aus einer stabilen Lebensphase in die Arbeitslosigkeit entlassen werden. Dabei gilt für die meisten jüngeren Arbeitslosen, daß ihre Arbeitslosigkeitsphasen im Vergleich zu den Erwachsenen zwar im Durchschnitt kürzer ausfallen, sie aber trotz ihrer erst kurzen Berufslaufbahn oft schon mehrfach arbeitslos gewesen sind. So waren fast 40 Prozent der von Schober befragten jüngeren Arbeitslosen zuvor schon einmal oder mehrmals arbeitslos gemeldet – wobei das Risiko wiederholter und länger andauernder Arbeitslosigkeit wieder überdurchschnittlich die Jugendlichen ohne Hauptschulabschluß und aus Arbeiterfamilien traf<sup>30)</sup>.

Einen beträchtlichen Teil der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Bundesrepublik trifft damit das, was ein amerikanischer Forscher die „floundering period“<sup>31)</sup> genannt hat: „Als Verbum bedeutet ‚to flounder‘ zappeln, wie ein Fisch an der Leine, der sich rasch und ziellos bewegt.“<sup>32)</sup> Diese Bewegung entspricht der, die Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit, kurzfristiger und informeller Beschäftigung, Nichtstun und Umschulung vollziehen müssen – langfristige Perspektiven, weitgesteckte Ziele und tragfähige Berufserfahrungen lassen sich so nicht erwerben<sup>33)</sup>.

Bedeutsam ist, daß eine solche dauerhaft instabile Situation die bestehenden materiellen und sozialen Abhängigkeiten vom Elternhaus verlängert, obwohl die Jugendlichen sich entwicklungspsychologisch gerade in einer Phase der Ablösung befinden. Das Jugendalter gilt als kritische Phase der Persönlichkeitsentwicklung, in der – mit der allmählichen Ablösung von der Herkunftsfamilie – die Voraussetzungen für den Aufbau einer eigenständigen und stabilen Identität gelegt werden. Beruflicher Qualifizierung und Integration kommen in diesem Prozeß zentrale Funktionen zu; Selbstachtung, soziale Identität und Anerkennung hängen in modernen

<sup>29)</sup> Ebenda, S. 459.

<sup>30)</sup> Ebenda, S. 461.

<sup>31)</sup> Stephan T. Hamilton. Arbeit und Erwachsenwerden in den USA und der Bundesrepublik (Bremer Beiträge zur Psychologie, Nr. 49). Bremen 1985.

<sup>32)</sup> Ebenda, S. 12.

<sup>33)</sup> Vgl. Reiner Reissert/Harald Welzer. Draußen vor der Tür. Zur Situation von Hochschulabsolventen auf dem Arbeitsmarkt. in: Soziale Welt. (1988) 3.

<sup>24)</sup> Walter R. Heinz. Jugendarbeitslosigkeit (Bremer Beiträge zur Psychologie, Nr. 53). Bremen 1985, S. 5.

<sup>25)</sup> Karen Schober (Anm. 13). S. 455.

<sup>26)</sup> Ebenda.

<sup>27)</sup> Ebenda, S. 459, vgl. auch S. 461.

<sup>28)</sup> Ebenda, S. 455.

Industriegesellschaften wesentlich von der beruflichen Tätigkeit und dem beruflichen Status ab — zugleich bilden sie erst die Basis für berufliches Engagement und Leistungsvermögen. Jugendarbeitslosigkeit blockiert diesen Prozeß der gesellschaftlichen Integration; in Grauzonen und beruflichen Wechselbädern finden die Jugendlichen keinen sozialen Ort, von dem aus sie perspektivisch sinnvoll handeln und sich dauerhaft orientieren können. Dabei wird man kaum entscheiden können, ob die langfristigen und tiefgreifenden gesellschaftlichen Auswirkungen durch die Ausgrenzung einer ganzen Bevölkerungsgruppe schwerer wiegen oder die individuell gefährdeten Entwicklungsprozesse: „Soziale Entwicklungsdefizite in Verbindung mit Ziellosigkeit und dem Verlust von Berufs- und Zukunftsperspektiven machen die davon Betroffenen zwangsläufig zu Problemgruppen von heute und zu Randgruppen von morgen.“<sup>34)</sup>

Der naheliegende Schluß, daß Jugendarbeitslosigkeit zu erhöhter Kriminalität führt, ist allerdings auf empirischer Basis allgemein nicht so schnell zu ziehen. Die vorliegenden Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen Arbeitslosigkeit und Kriminalitätsgefährdung haben für die Bundesrepublik bisher keine eindeutigen Befunde erbracht<sup>35)</sup>. Demgegenüber kommen verschiedene Studien zu dem Schluß, daß die Krise des Beschäftigungssystems mit einem Anstieg von Selbstmorden und Selbstmordversuchen insbesondere bei Jugendlichen verbunden ist<sup>36)</sup>. Uneindeutig sind die Befunde zur Alkohol- und Drogengefährdung: Während allgemein von *verstärkenden Wirkungen* der Arbeitslosigkeit auf bereits bestehende Alkoholismusformen ausgegangen werden kann<sup>37)</sup>, sind direkte Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Alkohol- und Drogenkonsum zumindest im Rahmen von Repräsentativstudien nicht zu belegen<sup>38)</sup>.

Die Reaktionsformen der betroffenen jüngeren Arbeitslosen liegen also offenbar weniger in Ausbruchversuchen aus einer zukunftslosen und grauen Realität als vielmehr in dem Versuch, trotz ihrer prekären Arbeitsmarktsituation doch noch eine Chance zu bekommen. Dieser Versuch ist aber

mit einem fatalistischen Realismus gepaart: Die Erwartung, einmal arbeitslos zu werden, ist bei vielen Schülern und Auszubildenden gleichsam schon in die Biographie eingebaut. Dies stellt zum einen eine Art bewußter „Immunsierungsstrategie“ dar (Schober), die gegen den tatsächlichen Eintritt der Arbeitslosigkeit weniger verwundbar machen soll, führt aber auch dazu, daß bereits in der Ausbildung in der Schule und auch im Betrieb „Prozesse der psychischen Destabilisierung, Depressivität und Resignation einsetzen“, so daß sich die Folgen von Arbeitslosigkeit regelrecht vorverlagern. „Desgleichen wird auch die Wiederaufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung nicht gleich als Lösung des Problems gesehen, sondern auch hier bleibt Skepsis und eine eher resignative Haltung gegenüber der weiteren beruflichen Zukunft als Immunsierung gegen künftige Fehlschläge bestehen.“<sup>39)</sup>

Zusammenfassend läßt sich zum Problem der Jugendarbeitslosigkeit sagen,

— daß die älteren Jugendlichen so etwas wie eine vergessene Gruppe des Arbeitsmarkts darstellen: Während der allmähliche Abbau des Lehrstellenmangels in der Öffentlichkeit begrüßt wird, tragen manche jüngere Arbeitslose ihre mit steigendem Alter schwieriger werdende Situation inzwischen bis ins dritte Lebensjahrzehnt;

— daß alle Bereitschaft der Jugendlichen, auf nicht gewünschte Ausbildungsfelder umzusteigen, nichts daran ändert, daß ihnen an der zweiten Schwelle wiederum Arbeitslosigkeit droht;

— daß die soziale Absicherung für jüngere Arbeitslose im Zusammenhang mit der weiteren Etablierung kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse zunehmend problematischer wird und

— daß die langfristigen Folgen für die Persönlichkeitsentwicklung und für die berufliche Identität einer großen Bevölkerungsgruppe und deren gesamtgesellschaftliche Wirkungen heute noch kaum abschätzbar sind, auch wenn der von den Jugendlichen selbst gezeigte „resignative Realismus“ die Brisanz dieses Problems noch verdecken mag.

<sup>34)</sup> Horst W. Opaschowski, Soziale Arbeit mit arbeitslosen Jugendlichen, Opladen 1976, S. 77.

<sup>35)</sup> Peter Alexis Albrecht und Siegfried Lamnek belegen in ihrer Studie „Jugendkriminalität im Zerrbild der Statistik“, München 1979, einen erhöhten Anteil von Arbeitslosen unter jugendlichen Tatverdächtigen in der Polizeistatistik; dagegen konnte Jürgen Friedrichs in seiner Untersuchung zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Kriminalität in 62 westdeutschen Städten keine klaren Bezüge zum Ausmaß der Jugendkriminalität aufdecken. Vgl. Jürgen Friedrichs, Effects of poverty and unemployment on youth and adult crime rates in large West German cities, Hamburg 1986 (Ms.).

<sup>36)</sup> M. Boor, Relationship between unemployment rates and suicide rates in eight countries, 1962—1976, in: Psychological Reports, (1980) 47. Vgl. aber auch Heinz Häfner, Arbeitslosigkeit und Gesundheit, in: Deutsche medizinische Wochenschrift, (1987) 112, der einen entsprechenden Zusammenhang als noch nicht hinreichend gesichert ansieht.

<sup>37)</sup> Dieter Henkel, Arbeitslosigkeit und Alkoholismus — ätiologische und institutionelle Zusammenhänge, Frankfurt 1986 (Ms.).

<sup>38)</sup> Karen Schober (Anm. 13), S. 459 f.

<sup>39)</sup> Ebenda, S. 460.

## IV. Ältere

Der Anteil der über 55jährigen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen lag im September 1987 bei 13 Prozent. Im Vergleich zu den Rezessionsjahren 1966/67 und der Zeit danach, als der Anteil der Älteren zwischen 30 und 50 Prozent schwankte, bedeutet dies eine deutliche Verringerung der relativen Betroffenheit dieser Gruppe<sup>40</sup>). Hierin schlägt sich neben der Schaffung und Nutzung von Möglichkeiten des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben (das durchschnittliche Verrentungsalter liegt heute zwischen dem 57. und 58. Lebensjahr) auch der verstärkte Eintritt jüngerer Altersgruppen in die Arbeitslosigkeit nieder.

Angesichts des Umstands, daß ältere Arbeitslose finanziell relativ gut abgesichert sind (wobei dies für Frauen nur eingeschränkt gilt) und daß ihnen mit dem Status des Rentners eine mehr oder minder akzeptable gesellschaftliche Rolle offeriert wird, könnte vermutet werden, daß die psychosozialen Belastungen bei ihnen weniger schwer wiegen. Zugleich muß aber gesehen werden, daß Ältere im Durchschnitt länger arbeitslos bleiben und einen schlechteren Gesundheitszustand aufweisen als Jüngere, so daß Arbeitslosigkeit für sie oft den Beginn des Ausstiegs aus dem Erwerbsleben bedeutet<sup>41</sup>).

Mehr als die Hälfte der über 45jährigen Arbeitslosen haben gesundheitliche Probleme, und gerade die Kumulation der („Negativ-“)Merkmale ‚Alter‘ und ‚gesundheitliche Einschränkung‘ sorgt dafür, daß sich die Chancen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, mit zunehmendem Alter drastisch verringern, „und zwar schon ab einem Alter von 35 Jahren, mit stärkeren Sprüngen (nach unten) bei 50, 55 und 60 Jahren“<sup>42</sup>). Damit reicht die Phase des (arbeitsmarktbezogenen) Alters weit in das mittlere Erwachsenenalter hinein, ohne daß freilich für diese Gruppen vorzeitige Verrentungsmöglichkeiten o. ä. schon greifen könnten. Hier liegt dann weder die Chance auf eine Alternativrolle vor, noch kann — besonders bei den Langfristarbeitslosen — von ausreichender finanzieller Absicherung die Rede sein. So stellen Altersforscher auch fest, daß Angehörige dieser Gruppen ihre Situation nur schlecht verkraften. Die „Zwitter-Rolle zwischen der Arbeit und dem echten ‚Ruhestand‘ führt zu einem deutlichen Statusverlust, der von Diskrimi-

nierungen zusätzlich belastet sein kann . . . Dies macht sich insbesondere an der Forderung des Arbeitsamtes nach Offenlegung der Einkommensverhältnisse der Kinder fest, sofern Arbeitslosenhilfe bezogen wird. Zu den massivsten Problemen zählt ein unzureichendes, stark reduziertes Einkommen. Gefühle der Scham und des Versagens mobilisieren Strategien der Vertuschung, des Wahrens des Scheins nach außen — wobei sich das Konfliktpotential in der sich abkapselnden Familie tendenziell erhöht.“<sup>43</sup>)

Diesen „jüngeren Alten“ entstehen drei zentrale Probleme: Erstens sind sie, wenn sie ihren Lebensstandard halten wollen, aus finanziellen Gründen dringend darauf angewiesen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die intensive und oft vergebliche Arbeitssuche verstärkt zweitens das Gefühl, plötzlich und unerwartet zum „alten Eisen“ zu gehören, und drittens erscheint die persönliche Lebensperspektive drastisch verkürzt: Die Zukunft ist nicht mehr unbeschränkt offen; früher getroffene Entscheidungen lassen sich kaum noch korrigieren — all das, was man eigentlich noch hätte machen wollen, erscheint plötzlich verstimmt, als verpaßte Chance. Damit ergibt sich eine Problemkonstellation, die zusammen mit den objektiv geringen Arbeitsmarktchancen eine positive Bewältigung der Arbeitslosigkeit eher unwahrscheinlich macht. Die beiden Repräsentativbefragungen des IAB verzeichnen denn auch für die Gruppe der 45- bis unter 55jährigen vergleichsweise hohe psychosoziale Belastungen<sup>44</sup>).

Dabei wird das auch in anderen Gruppen anzutreffende Belastungsmuster durch Probleme des Älterwerdens, durch Versagergefühle und durch Resignation noch verstärkt. So konnte in einer Untersuchung, in der im Abstand von eineinhalb Jahren über 45jährige, bei der Erstbefragung erwerbslose Arbeiter befragt wurden, zum zweiten Zeitpunkt bei den arbeitslos Gebliebenen eine deutlich erhöhte Depressivität verzeichnet werden. Die Verschlechterung der Stimmungslage wurde durch die finanziellen Nöte merklich beeinflusst<sup>45</sup>).

Psychologisch wirkt sich die Diskrepanz zwischen dem eigenen Selbstbild, das in einem langen Berufsleben durch Fertigkeiten, Erfahrung, Lei-

<sup>40</sup>) Vgl. Christian Brinkmann, Arbeitslosigkeit und berufliche Ausgliederung älterer und leistungsgeminderter Arbeitnehmer, in: Knuth Dohse/Ulrich Jürgens/Harald Russig (Hrsg.), Ältere Arbeitnehmer zwischen Unternehmensinteressen und Sozialpolitik, Frankfurt 1982, S. 143.

<sup>41</sup>) Vgl. Infratest Sozialforschung, Arbeitnehmer in der Spätphase ihrer Erwerbstätigkeit, München 1982, S. 19.

<sup>42</sup>) Christian Brinkmann (Anm. 40), S. 147.

<sup>43</sup>) Margret Dieck/Gerhard Naegle/Roland Schmidt, „Freigesetzte“ Arbeitnehmer im 6. Lebensjahrzehnt — eine neue Ruhestandsgeneration?, Berlin 1985, S. 10.

<sup>44</sup>) Christian Brinkmann, Finanzielle und psychosoziale Probleme während der Arbeitslosigkeit, in: MittAB, (1976) 4; Christian Brinkmann (Anm. 20).

<sup>45</sup>) Michael Frese/Gisela Mohr, Die psychischen Folgen der Arbeitslosigkeit: Depression bei älteren Arbeitslosen, in: WSI-Mitteilungen, (1977) 30.

stungsfähigkeit und Kollegialität aufgebaut wurde, und der abrupten Zurückweisung der Anwendung dieser Fähigkeiten besonders belastend aus. Dabei ist zu betonen, daß diese Problemkonstellation vorwiegend für die männlichen älteren Arbeitslosen gilt — über die älteren weiblichen Arbeitslosen ist einstweilen noch wenig bekannt. Die vorliegenden Daten lassen jedoch erkennen, daß bei älteren Frauen das Risiko, arbeitslos zu werden und auch zu bleiben, gegenüber den Männern nochmals erhöht ist; mehr als die Hälfte der über 50jährigen Frauen beendet allerdings ihr Arbeitsverhältnis durch eigene Kündigung<sup>46)</sup>. Gerade bei dieser Gruppe wird deutlich, daß ihre Situation mit den üblichen Instrumenten der Arbeitsmarktforschung kaum zu erfassen ist — offizielle Zahlen zeichnen hier ein weitgehend falsches Bild: „Zu berücksichtigen ist nämlich u. a., daß ein Großteil Frauen aufgrund der z. Z. nahezu aussichtslosen Einstellungs-chancen gar nicht erst den Weg zu den Arbeitsäm-

tern nimmt, daß ein erheblicher Teil zumeist verheirateter Frauen aufgrund fehlender Ansprüche auf Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von sich aus auf eine Registrierung bei den Arbeitsämtern verzichtet, und daß eine weitere größere Gruppe nach längerer erfolgloser Suche nach einem Arbeitsplatz mit 60 Jahren oder über Erwerbsunfähigkeits-Verrentung u. U. noch früher ‚in die Rente abgeht‘, wie es amtsoffiziell heißt.“<sup>47)</sup>

Wie ältere Frauen ihre Arbeitslosigkeit erleben, hängt in erster Linie von ihrem Familienstand, ihrer gesundheitlichen Verfassung und ihrer finanziellen Situation ab. Soweit sie hoch belastende und schlecht bezahlte Arbeitsplätze innehatten, dürfte — wie auch der hohe Anteil an Eigenkündigungen nahelegt — der Verlust der Arbeit als solcher gegenüber gesundheitlichen oder materiellen Problemen nachrangig sein.

## V. Familien

Im Unterschied zur Arbeitslosenforschung der dreißiger Jahre haben in der neueren Forschung die Folgen der Arbeitslosigkeit für die mitbetroffenen Familienmitglieder noch wenig Aufmerksamkeit gefunden. Die meisten der gegenwärtig vorliegenden Studien basieren auf kleinen Stichproben und stützen sich auf qualitative Interviews. So weist denn auch ein im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit erstelltes Gutachten aus dem Jahre 1984 auf erhebliche Forschungslücken in diesem Bereich hin: Der Arbeitslose — so die Autoren — wird „zumeist als ein von seinem sozialen Kontext losgelöstes Individuum betrachtet, an dem allein Merkmale interessieren, die — wie Alter, Geschlecht, Beruf, Qualifikation, gesundheitliche Einschränkungen, Dauer der Arbeitslosigkeit usw. — für die jeweiligen Vermittlungschancen relevant sind. Die Familiensituation bleibt dabei weitgehend außer Betracht.“<sup>48)</sup>

Ein solcher Befund ist besonders bedrückend, weil die Weltgesundheitsorganisation bei ca. 31 Millionen registrierten Arbeitslosen in den OECD-Ländern die tatsächliche Betroffenenzahl einschließlich der Familienmitglieder auf rund 150 Millionen Menschen beziffert. In der Bundesrepublik waren

im Herbst 1987 etwas über eine Million der registrierten Arbeitslosen verheiratet. Zwei Drittel aller deutschen Arbeitslosen (25 Jahre und älter) leben mit einem (Ehe-)Partner zusammen; „37 Prozent haben Kinder unter 14 Jahren, 45 Prozent Kinder unter 18 Jahren bzw. 51 Prozent Kinder ohne Altersgrenze im Haushalt“<sup>49)</sup>.

Hinter diesen Zahlen verbergen sich höchst unterschiedliche Lebenslagen, so daß sich Aussagen über die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Familien verbieten. Je nach der beruflichen Gesamtsituation (beide Partner arbeitslos, ein Partner erwerbstätig, Höhe der Qualifikation usw.), dem Familienstand (vollständige Familie, Alleinerziehende), dem Alter und der Zahl der Kinder, der Dauer der Arbeitslosigkeit usw. ergeben sich ganz unterschiedliche Ausgangsbedingungen für den Versuch, mit der Situation der Arbeitslosigkeit umzugehen und die mit den veränderten Lebensumständen verbundenen Belastungen zu bewältigen.

Geht man von der durch Studien belegten Beobachtung aus, daß Verheiratete im Vergleich zu Alleinstehenden in der Regel eine stabilere psychische Verfassung und bessere psychische Befindlichkeit aufweisen, dann läßt sich begründet annehmen, daß in einigermaßen intakten Familien die mit Arbeitslosigkeit verbundenen Belastungen zeitweilig „abgepuffert“ werden können und die Familie wie ein „soziales Immunsystem“ wirkt. Dieser Effekt ist

<sup>46)</sup> Gerhard Naegele (Hrsg.), Maßnahmen zur Bewältigung der Frühverrentung, Köln 1987, S. 29.

<sup>47)</sup> Gerhard Naegele, Frauen im Übergang vom Erwerbsleben in die Rente, in: Margret Dieck u. a. (Anm. 43), S. 126 f.

<sup>48)</sup> Wilhelm Breuer/Irene Schoor-Theissen/Rainer K. Silbereisen, Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Situation der betroffenen Familien, Köln 1984 (Ms.), S. 2.

<sup>49)</sup> Christian Brinkmann/Eugen Spitznagel, Belastungen des Haushalts durch Arbeitslosigkeit, Nürnberg 1984 (Ms.).

allerdings geschlechtsspezifisch gebrochen: Während arbeitslose verheiratete Frauen im Vergleich zu anderen Gruppen in Repräsentativstudien die geringsten Belastungswerte aufweisen, geben arbeitslose verheiratete Männer vergleichsweise hohe Belastungen an. Entlastungen durch die Partnerschaft (Verständnis, Ermutigung u. ä.) können also z. B. durch erhöhte Schuldgefühle gegenüber Partner und Kindern, durch Ehekrisen und Störungen des gewohnten Familienrhythmus konterkariert werden.

Dabei wird die Erfahrung der Arbeitslosigkeit durch das Vorhandensein und das Alter von Kindern mitgeprägt. Arbeitslose Mütter mit Kindern unter 14 Jahren gaben in einer Studie mehrheitlich an, sich nicht „überflüssig“ vorzukommen, während die arbeitslosen Väter zu 76 Prozent stark wegen einer neuen Stelle beunruhigt waren<sup>50</sup>). So mindert das Vorhandensein von Kindern Gefühle der Unzufriedenheit und Nutzlosigkeit, kann aber zugleich auch Belastungen infolge der höheren Verantwortung und Zukunftsunsicherheit erzeugen<sup>51</sup>). Als wesentliche Steuergröße scheint sich hier wiederum die materielle Situation auszuwirken. „Sehr große finanzielle Belastungen“ wurden nach Erhebungen des IAB in folgendem Umfang angegeben:

61 Prozent der alleinstehenden Frauen mit Kindern unter 14 Jahren,

58 Prozent der verheirateten Männer mit Kindern,

52 Prozent der verheirateten Männer ohne Kinder,

23 Prozent der verheirateten Frauen mit Kindern,

17 Prozent der verheirateten Frauen ohne Kinder<sup>52</sup>).

Die größten finanziellen Belastungen mit entsprechenden Rückwirkungen auf die psychosoziale Befindlichkeit ergeben sich bei langfristiger Erwerbslosigkeit somit für alleinerziehende Mütter und für Familienväter. Daß die Absicherung arbeitsloser Familien weitgehend unzureichend ist, ergibt sich auch daraus, daß die Zahl der Haushalte, die Sozialhilfe mit dem Hauptgrund „Verlust des Arbeitsplatzes“ beziehen, sich zwischen 1980 und 1984 fast vervierfacht hat<sup>53</sup>). Eine Befragung in Baden-Württemberg ergab, daß unter den Arbeitslosen, die in Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände Hilfe suchten, 65 Prozent so hohe Schulden hatten,

<sup>50</sup>) Wilhelm Breuer u. a. (Anm. 48), S. 147.

<sup>51</sup>) Angestelltenkammer Bremen (Hrsg.), Die Familie in der Arbeitslosigkeit, Bremen o. J. (1987).

<sup>52</sup>) Christian Brinkmann, Familiäre Probleme durch Langzeitarbeitslosigkeit, Nürnberg 1986 (Ms.).

<sup>53</sup>) Ebenda.

daß diese nur durch einen Umschuldungsplan aufgefangen werden konnten<sup>54</sup>).

Psychologische Studien haben sich vor allem mit Familien befaßt, in denen der Vater arbeitslos ist. Nahezu alle Forscher berichten über eine Abschottung der betroffenen Familien nach außen — teils, weil die Väter sich in die Familie zurückziehen, teils aus gemeinsamer Angst vor Diskriminierung. Häufig kommt es zu deutlichen Verschiebungen in der familiären Arbeitsteilung — die Frau übernimmt Aufgaben, die bisher dem Vater als Hauptverdiener und Familiernährer zukamen, z. B. die Regelung finanzieller Angelegenheiten und die Entscheidung familiärer Fragen<sup>55</sup>). In der Mehrzahl der Fälle erweisen sich zugleich die gewohnten Strukturen — etwa bei der Verteilung der Hausarbeit — als so starr, daß Veränderungsversuche und Veränderungen zu massiven Konflikten zwischen den Partnern führen<sup>56</sup>). Wenn bei den Männern die Bereitschaft entsteht, sich mehr um Haushalt und Kinder zu kümmern, handelt es sich meist nur um eine zeitweilige Konzession — perspektivisch bleibt die Ausrichtung auf außerhäusliche Arbeit bestehen. Der Frau fällt die Aufgabe zu, ihren Mann emotional aufzufangen und zu stabilisieren. Die Bedrohung der väterlichen Autorität, wie sie in der Forschungsliteratur der dreißiger Jahre reichhaltig dokumentiert ist, dürfte auch heute noch für Komplikationen im Familienalltag sorgen<sup>57</sup>).

Hauptanlässe für Familienstreitigkeiten ergeben sich insbesondere aus dem eingeschränkten finanziellen Spielraum, der täglich aufs neue Verhandlungen über unbedingt notwendige oder vermeidbare Ausgaben erfordert. Auch die Ausdehnung der gemeinsam verbrachten Zeit, die die gewohnten Aufgaben- und Rollenverteilungen untergräbt, führt zu Konflikten. Schon die Wohnungen sind meist auf die Abwesenheit des Hauptverdieners hin konzipiert; hält dieser sich jetzt fast ausschließlich daheim auf, ist er oft einfach „im Wege“, stört die lange eingespielten Hausarbeitsprozesse und findet für sich selbst auch keinen Rückzugsort. Die Partner verbringen zuviel Zeit miteinander und verlieren mit den außerhäuslichen Erfahrungsbereichen auch die Gesprächsthemen; mehr und mehr entwickelt sich „innere Distanz bei äußerer Nähe“<sup>58</sup>).

Ob und wie die Familien mit der Arbeitslosigkeit und den genannten Problemlagen fertig werden, hängt nach allen vorliegenden Untersuchungen ent-

<sup>54</sup>) Karl Zenke/Günter Ludwig, Kinder arbeitsloser Eltern, in: MittAB. (1985) 2.

<sup>55</sup>) Christian Lüders, Arbeitslosigkeit in der Familie — ein Werkstattbericht aus einem laufenden Forschungsprojekt, o. O., 1985 (Ms.).

<sup>56</sup>) Angestelltenkammer Bremen (Anm. 51), S. 63 ff.

<sup>57</sup>) Ebenda, S. 67 ff.

<sup>58</sup>) Ebenda, S. 128.

scheidend davon ab, wie gut die Beziehungen in der Familie vor der Arbeitslosigkeit waren. In diesem Sinne scheint Arbeitslosigkeit keine völlig neue Situation zu schaffen, sondern schon vorhandene Beziehungsmuster zu verstärken und zu polarisieren. So kann sich für eine Minderheit unter den betroffenen Familien das Zusammenleben auch verbessern — in jungen Familien mit Kleinkindern etwa kann die größere Mithilfemöglichkeit des Mannes als Entlastung, die Nähe zu den aufwachsenden Kindern positiv erlebt werden, vorher schon flexibel aufeinander eingestellte Paare können in der Arbeitslosigkeit emotional noch näher zusammenrücken.

Solche Effekte sind aber relativ selten und oft wenig stabil. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit werden die Verteilungskämpfe um das Haushaltsbudget härter; die Angst vor weiterem sozialen Abstieg und die zunehmende Abhängigkeit von den Sozialbehörden belasten das Familienklima, führen zu Schuldzuweisungen an den arbeitslosen Partner und in manchen Fällen zum Auseinanderbrechen der Familien — wobei nicht selten nur die hohen Kosten eine Scheidung verhindern.

Insgesamt begünstigen die folgenden Faktoren einen weniger krisenhaften Verlauf des Umgangs mit der väterlichen Arbeitslosigkeit:

- finanzielle Rücklagen, die den Einkommensverlust zunächst abfedern;
- das Bestehen von Familiensolidarität und -zusammenhalt vor Eintritt der Arbeitslosigkeit;
- flexible Rollendefinitionen von Mann und Frau;
- emotionale und auch materielle Unterstützung durch Freunde, Verwandte und/oder Nachbarn;
- eine nicht ausschließliche Berufsorientierung des Vaters;
- ein gemeinsames Vertrauen, daß man die Situation bewältigen wird;
- ausbleibende Schuldzuweisungen;
- die Befähigung zur eigenständigen Zeitstrukturierung und -verwendung.

Da diese Faktoren in der Regel nicht gebündelt vorliegen und sich im Verlauf der Arbeitslosigkeit verändern und sogar umkehren können, dürften insgesamt günstige Verläufe eher selten anzutreffen sein. Nach aller Erfahrung ist auch davon auszugehen, daß Arbeitslosigkeit sich besonders für die Kinder belastend auswirkt. Nach vorliegenden Berechnungen hatten im Herbst 1984 ca. elf Prozent aller Kinder in der Bundesrepublik einen arbeitslosen Vater oder eine arbeitslose Mutter. Insgesamt lebten rund 1,3 Millionen Kinder in Arbeitslosen-

haushalten; knapp 381 000 waren unter sechs Jahre alt. Als Trend zeichnete sich schon damals ab, daß Langzeitarbeitslose für überdurchschnittlich große Familien sorgen und sich zugleich mit den geringsten Versorgungsleistungen zufrieden geben müssen<sup>59</sup>).

Solange die Familien einigermaßen intakt sind, wird versucht, insbesondere die jüngeren Kinder nichts von der veränderten Lebenssituation spüren zu lassen — die Eltern sparen an Ausgaben für sich selbst, um wenigstens die Kinder nicht einem zu großen sozialen Druck (Kleidung, Beteiligung an Klassenfahrten etc.) auszusetzen. In einer Repräsentativbefragung des IAB gaben 42 Prozent der längerfristig Arbeitslosen mit Kindern unter 14 Jahren an, daß die Kinder unter der Arbeitslosigkeit zu leiden hätten<sup>60</sup>) — wobei zu bedenken ist, daß die Eltern in ihrer ohnehin schwierigen Situation vermutlich dazu neigen, die Probleme zu verharmlosen.

Wo sich die Konflikte zwischen den Partnern zuspitzen, sind die Kinder in der Gefahr, entweder zu Komplizen oder zu Opfern im täglichen Machtkampf der Eltern zu werden. Kinder werden somit fast zwangsläufig in ihrer seelischen und sozialen Entwicklung beeinträchtigt. Die Kinder sind — wie es in einer Studie über Problemfamilien heißt — „das schwächste Glied in der Kette der Betroffenen“: „Das materielle Elend, . . . die Hilflosigkeit und Ohnmacht der Eltern, die Lage der Familie wirkungsvoll zu verbessern, der häufige Griff zum Alkohol, Krankheit der Eltern, eine hohe Reizbarkeit der Ehepartner und andere psycho-physische Probleme zeigen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ihre zerstörerische Wirkung. Die Eltern haben weniger Zeit und Sensibilität für die Belange ihrer Kinder. Oder sie unterwerfen ihre Kinder einer permanenten Kontrolle und Bevormundung.“<sup>61</sup>)

Mitarbeiter von Wohlfahrtsverbänden, die in dieser Studie befragt wurden, nannten an Symptomen, die ihnen an den Kindern vor allem auffielen: Entmutigung und Resignation, Angst vor der Zukunft, soziale Isolation, psychosomatische Allgemeinstörungen wie z. B. geringe Belastbarkeit, Nervosität, Schlafstörungen und Ängste, Verschlechterung der Schulleistungen und Verhaltensstörungen. Auch wenn diese Beobachtungen keineswegs repräsentativ sind, so ist nicht zu übersehen, daß Kinder unter der Arbeitslosigkeit in ihrer Familie und besonders unter Dauerarbeitslosigkeit vielfältig leiden und in ihrer Entwicklung gefährdet sind.

<sup>59</sup>) Karl Zenke/Günter Ludwig (Anm. 54), S. 271.

<sup>60</sup>) Christian Brinkmann (Anm. 20), S. 467.

<sup>61</sup>) Karl Zenke, Kinder arbeitsloser Eltern, in: Kinderschutz aktuell, (1985) 2, S. 18f.

Für einen Teil der Eltern, die die Unsicherheit ihrer eigenen beruflichen Existenz erfahren, kommt der oftmals verhängnisvolle Wunsch hinzu, den Kindern um jeden Preis ein „Arbeitslosenschicksal“ ersparen zu wollen. In den Worten einer betroffenen Mutter: „Man überfordert die Kinder ja auch leicht, weil man sagt: Du mußt mehr bringen, möglichst immer mehr bringen als die anderen . . . Weil man ja weiß, je mehr Bildung du hast, je mehr Chancen hast du, wenigstens erst

einmal weiterzukommen . . . Und deshalb stellt man auch so früh schon Anforderungen. In dem Sinne jedenfalls. Während man sie im Grunde genommen durch die Arbeitslosigkeit unselbständig macht. Man möchte ihnen alles Mögliche abnehmen. Man räumt das Zimmer auf, man wischt Staub — normalerweise können sie alles sowas allein machen. Aber man hat ja sowieso Zeit genug, also machst du es, damit du überhaupt was zu tun hast.“<sup>62)</sup>

## VI. Die individuelle und gesellschaftliche Dynamik der Arbeitslosigkeit

Die wirklichen Folgen der Arbeitslosigkeit sind heute öffentlich kaum *sichtbar*: keine Schlangen vor den Arbeitsämtern, keine „Sandwichmänner“ auf Arbeitssuche, Armenküchen nur in einigen Städten — und die Zahlen der Bundesanstalt allein vermögen bei Nicht-Betroffenen auch nicht viel mehr als ein Achselzucken zu erwecken.

Wir haben — soweit die Forschungslage in der Bundesrepublik es zuläßt — einige Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf besonders betroffene Gruppen beschrieben. Dabei ist es wichtig, festzuhalten, daß es diese Gruppen nicht nur besonders schwer haben, wenn sie arbeitslos sind, sondern daß sie als „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“ auch viel wahrscheinlicher als andere arbeitslos werden und bleiben. Auch hinsichtlich der Möglichkeiten, Gegenwehr zu leisten, auf sich aufmerksam zu machen, sind sie benachteiligt: Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist bei ihnen allen aus verschiedenen Gründen gering; ihr „Desorganisationspotential“, also ihre Möglichkeit, mit kollektiven Aktionen und Verweigerungen Aufmerksamkeit auf ihre Lage zu ziehen, ist verschwindend klein; die Möglichkeit, gemeinsame Interessen zu formulieren, ist angesichts der ganz unterschiedlichen Interessenlage von Frauen, Jugendlichen, Älteren, Ausländern und Behinderten verstellt.

So bleibt Arbeitslosigkeit für die Öffentlichkeit weiterhin vor allem nur ein statistisches Problem, das

<sup>62)</sup> Angestelltenkammer Bremen (Anm. 51), S. 123.

eher Ratlosigkeit als Betroffenheit erzeugt — Arbeitslosigkeit als ein eher zufälliges Schicksal, dem man nach dem St. Florians-Prinzip möglichst entgeht. Der Versuch, wenigstens einige Erscheinungsweisen und Folgen von Arbeitslosigkeit sichtbar zu machen, zeigt indes, daß arbeitslos zu werden nicht einfach ein Ereignis ist, das einen trifft wie ein Unfall, dessen Schaden beseitigt ist, wenn man wieder Arbeit findet, sondern daß es ein Prozeß ist, der schon vor der Arbeitslosigkeit beginnt und sich in der Situation erst entfaltet; und der sogar, wie die „Immunsierungsstrategien“ bei Jugendlichen zeigen, schon vor oder neben der wirklich eingetretenen Arbeitslosigkeit wirksam werden kann. Besonders die Lage der jugendlichen Arbeitslosen und die der Kinder aus arbeitslosen Familien verdeutlicht, daß Arbeitslosigkeit eine lang wirkende negative Dynamik bewirkt, die von den Betroffenen allein nicht aufzufangen ist. Es zeigt sich ferner, daß die Entwicklung einer „Normalbiographie“, klar gegliedert in Vorbereitungs-, Aktivitäts- und Ruhephase, für einen erheblichen Teil der Bevölkerung kaum mehr gegeben ist. „Normale“ und gesellschaftlich auch normierte Entwicklungsverläufe verschwimmen — jungen Erwachsenen werden Möglichkeiten vorenthalten, die eigene Zukunft zu planen, sich vom Elternhaus zu lösen, eine eigene Familie zu gründen; erwachsene Arbeitslose werden trotz Qualifikation und Leistungsbereitschaft aus dem Arbeitsprozeß ausgegliedert, zum Nichtstun gezwungen, ihrer Familie (und die Familie ihnen) ausgeliefert.

# Herausforderungen und Möglichkeiten einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik

## I. Einleitung

„Mittlerweile ist die Frage, wer einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz erhält oder wie die Chancen auf berufliche Karriere, auf Arbeitszufriedenheit und auf ein gesichertes Einkommen stehen, zunehmend davon abhängig, wo man wohnt.“<sup>1)</sup>

Die langanhaltende Beschäftigungskrise, die Abstinenz der Bundesregierung in bezug auf die Entwicklung von Beschäftigungsprogrammen und die regional sehr unterschiedliche Entwicklung des Arbeitsmarktes<sup>2)</sup> haben in letzter Zeit zu neueren Ansätzen einer „lokalen Beschäftigungspolitik“<sup>3)</sup> geführt. Die Bandbreite lokaler Beschäftigungspolitik umfaßt mehr als nur neue Programme und Organisationen, die unmittelbar versuchen, für Arbeitslose Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Auch auf der Angebotsseite, d. h. der kommunalen Wirtschaftsförderung, hat es neue Entwicklungen gegeben, die über konventionelle Wege (Zinsverbilligung, Bürgschaften, Ansiedlungspolitik) hinausgehen. Es geht u. a. um die Förderung neuer Betriebsformen (alternativer Sektor/selbstverwaltete Betriebe), um neue Wege der Sanierung unter Beteiligung der Betroffenen, um Wiedernutzung

von Industriebrachen und den Bau von Gründer- und Technologiezentren<sup>4)</sup>.

Wenn in letzter Zeit eine Renaissance der Politik „von unten“ beobachtbar ist, dann drückt sich darin auch eine Abkehr von staatlicher Autorität und ein Demokratisierungsprozeß aus, den vor allem die Bürgerinitiativen mit ihrer Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung in Gang gesetzt haben<sup>5)</sup>. Parallel dazu hat auf betrieblicher Ebene — ausgelöst durch drohende Massenentlassungen — ebenfalls eine Diskussion begonnen, in der die Belegschaften und Gewerkschaften zunehmend mehr Einflußmöglichkeiten auf die Produktionsziele fordern. In betrieblichen Arbeitskreisen werden regionalspezifische technische Lösungen insbesondere im Umweltbereich für den Erhalt ihrer Arbeitsplätze gesucht. Diese fruchtbaren Ansätze dezentraler Problemlösung gilt es zugunsten einer Realisierung von örtlichen Arbeits-Umweltprogrammen zusammenzubringen, vor allem, wenn örtliche Ansätze mehr bleiben sollen als symbolhafte Wege qualitativer Beschäftigung.

## II. Kommunaler Handlungsbedarf

### 1. Arbeitslosigkeit als Herausforderung in der Region

Arbeitslosigkeit konzentriert sich mehr und mehr nicht nur auf bestimmte Personengruppen, sondern auch auf bestimmte Regionen in der Bundesrepublik.

<sup>1)</sup> Gerhard Bosch u. a., Beschäftigungspolitik in der Region, WSI-Studie Nr. 61, Köln 1987, S. 1.

<sup>2)</sup> Vgl. Jürgen Friedrichs/Hartmut Häußermann/Walter Siebel, Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik?, Opladen 1986.

<sup>3)</sup> Vgl. u. a. Udo Bullmann/Mike Cooley/Edgar Einemann (Hrsg.), Lokale Beschäftigungsinitiativen, Marburg 1986; vgl. auch Hans E. Maier/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Lokale Beschäftigungspolitik?, Basel 1986.

<sup>4)</sup> Jobst Fiedler, Maßnahmen und Instrumente lokaler Beschäftigungspolitik, in: Claus Reis (Bearb.), Die „Hilfe zur Arbeit“ im Spannungsfeld von Sozialhilfe und lokalen Beschäftigungsinitiativen, Schriften des Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt 1988, S. 11.

<sup>5)</sup> Vgl. Helmut Wilke, Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein 1983.

Es sind dabei nicht länger nur die ländlichen Regionen in Ostfriesland, Ostbayern und dem Zonenrandgebiet, die von Arbeitslosigkeit überproportional betroffen sind, sondern auch die Küstenregion und die Montanreviere. „Die Skala der Arbeitslosigkeit reichte Ende Dezember 1987 auf der Ebene der Länder von 5,3 Prozent in Baden-Württemberg bis 15,5 Prozent in Bremen.“<sup>6)</sup> Im Ruhrgebiet waren mehr Menschen arbeitslos als in Baden-Württemberg insgesamt. Hamburg und Köln meldeten mehr Arbeitslose als Hessen. Bezogen auf die Städte lag Ende Dezember 1987 die registrierte Arbeitslosigkeit in Göppingen mit 3,8 Prozent am niedrigsten und in Leer mit 21,9 Prozent am höchsten<sup>7)</sup>.

<sup>6)</sup> Wilhelm Adamy, Regionale Arbeitsmarktungleichgewichte in der Bundesrepublik, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Februar 1988, S. 37.

<sup>7)</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum '88. Im Abschwung: Gegensteuern statt Steuerreform. Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1988, S. 53.

**Tabelle 1: Regionales Gefälle der Arbeitslosigkeit**

	Arbeitslosenquote		Erhöhung der Arbeitslosenquote 1987 gegenüber 1980 (1980 = 100)	Abweichungen vom Bundesdurchschnitt in Prozentpunkten	
	1980	1987		1980	1987
Schleswig-Holstein	4,2	10,3	245	+ 0,4	+ 1,4
Hamburg	3,4	13,6	400	- 0,4	+ 4,7
Niedersachsen	4,7	11,4	243	+ 0,9	+ 2,5
Bremen	5,3	15,6	294	+ 1,5	+ 6,7
NRW	4,6	11,0	239	+ 0,8	+ 2,1
Hessen	2,8	6,7	239	- 1,0	- 2,2
Rheinland-Pfalz	3,8	8,1	213	0	- 0,8
Saarland	6,5	12,7	195	+ 2,7	+ 3,8
Baden-Württemberg	2,3	5,1	222	- 1,5	- 3,9
Bayern	3,5	6,6	189	- 0,3	- 2,3
Berlin (West)	4,3	10,5	244	+ 0,5	+ 1,6
Bundesrepublik	3,8	8,9	234	-	-

Quelle: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '88. Im Abschwung: Gegensteuern statt Steuerreform. Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1988, S. 52.

Die regionalen Disparitäten, die sich in den achtziger Jahren weiter verschärft haben<sup>8)</sup>, schränken unspezifische globale Anti-Krisenstrategien in ihrer Wirksamkeit ein. Beschäftigungspolitik, die bisher als Domäne des Bundes galt, konfrontiert die Städte mit neuen Herausforderungen, die es bisher in dieser Form in der Bundesrepublik nicht gab. Die vielfach publizierten neuen Ansätze in den Kommunen, die darauf reagierten, dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine große Zahl von Kommunalpolitikern auch heute noch eine Verantwortung gegenüber der Arbeitsmarktentwicklung mit dem Hinweis auf die Bundeszuständigkeit und die leeren Kassen ablehnt<sup>9)</sup>. Aber auch jene Kommunen, die sich verantwortlich gegenüber der örtlich sichtbaren Arbeitslosigkeit zeigten, handelten überwiegend nicht aufgrund einer durchdachten dezentralen strategischen Alternative. Haupttriebfeder war vielmehr die Einschätzung, daß die Bundespolitik wenig hilfreich ist und die Kommunen zunehmend mit den Folgeproblemen der Massenarbeitslosigkeit belastet werden. „Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist, so gesehen, ein Akt politischer Notwehr oder Selbsthilfe

und zugleich ein Akt der Bekämpfung eines sozialen Notstandes, der auf kommunaler Ebene am sichtbarsten und spürbarsten aufbricht.“<sup>10)</sup>

## 2. Kommunaler Investitionsbedarf zur Sanierung der Umwelt

Smog-Gefährdungen in bestimmten Regionen, dringender werdende Sanierungsarbeiten im Bereich der Altlasten und der Kanalisation, die Sicherung von Trinkwasser mit ausreichender Qualität und nach wie vor vielfältige Aufgaben in der ökologischen Stadterneuerung und im Energiebereich verdeutlichen, daß die Kommunen mit unterschiedlichem Gewicht vielfältige Zukunftsaufgaben haben. Von einer Sättigung des Investitionsbedarfs kann keine Rede sein. Die Investitionsausgaben dürfen dabei nicht in einer engen betriebswirtschaftlichen Sicht nur als Belastung des Haushalts gesehen werden. Wenn z. B. in den besonders von Smog gefährdeten Städten (Ruhrgebiet/Rhein-Main/Saarland/Großstadtzentren in Bayern)<sup>11)</sup> Verkehrseinschränkungen, Betriebsschließungen und Drosselungen der Produktion notwendig wer-

<sup>8)</sup> Vgl. Hans-Peter Gatzweiler. Die Entwicklung in den Regionen des Bundesgebietes. in: Jürgen Friedrichs (Hrsg.). Die Städte in den 80er Jahren. Opladen 1985, S. 21.

<sup>9)</sup> Vgl. Nizan Rauch/Jochen Schulz zur Wiesch. Wie die Gemeinden mit der Arbeitslosigkeit umgehen. in: H. E. Maier/H. Wollmann (Anm. 3). S. 106 ff.

<sup>10)</sup> Olaf Sund. Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik – Die Funktion der Kommunen bei der Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels. in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.). Erneuerung der Politik ‚von unten‘. Opladen 1986, S. 93.

<sup>11)</sup> Vgl. Informationen zur Raumentwicklung, (1985), 11/12.

den, dann summieren sich die Folgekosten der Luftverschmutzung — neben den gesundheitlichen Schäden — in beachtlicher Höhe. Hinzu kommen auch wirtschaftlich nicht unbedeutende Imageschäden ganzer Regionen<sup>12)</sup>. Insgesamt lassen sich Schätzungen anstellen, die anzeigen, daß der ökonomische Nutzen von Umweltmaßnahmen wesentlich höher ist als der Schaden durch unterlassene Maßnahmen<sup>13)</sup>.

Dies gilt sicherlich auch für die rund 36 000 Deponie-Standorte, die 1984/85 als Zwischenergebnis einer Erfassungsaktion der Bundesländer gezählt wurden<sup>14)</sup>. Nicht nur aus Gesundheitsgründen, sondern auch wegen der finanziellen Folgen höchst bedenklich wird es, wenn — wie bereits geschehen — eine Stadtverwaltung Häuser auf belasteten Böden bauen läßt und die sorglos angenommene Unbedenklichkeit sich hinterher als schwerer Fehler herausstellt<sup>15)</sup>. Obwohl noch viele Forschungsfragen und auch die mögliche Regelung der Finanzierung offen sind<sup>16)</sup>, muß damit gerechnet werden, daß die Kommunen — trotz Einklagen von staatlichen Zuschüssen und der Suche nach den Verursachern — einen beachtlichen Teil der insgesamt auf 15 bis 50 Mrd. DM geschätzten notwendigen Ausgaben für die Sanierung selbst tragen müssen<sup>17)</sup>. Daß der Bund bisher nicht gewillt ist, sich an der Finanzierung der Altlastensanierung zu beteiligen, zeigt der Förderkatalog des 5 Mrd. DM umfassenden kommunalen Kreditprogrammes der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), das diesen Bereich ausklammert. „Hier möchte sich der Bund . . . offenbar nach wie vor nicht in die finanzielle Mitverantwortung drängen lassen, die u. E. dringend geboten wäre.“<sup>18)</sup>

Ein hoher Investitionsbedarf ergibt sich auch aufgrund des maroden Zustands der öffentlichen Kanalisation, deren Gesamtlänge (1983) 270 000 km beträgt. „Neben den in den nächsten Jahren noch durchzuführenden Neuanschlüssen von Gemeinden an die Sammelkanalisation bereiten den Gemein-

den umfangreiche Erneuerungsarbeiten zunehmend finanzielle Probleme. Diese Erneuerungsarbeiten im Kanalisationsnetz sind erforderlich, da Leckagen ein verstärktes Eindringen von Schadstoffen in den Untergrund ermöglichen, die zur Verschmutzung des Grundwassers beitragen können.“<sup>19)</sup>

Zunehmende Schwierigkeiten macht auch die Aufbereitung von Trinkwasser. So haben die Belastungen des Rheins, giftige Abwässer der Industrie und die steigende Nitratbelastung des Grundwassers vor allem als Folge landwirtschaftlicher Produktion z. B. alle zwölf Wasserwerke in Köln vor große Probleme gestellt, eine ausreichende Qualität des Trinkwassers zu sichern<sup>20)</sup>. Präventiver Gewässerschutz vor Ort wäre dringend geboten, aber den Ämtern fehlt es an Personal zur Überwachung der Schutzzonen, zur Beobachtung des Grundwassers, Kontrolle der Bäche, Teiche und Kiesgruben, zur Bearbeitung von „Schadensfällen“ und wasserrechtlichen Beurteilung von Anträgen. Defizite bestehen auch in der Datenerfassung<sup>21)</sup>.

Sicherlich kommt es darauf an, in allen diesen Bereichen deutlich mehr zu investieren. Mehr Umweltschutzmaßnahmen lassen sich jedoch auch dann voranbringen, wenn die kommunalen Kassen relativ leer sind. Dies gilt vor allem — mehrfach nachgewiesen — im Energiebereich. Als nachahmenswertes Beispiel kann in diesem Sektor Saarbrücken gelten. Hier ist es mit einem breit angelegten, auch die Bürger einbeziehenden Konzept gelungen, nicht nur die Emissionen zu verringern, sondern auch Energiekosten einzusparen. Ohne diese Einsparungen, insbesondere durch den Ausbau der kostengünstigen Fernwärmeversorgung, hätte die Stadt z. B. 1986 über 3 Mio. DM mehr für Heizkosten bezahlen müssen. Da auch der kommunale Stromverbrauch von 1980 bis 1986 um rund 15 Prozent zurückging, konnte der städtische Haushalt über zusätzliche Finanzreserven verfügen<sup>22)</sup>.

Daß von einer rationellen Energieverwendung erhebliche Beschäftigungseffekte ausgehen, ist in der

<sup>12)</sup> Lutz Wicke/Erika Schulz/Werner Schulz, Entlastung des Arbeitsmarktes durch Umweltschutz?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1987) 1, S. 90.

<sup>13)</sup> Vgl. Lutz Wicke, Die ökologischen Milliarden. Das kostet die zerstörte Umwelt — so können wir sie retten, München 1986.

<sup>14)</sup> Umweltbundesamt, Jahresbericht 1985, S. 116; vgl. auch Deutscher Städtetag (Hrsg.), Städtetag '87: Städte für eine bessere Umwelt, Stuttgart 1987, S. 211 ff.

<sup>15)</sup> Vgl. Ralf Röchert: Industrieschlammsiedlung Brake: Als Deponie nicht schlecht, nur die Häuser stören, in: Jürgen Grumbach (Hrsg.): Grünbuch Ökologie IV, Köln 1985, S. 205 ff.

<sup>16)</sup> Vgl. Umweltbundesamt, Jahresbericht 1985, S. 116.

<sup>17)</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (Anm. 14), S. 211 ff.

<sup>18)</sup> Hanns Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1988, in: Der Städtetag, (1988) 2, S. 98.

<sup>19)</sup> Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt 1986/87, Berlin 1986, S. 361.

<sup>20)</sup> Vgl. Georg Giesing, Durchgesickert — Industrielle Verseuchung des Wassers am Beispiel Köln, in: Jürgen Grumbach (Hrsg.), Grünbuch Ökologie IV, Köln 1985, S. 170.

<sup>21)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>22)</sup> Vgl. 6. Energiebericht der Stadt Saarbrücken 1980—1986, S. 12; zum Gesamtkonzept von Saarbrücken vgl. Willy Leonhardt, Aufbau und Entwicklung integrierter Energieversorgungssysteme am Beispiel des örtlichen Versorgungskonzepts Saarbrücken 1980—1985, in: Klaus Adam/Tomas Grohé (Hrsg.), Ökologie und Stadtplanung, Köln 1984, S. 107 ff.

Literatur hinreichend belegt<sup>23)</sup>. So rechnen Garnreiter u. a. damit, daß durch Wärmedämmung, den Ausbau von Fernwärme, industrielle Kraft-Wärme-Koppelung und durch den Bau von Blockheizkraftwerken von 1983 bis 1995 jährlich über 100 000 Arbeitsplätze geschaffen werden können; der erforderliche Investitionsbedarf wird dabei auf rund 5 Mrd. DM geschätzt<sup>24)</sup>.

Wegen der entscheidenden Bedeutung des Energieverhaltens von Bürgern und Betrieben kommt es in den Städten darauf an, Informationslücken durch breite Beratungsangebote abzubauen. So zeigte eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes in 13 Betrieben der Textilindustrie, daß selbst bei Zugrundelegung strengster Wirtschaftlichkeitskriterien im Wärmebereich 66 Prozent und im Strombezug 17 Prozent an Energiesparpotentialen bestehen. Insgesamt ergibt sich ein Sparpotential von 52 Prozent, wenn die zur Verfügung stehenden technischen Maßnahmen ergriffen werden. „Die in der Textilindustrie festgestellten Ergebnisse dürften sich zumindest qualitativ auf weite Bereiche der übrigen mittelständischen Industrie übertragen lassen.“<sup>25)</sup> Trotz der vielen Vorteile wird die inzwischen einhellig akzeptierte Möglichkeit der Energieeinsparung nicht optimal genutzt. Hier eröffnet sich also ein breites Betätigungsfeld auch für finanzschwächere Kommunen, um zumindest zunächst einmal die kostenmäßig kaum ins Gewicht fallende Beratung zu intensivieren. Auch ließen sich — wie z. B. in Kassel oder Saarbrücken — die Sparkassen unter Verdeutlichung ihres regionalen Auftrages zur Finanzierung heranziehen<sup>26)</sup>.

Die Liste der kommunalen Aufgaben ließe sich noch weiter ergänzen, wenn man z. B. Verkehrsberuhigung, ökologische Stadterneuerung, abfallwirtschaftliche Zukunftsmaßnahmen und ähnliches mehr berücksichtigt. Die Finanzierung kann und darf dabei nicht zum Hemmnis werden, vor allem dann nicht, wenn man Refinanzierungseffekte und die Verantwortung von Bund und Ländern einbezieht. „In den einzelnen Kommunen liegen nicht nur die Probleme, sondern auch die Lösungsmög-

lichkeiten, die weiterentwickelt werden müssen.“<sup>27)</sup> Der Zusammenhang von Umweltsanierung und Beschäftigungssicherung muß vor Ort zu Konsequenzen führen<sup>28)</sup>. In einer Befragung zeigte sich, daß nur elf Prozent der Bürger davon überzeugt waren, daß politisch alles Notwendige getan wird, um der Umweltzerstörung Einhalt zu gebieten<sup>29)</sup>. Der Handlungsbedarf wird demnach auch von einer breiten Öffentlichkeit gestützt und gefordert.

### 3. Personaldefizite im öffentlichen Dienst

Berücksichtigt man die prognostizierte demographische Entwicklung, dann ist damit zu rechnen, daß der Anteil der älteren Bevölkerung absolut und relativ zunimmt. Damit werden die Kommunen mit erweiterten Aufgaben in der Alterssozialpolitik konfrontiert, die schon gegenwärtig unzureichend ist<sup>30)</sup>.

Auch zur Betreuung der Jüngsten fehlt Personal, wobei allerdings (wie im Alten-Bereich) neben den Städten auch Freie Träger zuständig sind. Folgt man den Bedarfsangaben von Tofaute<sup>31)</sup>, dann könnten z. B. in den Kindergärten und -tagesstätten rund 30 000 zusätzliche Stellen geschaffen werden (nur eine zusätzliche Stelle pro Einrichtung). Hierdurch könnte verhindert werden, daß wegen Urlaub, Krankheit und Weiterbildung die Gruppen zu groß würden. Betrachtet man die tatsächlichen Belastungen in den Krankenhäusern und den Bedarf im rehabilitativen und psychiatrischen Bereich, so ist davon auszugehen, daß im Gesundheitssektor rund 20 000 zusätzliche Stellen zu schaffen wären<sup>32)</sup>.

Wie bereits angedeutet, summiert sich auch für den Umweltschutz, d. h. in der Gewerbeaufsicht, der Abfallwirtschaft, Wasservorsorge, Landschafts-

<sup>27)</sup> Jobst Fiedler, Maßnahmen (Anm. 4), S. 13.

<sup>28)</sup> Vgl. Jochen Hucke, Beschäftigungswirkungen des kommunalen Umweltschutzes und Schwierigkeiten ihrer Erschließung, in: H. E. Maier/H. Wollmann (Anm. 3), S. 282, Tabelle 1; vgl. auch Manfred Gurgsdies/Rudolf Hickel, Umwelt und Beschäftigung. Nationale und internationale Studien im Überblick — Anhaltspunkte für ein Programm ‚Arbeit und Umwelt‘ im Lande Bremen, Universität/Arbeiterkammer Bremen, Bremen 1986; Johann Welsch, Umweltschutz und regionale Beschäftigungsprogramme — zur Verknüpfung von Arbeit und Umwelt in der Region, in: WSI-Mitteilungen, (1985) 12.

<sup>29)</sup> Umfrage von Billig, Briefs & Partner, zit. nach: Umweltbundesamt, Jahresbericht 1986, S. 21.

<sup>30)</sup> Vgl. Peter Gitschmann, Alterssozialpolitik auf kommunaler Ebene, Rahmenbedingungen und Strukturen, Berlin 1987.

<sup>31)</sup> Vgl. Hartmut Tofaute, Aufgabenwandel und Beschäftigung im öffentlichen Dienst, in: WSI-Mitteilungen, (1987) 5, S. 274 f.

<sup>32)</sup> Vgl. ebenda, S. 275.

<sup>23)</sup> Vgl. z. B. Edgar Einemann/Edo Lübbing, Neue Arbeitsplätze durch alternative Energieversorgung?, Universität Bremen, Bremen 1984.

<sup>24)</sup> Zur Berechnung vgl. Franz Garnreiter u. a., Auswirkungen verstärkter Maßnahmen zum rationellen Energieeinsatz auf Umwelt, Beschäftigung und Einkommen, in: Berichte des Umweltbundesamtes, Nr. 12/1983, S. XIV, XVI, 208.

<sup>25)</sup> Umweltbundesamt, Jahresbericht 1985, S. 62.

<sup>26)</sup> Vgl. Angelika Buchholz, Perspektiven für eine Neubestimmung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen (PIW-Studie), Hrsg. DIE GRÜNEN Baden-Württemberg, Stuttgart 1987; vgl. auch Josef Wysocki, Die wirtschaftliche Entwicklung von Sparkassen und Leihhäusern, in: Kommunale Unternehmen, Geschichte und Gegenwart, Stuttgart 1987, S. 172 ff.

pflege und nicht zuletzt bei der Überwachung von Emissionen gleichfalls ein erheblicher Bedarf an kommunalem Personal in den entsprechenden Umweltbehörden. Vorliegende Schätzungen reichen bis zu 100 000 Stellen<sup>33)</sup>.

Zusätzlich ergeben sich neue Anforderungen, wenn den Forderungen nach einem lebenslangen Lernen auf kommunaler Ebene durch Ausbau der Volkshochschulen entsprochen würde. Dem Weiterbildungsbedarf wird sicherlich in der Bundesrepublik bei weitem nicht durch ein zufriedenstellendes Angebot entsprochen<sup>34)</sup>. Allerdings sollte man die berufliche Weiterbildung nicht als Ersatz für eine aktive Beschäftigungspolitik betrachten, die sich derzeit gern der falschen These unterordnet, daß die Beschäftigungsmisere auf mangelnde Qualifizierung zurückzuführen sei. Weiterbildung kann nur dann zu einer spürbaren Entlastung des Arbeitsmarktes führen, wenn möglichst viele Erwerbstätige für einen längeren Zeitraum (z. B. für drei Monate) an Weiterbildungs-Maßnahmen teilnehmen und der Betrieb während dieser Zeit arbeitslose Arbeitnehmer einstellt. Insgesamt ergibt sich durch eine solche Politik die Notwendigkeit der Aufstockung des Gesamtpersonalbestandes, so daß begrenzte, also Zeitarbeitsverträge vermieden werden könnten<sup>35)</sup>.

Sicherlich fehlen derzeit noch ausreichende gesetzliche Grundlagen für eine solche Politik. Die Kommunen könnten jedoch schon zuvor durch ein erhöhtes Angebot an Weiterbildung und durch Realisierung derartiger Konzepte im eigenen Verwaltungsbereich und in den kommunalen Betrieben eine wichtige Vorbildfunktion übernehmen. Es geht darum, vor Ort eine zukunftsorientierte Berufsbildung als wichtige Voraussetzung für die Entwicklung neuer Produktions- und Beschäftigungsstrukturen zu etablieren<sup>36)</sup>. Nicht zuletzt können die Gemeinden auch Bewegung in die Arbeitszeitpolitik bringen, indem sie durch großzügige Einrichtung von Bildungsurlaub, freiwilliger Teilzeitarbeit u. a. m. auch Fortschritte in der Arbeitszeitverkürzung beschäftigungssichernd vorantreiben. Nimmt man insgesamt Gesundheits-, Bildungs- und Erziehungs-, Umwelt- und Sozialaufgaben vor Ort

ernst, dann zeigt sich, daß der Bedarf am Ausbau des öffentlichen Dienstes noch erheblich ist<sup>37)</sup>. Gemessen am internationalen Standard vergleichbarer Industrienationen liegen wir ohnehin zurück.

#### 4. Neue Aufgaben der lokalen Wirtschaftsförderung

Generell bedarf es einer Umorientierung der lokalen Wirtschaftsförderungspolitik zugunsten der Umsetzung beschäftigungspolitischer Strategien. In einer neueren Untersuchung des Wissenschaftszentrums Berlin mußte nicht nur festgestellt werden, daß „nach wie vor die Informationsbasis für lokale Wirtschaftsförderungspolitik relativ gering“ ist<sup>38)</sup>. Es fehlen beispielsweise exakte Angaben zur Struktur und Entwicklung der lokalen Wirtschaft und insbesondere Bestandsaufnahmen hinsichtlich der beschäftigungspolitischen Ziele. Darüber hinaus ist dieser Bereich auch weitgehend der öffentlichen Kontrolle entzogen, „da die Standortkonkurrenz rasches und diskretes Handeln der einzelnen Gemeinden erfordert“<sup>39)</sup>. Subventionsziele und -wirkungen werden wenig diskutiert und nicht auf ihren Erfolg hin kontrolliert. Überwiegend orientiert sich die lokale Politik der Wirtschaftsförderung auf das schon längst stumpf gewordene Instrumentarium der finanziellen Anreize für Neuansiedlungen. In der Vergangenheit hat diese Politik zur verstärkten Neuansiedlung von Zweigwerken geführt, die in Krisenzeiten wieder geschlossen wurden und so dort die Arbeitslosigkeit vergrößerten.

Die wichtigste Aufgabe einer kommunalen Veränderung in diesem Bereich ist die Überwindung der weitgehend noch existierenden Trennung von Wirtschaftsförderung und Beschäftigungspolitik zugunsten eines integrierten Ansatzes. Bei den Adressaten der Wirtschaftsförderung sind die bisher vernachlässigten unkonventionellen Beschäftigungsinitiativen stärker zu berücksichtigen. Es geht aber auch um neue Strategien der Beschäftigungssicherung bei drohenden Betriebsschließungen und nicht zuletzt um die Intensivierung von Beratungsdiensten. Angesichts der rund 280 Spezialprogramme zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen ist es verständlich, daß weder die einzelnen Betriebe und in vielen Fällen noch nicht einmal die

<sup>33)</sup> Vgl. ebenda, S. 275.

<sup>34)</sup> Vgl. Gerhard Bosch, Qualifizierungsoffensive und regionale Weiterbildungsplanung, in: WSI-Mitteilungen, (1987) 10, S. 590.

<sup>35)</sup> Vgl. Christoph Ehmman/Edgar Sauer, Beschäftigungswirksame Weiterbildung. Entlastung des Arbeitsmarktes durch eine öffentlich geförderte Qualifizierungsoffensive, Berlin 1986 (Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für Berufsbildung).

<sup>36)</sup> Vgl. Heinz Dederig, Kann berufliche Bildung regionale Wirtschaftsprozesse fördern?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1988) 3, S. 175.

<sup>37)</sup> Vgl. Dieter Eißel, Das Bildungssystem als Wirtschaftsfaktor, hrsg. von Bildungs- und Förderungswerk der GEW, Frankfurt 1986, S. 23 ff.; vgl. auch Hartmut Tofaute, Der Aufgabenwandel des öffentlichen Dienstes, in: Rolf Prigge (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Dienstes, Universität/Arbeiterkammer Bremen, Bremen 1987, S. 61.

<sup>38)</sup> Friederike Maier, Beschäftigungspolitik vor Ort – Die Politik der kleinen Schritte, Berlin 1988, hier Kurzbericht in: WZB-Mitteilungen 39, März 1988, S. 14.

<sup>39)</sup> Ebenda; vgl. auch Hiltrud Naßmacher, Wirtschaftspolitik ‚von unten‘, Basel 1987, S. 292.

Geldinstitute vor Ort einen Überblick haben können<sup>40</sup>). Hier ist demnach ein wichtiges Betätigungsfeld für lokale Wirtschaftsförderung. Erhöhten Handlungsbedarf gibt es auch zugunsten der Unterstützung von Selbsthilfeansätzen, neuen Genossenschaften und anderen Formen unkonventioneller Betriebe.

Trotz der nicht geringen Bedeutung für den lokalen Arbeitsmarkt überläßt man derartige Initiativen weitgehend sich selbst. Angesichts der durchschnittlich schlechten Ausstattung mit Startkapital, unzureichender technischer und kaufmännischer Kenntnisse der Beteiligten und geringen Marketing-Erfahrungen sind die „unkonventionellen“ Beschäftigungsinitiativen in der Regel vom Scheitern bedroht. Die kommunale Wirtschaftsförderung hat jedoch die Möglichkeit, in vielfältiger Weise an der Sicherung derartiger Initiativen mitzuwirken. Dies fängt bei Bürgschaften und Kontaktvermittlung an und reicht — wie bei der konventionellen Wirtschaftsförderung auch — über Unterstützung bei der Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel bis hin zur kostengünstigen Überlassung von Betriebsflächen, -räumen und kommunaler Infrastruktur<sup>41</sup>). Trotz des Streits, „ob es sich hierbei um dauerhafte Arbeitsplätze handelt, die auch von den Arbeitsbedingungen und Entlohnungen her akzeptabel“<sup>42</sup>) sind, sind die deutlichen Beschäftigungsimpulse im Alternativbereich zu unterstützen. Bei der Übertragung von Berliner Befunden ließen sich im Bundesgebiet rund 60 000 bis 80 000 neue Arbeitsplätze schaffen<sup>43</sup>). Aber nicht nur wegen der Beschäftigungseffekte allein, sondern vor allem deshalb, weil in derartigen Projekten überwiegend junge, marginalisierte Leute arbeiten, ist die Politik aufgefordert, ihrer Sorge um die Jugendarbeitslo-

sigkeit auf diesem Feld Taten folgen zu lassen. Einen nachahmenswerten Weg hat dabei Wiesbaden mit einer Jugendwerkstatt beschritten<sup>44</sup>).

Ein weiteres auszubauendes Feld der kommunalen Wirtschaftsförderung stellen öffentliche Unterstützungen bei drohenden Betriebsschließungen dar. Diese sollten auch dann gewährt werden, „wenn es sich um keine kurzfristig rentable und sichere Kapitalanlage handelt, aber um ein betriebswirtschaftlich solide kalkuliertes Projekt, mit dem Arbeits- und Ausbildungsplätze erhalten werden, neue Technologien, Produktionsverfahren und Produkte sozial verträglich entwickelt und realisiert werden können“<sup>45</sup>). Weiterführung von Betrieben durch Belegschaften sollten hinsichtlich der Förderung einen hohen Stellenwert erhalten, „da auch sie zum Erhalt des ökonomischen Bestandes der Region beitragen, eine Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftsstrukturen bedeuten und Modellcharakter haben können für eine regionsbezogene Beschäftigungspolitik“<sup>46</sup>).

Kommunale Wirtschaftsförderung als Bestandteil einer integrierten Politik der Förderung lokaler Entwicklungspotentiale erfordert ein hohes Maß an Kreativität der örtlichen Verwaltungen. Mit den gängigen Mustern des ressortüblichen Verwaltens wird dies nicht zu erreichen sein. Neben entsprechenden organisatorischen Veränderungen ist es jedoch immer wieder die Finanzfrage, die — m. E. vorschnell — neue Ansätze zum Scheitern bringt, bevor sie ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Für eine antizyklische Finanzpolitik hat es aber auch bisher schon im Durchschnitt mehr Spielraum gegeben.

<sup>40</sup>) Vgl. Stadt Köln (Hrsg.), Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt in Köln, H. 10, Okt. 1987, S. 70.

<sup>41</sup>) Vgl. Friedhart Hegner, Handlungsfelder und Instrumente kommunaler Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, in: Bernhard Blanke u. a. (Hrsg.), Die Zweite Stadt, Leviathan Sonderheft (1986) 7, S. 136 f.

<sup>42</sup>) Michael Bolle/Peter Grottian, Es rührt sich nichts — Zur Einführung, in: dies. (Hrsg.), Arbeit schaffen — jetzt, Reinbek 1983, S. 14.

<sup>43</sup>) Peter Grottian/Marlene Kück, Modell Berlin — 10 000 neue Arbeitsplätze im Selbsthilfe- und Alternativbereich, in: M. Bolle/P. Grottian (Anm. 42), S. 128 ff.

<sup>44</sup>) Vgl. Jörg Bourgett/Heiner Brülle, Auf dem Wege zu einer punktgesteuerten kommunalen Beschäftigungspolitik. Das Beispiel Wiesbaden, in: Udo Bullmann/Mike Cooley/Edgar Einemann (Hrsg.), Lokale Beschäftigungsinitiativen, Marburg 1986, S. 123 ff.

<sup>45</sup>) Friederike Maier, Initiativen gegen Betriebsschließungen und Massenentlassungen — Anstöße für eine Weiterentwicklung der lokalen Beschäftigungspolitik?, in: H. E. Maier/H. Wollmann (Anm. 3), S. 240.

<sup>46</sup>) Ebenda, S. 240 f.

### III. Kritik des konventionellen Krisenmanagements

#### 1. Konsolidierung kommunaler Haushalte statt Beschäftigungssicherung

Die kommunalen Haushalte haben sich im Durchschnitt der achtziger Jahre prozyklisch verhalten. Wie die Entwicklung der Gemeindehaushalte zeigt (siehe Tabelle 2), gingen die Investitionsausgaben bis 1984 drastisch, d. h. um über 10 Mrd. bzw. rund 25 % zurück. Erst danach gab es wieder einen Anstieg, ohne daß jedoch das Niveau von 1980 erreicht wurde. Folgt man den Modellrechnungen des DIW<sup>47)</sup>, dann ist unter Berücksichtigung von Ver-

keit — mehr Spielraum für die Aufrechterhaltung der kommunalen Investitionstätigkeit gegeben, wenn Prioritäten entsprechend verändert, der bestehende Kreditrahmen ausgeschöpft und alles zur Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel getan worden wäre<sup>48)</sup>. Die Nettokreditaufnahme sank von 6,5 Mrd. DM 1982 auf 1,1 Mrd. DM 1985 und stieg erst wieder danach moderat an. Wachsende Zinsausgaben können also nicht als Hemmnis angeführt werden; absolut und relativ gingen sie zurück. 1984 und 1985 erzielten die Kommunen sogar erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik einen positiven

**Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV) 1980–1988**

Ausgabe-/ Einnahmeart	1980	1982	1984	1986	1988 <sup>s</sup>
	in Mrd. DM				
Ausgaben	156,9	165,9	169,8	185,7	195,2
darunter:					
Personalausgaben	42,9	47,0	49,3	54,5	59,4
lfd. Sachaufwand	26,4	28,8	31,3	34,0	35,7
soziale Leistungen	15,4	18,6	20,2	24,7	27,6
Zinsen	6,6	8,8	8,1	7,7	7,8
Sachinvestitionen	41,2	35,1	30,5	34,6	35,3
Einnahmen	153,9	163,7	169,6	184,8	193,8
darunter:					
Gewerbesteuern (netto)	20,2	18,2	22,2	25,0	25,3
Anteil an Einkommensteuer	20,7	21,3	22,5	25,5	27,6
staatl. Zuweisungen	41,6	41,7	41,4 <sup>a)</sup>	44,9 <sup>a)</sup>	47,4 <sup>a)</sup>
Gebühren u. ä.	25,3	29,4	32,6	35,3	38,2
Nettokreditaufnahme	4,4	6,5	1,2	2,0	5,0

<sup>s</sup> = Schätzung; <sup>a)</sup> seit 1983 wird in manchen Ländern die Grunderwerbsteuer nicht mehr als unmittelbare kommunale Steuereinnahme, sondern als Zuweisungen vom Land verbucht.

Quelle: Hanns Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1988, in: Der Städtetag, (1988) 2, S. 110.

teuerung und Rationalisierungseffekten schätzungsweise davon auszugehen, daß der Rückgang der kommunalen Investitionen in der ersten Hälfte der achtziger Jahre rund 200 000 bis 250 000 Arbeitsplätze vernichtet hat. Im Durchschnitt hätte es — unter Berücksichtigung der immens gestiegenen Sozialausgaben als Folgen der Massenarbeitslosigkeit

Finanzierungssaldo<sup>49)</sup>. Es zeigt sich also, daß die Kommunen im Durchschnitt der Konsolidierung höhere Priorität eingeräumt haben als ihrer Verant-

<sup>47)</sup> Vgl. Horst Seidler/Rudolf Zwiener, Kürzung öffentlicher Investitionen führt nicht zur Konsolidierung, in: DIW-Wochenbericht, 50/1982.

<sup>48)</sup> Vgl. Bernd Reissert, Finanzielle Spielräume für kommunale Beschäftigungspolitik?, in: H. E. Maier/H. Wollmann (Anm. 3), S. 40f.

<sup>49)</sup> Vgl. Hanns Karrenberg/Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1988, in: Der Städtetag, (1988) 2, S. 110.

wortung gegenüber dem Arbeitsmarkt<sup>50</sup>). Entgegen dem Lob durch die Bundesregierung muß diese „kameralistische“ Haushaltspolitik kritisiert werden. Zudem ist es ein Trugschluß, von Investitionskürzungen einen wesentlichen Abbau des Defizits im Kommunalhaushalt zu erwarten. „Eine konsolidierungsmotivierte Kürzung der öffentlichen Investitionen bringt erheblich weniger Kürzungen des Defizits als vielfach geglaubt, führt aber zu einer Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.“<sup>51</sup>)

## 2. Regionale Ungleichheit als Herausforderung der Bundespolitik

Hinter diesen Gesamtergebnissen verbergen sich große Unterschiede in der Finanzlage der einzelnen Gemeinden. Einerseits gibt es Kommunen, die wegen ihrer günstigen Einnahmesituation kaum Kredite aufnehmen brauchen, andere dagegen sind an der Grenze ihrer Verschuldungsfähigkeit angelangt. „Die großen Städte in strukturschwachen Regionen sind von der Verschlechterung der kommunalen Finanzlage besonders stark betroffen.“<sup>52</sup>) Als Maßstab der finanziellen Leistungsfähigkeit und damit auch der Kreditaufnahme für Investitionen gilt die sogenannte „freie Spitze“. Sie berechnet sich als Überschuß der laufenden Einnahmen über den laufenden Ausgaben abzüglich der Schuldentilgung. In dieser Hinsicht ergibt sich für die Gemeinden in den einzelnen Bundesstaaten (ohne Stadtstaaten) folgendes Bild:

Während die Gemeinden im Süden der Republik demnach über beachtliche finanzielle Spielräume für eigenfinanzierte Investitionen, Rücklagenbildung und auch Kreditaufnahme verfügten, konnten die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen — durchschnittlich betrachtet — ihren Verwaltungshaushalt noch nicht einmal ausgleichen. Entscheidend für die sehr unterschiedliche Situation ist, daß die Städte in der westlichen Krisenregion im Durchschnitt 20 Prozent ihres Haushaltes für Sozialausgaben aufwenden mußten, während in Bayern und Baden-Württemberg die Gemeinden in diesem Bereich mit durchschnittlich nur elf Prozent (1987) belastet waren<sup>53</sup>). Dieser unterschiedliche Grad der finanziellen Beweglichkeit der Gemeinden schlägt vor allem auf das Investitionsverhalten

<sup>50</sup>) Vgl. Dieter Eißel: Kommunale Haushaltspolitik in den 80er Jahren — Überkonsolidierung statt Beschäftigungsimpulse, in: WSI-Mitteilungen, (1984) 12, S. 702 ff.

<sup>51</sup>) H. Seidler/R. Zwiener (Anm. 47), S. 624.

<sup>52</sup>) Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahre 1985, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1988, S. 13.

<sup>53</sup>) Vgl. ebenda, S. 20.

**Tabelle 3: Kennzahlen zur Finanzlage der Gemeinden im Jahre 1987 in den einzelnen Bundesländern (ohne Stadtstaaten)**

Gemeinden im jew. Bundesland	„freie Spitze“ *) in v. H.
Bayern	12,9
Baden-Württemberg	12,3
Schleswig-Holstein	8,2
Hessen	6,8
Niedersachsen	5,6
Rheinland-Pfalz	5,6
Saarland	5,1
Nordrhein-Westfalen	- 1,4
Insgesamt	6,2

\*) Saldo der laufenden Rechnung abzüglich der Tilgung von Kreditmarktmitteln in Prozent der laufenden Einnahmen.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 1988, S. 19.

durch: „Während die kommunalen Ausgaben für Sachinvestitionen 1985 bis 1987 jahresdurchschnittlich in Hessen um 11 %, in Bayern um 7,5 % und in Baden-Württemberg um 6 % stiegen, erhöhten sie sich in Nordrhein-Westfalen, in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein nur um jeweils knapp 2 %; im Saarland sind sie sogar gesunken.“<sup>54</sup>)

Die Investitionsfähigkeit der Gemeinden verschlechterte sich zusätzlich dadurch, daß die Länder bei eigenen Haushaltsproblemen dazu neigen, „ihre Probleme durch Kürzungen der Zuweisungen auf ihre Kommunen abzuwälzen“<sup>55</sup>). Es ist aber vor allem der Bund, der angesichts der regionalen Unterschiede von Wirtschaftsdynamik, Arbeitslosigkeit und Armut für eine „Einheitlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zu sorgen hätte. Nicht zuletzt die Albrecht-Initiative im Bundesrat<sup>56</sup>) verdeutlichte, daß die Kommunen — vertreten durch das jeweilige Land — nicht länger bereit sind, die außerordentlich starken Zusatzbelastungen durch Sozialhilfe für Arbeitslose von derzeit rund drei Mrd. DM<sup>57</sup>) allein zu tragen. Wenn z. B. Dortmund, Kiel oder Braunschweig mehr als das Vierfache pro Einwohner an Sozialhilfe für Ar-

<sup>54</sup>) Ebenda.

<sup>55</sup>) Hanns Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1988, S. 100.

<sup>56</sup>) Vgl. Das Parlament vom 13. 5. 1988.

<sup>57</sup>) Vgl. H. Karrenberg/E. Münstermann (Anm. 55), S. 93.

**Tabelle 4: Bruttoinlandsprodukt (BIP), Schuldenlast und Sozialhilfe in den Ländern 1985**

Land	BIP je Erwerbstätiger <sup>a)</sup> in 1000 DM	Schulden <sup>b)</sup> der Gemeinden bzw. Stadtstaaten Mio in DM	Sozialhilfe Mio in DM	Sozialhilfe- empfänger auf 1000 Einwohner
Schleswig-Holstein	66,9	2 960	1 005,1	45
Hamburg	103,6	15 243	1 034,9	85
Niedersachsen	65,7	15 910	2 649,2	52
Bremen	81,3	10 516	459,9	81
Nordrhein-Westfalen	74,8	38 306	6 672,2	54
Hessen	77,4	15 022	1 810,2	44
Rheinland-Pfalz	68,6	7 274	930,8	37
Baden-Württemberg	69,2	14 395	2 189,9	30
Bayern	67,4	14 203	2 313,6	30
Saarland	66,3	2 437	371,9	53
Berlin (West)	81,0	14 890	1 385,8	85
Bundesgebiet	72,2	110 507	20 823,6	46

a) Berechnungsstand März 1987, vorl. Ergebnis.

b) Ergebnisse der jährl. Schuldenstatistik ohne kommunale Eigenbetriebe und kommunale Krankenhäuser.

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1987, S. 464, 468.

beitslose leisten müssen als Nürnberg<sup>58)</sup>, dann ist die Bundespolitik zur Hilfe aufgerufen.

Albrecht führte aus, daß nach Analysen der norddeutschen Finanzminister der Norden und Westen Jahr für Jahr vier Mrd. DM mehr für Sozialhilfe ausgeben und insgesamt 100 Mrd. DM mehr an Schulden haben als die süddeutschen Länder. Die Bundespolitik trage jedoch nicht zum Ausgleich bei. Im Gegenteil: Sie „ist zur Zeit so organisiert, daß sie die regionalen Disparitäten . . . vergrößert“<sup>59)</sup>. Allein bei den Aufträgen von Bundesbahn, Post, Bundeswehr und Bundesforschungsministerium ergibt sich ein jährliches Defizit von über 16 Mrd. DM für die nord- und westdeutschen Länder<sup>60)</sup>. Auch die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) geht an den Problemregionen vorbei, weil sie im Kern auf die „Subventionierung des Kapitalstocks exportorientierter Produktion ansässiger Unternehmen und sich neu ansiedelnder Unternehmen“<sup>61)</sup> ausgerichtet ist. Die regionale Produktivitäts-

rangsfolge stimmt jedoch nicht mit den Finanz-, Armuts- und Arbeitsmarktproblemen überein. Es zeigt sich, daß die Stadtstaaten und NRW eine höhere Wertschöpfung pro Erwerbstätigen haben als die Südstaaten und dennoch mit mehr Finanz- und Arbeitsmarktproblemen belastet sind.

Eine Bundespolitik, die auf forcierte Gewinnstärkung zugunsten von Produktivitätssteigerungen setzt und die staatliche Umverteilung entsprechend organisiert, mißachtet die unterschiedliche Wirtschaftsdynamik in den Regionen. Statt dessen muß es vorrangiges Ziel einer Reform der regionalen Wirtschaftsförderung sein, „die Entfaltung und Stärkung des in der Region vorhandenen Entwicklungspotentials an Arbeitskraft, Qualifikationen, Kreativität, Kapital und Infrastruktur“<sup>62)</sup> in den Mittelpunkt zu stellen.

Der Kabinettsbeschluß der Bundesregierung vom 2. Dezember 1987, über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) den Kommunen für bestimmte Investitionsvorhaben verbilligte Kredite mit einem Volumen von fünf Mrd. DM zur Verfügung zu stellen, entspricht zwar der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung, kann jedoch kaum denjenigen

<sup>58)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>59)</sup> Albrecht in der Bundesratsdebatte, in: Das Parlament vom 13. 5. 1988, S. 1.

<sup>60)</sup> Vgl. ebenda, S. 2.

<sup>61)</sup> Rainer Knigge, Die Erneuerung der Regionalpolitik — Kriterien für eine effizientere regionale Beschäftigungspolitik, in: Werner Fricke/Hartmut Seifert/Johann Welsch (Hrsg.), Mehr Arbeit in der Region, Bonn 1986, S. 29.

<sup>62)</sup> Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Anm. 7), S. 224.

Kommunen helfen, die wegen ihres hohen Arbeitslosenanteils in besonderen Schwierigkeiten stehen. Gerade finanzschwache Kommunen haben jedoch oft einen relativ höheren Bedarf an Investitionen. In solchen Fällen sind Zuschüsse des Staates besser als Kredite, welche die finanzschwachen Städte – schon aus rechtlichen Gründen – kaum oder gar nicht mehr in Anspruch nehmen können. Die wachstumspolitisch begründete große Steuerreform 1990 wird das KfW-Programm ohnehin konterkarieren, da aus Sicht des Deutschen Städtetages die kommunalen Haushalte negativ betroffen werden. Nimmt man die direkten und indirekten Auswirkungen im Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs zusammen, so werden die Kommunen mit Einbußen von netto zwischen sieben und acht Mrd. DM zu rechnen haben<sup>63</sup>).

Die Folgen sind voraussehbar: „Massive Einschnitte in das städtische Leistungsangebot werden vielerorts ebenso unvermeidlich sein, wie ein sich erneut deutlich beschleunigender Rückgang der kommunalen Investitionen.“<sup>64</sup>) Ähnlich dem Zukunftsinvestitionsprogramm von 1977 käme es daher darauf an, anstelle einer sozial und ökonomisch

verfehlten Steuerreform ein qualitatives Beschäftigungsprogramm aufzulegen, das sich besonders an die benachteiligten Regionen richtet. Überdies ist – entgegen den Forderungen von Industrie und insbesondere der FDP nach Abschaffung der Gewerbesteuer – eine Fortsetzung der Gemeindesteuerreform von 1969 notwendig, die insgesamt die Finanzautonomie der Gemeinden stärkt<sup>65</sup>).

Ohne Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die Gewerbesteuer seit 1975 würden die Kommunen über mehrere Milliarden DM mehr an Einnahmen verfügen können. Angesichts der gewaltigen Umverteilung zugunsten der Realeinkommen des Kapitals von rund 170 Mrd. DM (= + 40,6 Prozent) in den achtziger Jahren bei einem Minimum an realem Wachstum von 2,4 Mrd. DM (= + 0,3 Prozent) für die Masseneinkommen<sup>66</sup>) und der Stabilisierung der Konjunktur durch den Massenkonsum ist eine fortgesetzte Steuerreform zugunsten der Kapitalseite nicht tolerierbar. Das heißt auf Kommunal-ebene, daß eine stärkere Belastung der Unternehmen anstelle einer weiteren Steigerung von Gebühren sozial und ökonomisch legitim ist. Vorleistungen hierfür muß der Bundesgesetzgeber bringen.

#### IV. Unzureichende neue Ansätze in den Kommunen

##### 1. Problemlösung durch „Bürgermeisterkonkurrenz“ mit Technologiezentren und Innenstadtmodernisierung?

Wenn man die Entwicklung der regionalen Mobilität und die abnehmende Zahl der Neuansiedlung von Betrieben verfolgt, dann erweist sich eine Rathauspolitik, die darauf abzielt, mit Hilfe von Innenstadtmmodernisierung und der Gründung von high-tech-orientierten Technologiezentren den Zug qualifizierter Leute und Betriebsgründungen in den

Süden aufhalten zu wollen, als Fehlkalkulation<sup>67</sup>). Eine aufwendige Innenstadt-Modernisierung und damit eine Anhebung des Wohnumilieus in der City richtet sich in erster Linie an die sozialen Aufsteiger, deren Steuerkraft man in der Stadt halten oder gewinnen will. Gleichzeitig verschärfen sich jedoch durch Vertreibung von sozialschwachen Gruppen aus ihren Wohnquartieren die sozialen Probleme genau jener Bevölkerungsgruppe, die von der Arbeitslosigkeit am stärksten betroffen ist. Die Folge können noch größer werdende Sozialprobleme in der Stadt sein<sup>68</sup>). Für alle Städte insgesamt betrachtet kann eine solche Strategie der Bürgermeisterkonkurrenz ohnehin nicht aufgehen, wenn man Verluste und Gewinne saldiert.

Ähnliches gilt für die forcierte Anstrengung, Gründer- und Technologiezentren einzurichten. Deren Kosten sind für die Städte nicht unerheblich; die Beschäftigungseffekte sind jedoch minimal. Auch das als Vorbild verbreitete silicon-valley-Exempel gibt bei näherer Betrachtung eher Anlaß zur Vor-

<sup>63</sup>) Vgl. H. Karrenberg/E. Münstermann (Anm. 55). Übersicht 3, S. 69.

<sup>64</sup>) Ebenda, S. 71.

<sup>65</sup>) ÖTV-Hauptvorst. (Hrsg.). Für eine Reform des Gemeindefinanzsystems. Stuttgart 1987, S. 34; vgl. auch Dieter Eißel, Kommunale Finanzstärke als Garant dezentraler Selbstverwaltung, in: Regine Roemheld/Heinz Zielinski (Hrsg.), Kommune im Aufbruch, Frankfurt 1983, S. 199 ff.; zur Übersicht über die Lösungsansätze siehe Michael Deitmer/Werner Sauerborn, Systemkrise der Gemeindesteuern: gewerkschaftliche Anforderungen und Lösungsansätze, in: WSI-Mitteilungen, (1986) 12; vgl. auch Armin Drack, Kommunale Steuerreform und dezentrale Autonomie, in: Udo Bullmann/Peter Gitschmann (Hrsg.), Kommune als Gegenmacht, Hamburg 1985, S. 130 ff.; zur Wertschöpfungssteuer vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzminister, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der BRD, Schriftenreihe des BMF, Nr. 31/1982, Bonn 1982.

<sup>66</sup>) Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Anm. 7), S. 315 f.

<sup>67</sup>) Vgl. Werner Karr u. a., Regionale Mobilität am Arbeitsmarkt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1987) 2, S. 202, 208.

<sup>68</sup>) Vgl. Hans-Joachim Kujath, Re-Urbanisierung? Zur Organisation von Wohnen und Leben am Ende des Städtischen Wachstums, in: Leviathan, (1988) 1, S. 23 ff.

sicht. So sind inzwischen die meisten dieser „dynamischen“ kalifornischen high-tech-Unternehmer wieder pleite oder von Großunternehmen aufgekauft, deren Strategie es neuerdings auch hierzulande ist, einen Teil ihrer mit Risiko belasteten Forschungsaktivitäten in solche öffentlich finanzierten Zentren auszulagern<sup>69</sup>). Die beschäftigungspolitisch begründete neue Technologieförderung der Kommunen ist aber vor allem deshalb fragwürdig, weil sie sich ausschließlich an die Adresse der Betriebe, d. h. an die Kapitaleseite richtet und die Masse der Produktionsintelligenz und die Kreativitätspotentiale der Beschäftigten und der Bevölkerung außer acht läßt.

Und schließlich: um das notwendige qualitative Wachstum in der Region zu fördern, kommt es weniger auf eine technische Innovation als vielmehr auf eine soziale, d. h. neuorganisierte gesellschaftliche Steuerung von Produktion und Dienstleistung an<sup>70</sup>). Mit einer Beschleunigung des Wissenstransfers an den mittelständischen Bereich ist es auch dort, wo es funktionieren sollte, allein nicht getan.

## 2. Reichweite und Grenzen von Strategien zur Förderung eines „Zweiten Arbeitsmarktes“

Unter dem Druck der zunehmenden Verschiebung der sozialen Folgekosten der Massenarbeitslosigkeit auf die Kommunen entstanden dort vielfach neue bzw. neu belebte Ansätze von lokalen Beschäftigungsinitiativen, die sich auch als Ausweg aus der wachsenden Etatbelastung durch Sozialhilfeausgaben begreifen lassen. Von daher sind sie überwiegend defensiv: „Trotz teilweise weitergehender Konzepte beschränken sich kommunale Aktivitäten . . . bisher im wesentlichen darauf, auf vorhandenes sozialpolitisches Instrumentarium, vor allem die ‚Hilfe zur Arbeit‘ nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG), zurückzugreifen.“<sup>71</sup>) Ein Teil der Konzepte will dabei in repressiver Form — durch das Instrument „Hilfe zur Arbeit“ — Mißbräuche abstellen und auf diese Weise

<sup>69</sup>) Vgl. Joachim Eisbach, Gründer- und Technologiezentren-Sackgassen kommunaler Wirtschaftsförderung, PIW-Studien Nr. 1, Bremen 1985, S. 13.

<sup>70</sup>) Vgl. Dieter Eißel, Regionale Technologie- und Innovationspolitik, in: Arno Brandt u. a. (Hrsg.), Wende gegen Bonn, Hamburg 1986, S. 129 ff.; zur sozialen Innovation vgl. auch Axel Bust-Bartels, Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit durch soziale Innovation? Alternativen zur Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/87.

<sup>71</sup>) Helmut Dieckmann/Claus Reis, Hilfe zur Arbeit. Durchgangsstation in reguläre Arbeitsverhältnisse oder Auffangbecken für die Ausgegrenzten, in: „Die Hilfe zur Arbeit“ im Spannungsfeld von Sozialhilfe und lokalen Beschäftigungsinitiativen, zusammengestellt und bearbeitet von Claus Reis, Frankfurt 1988 (Eigenverlag des Vereins für öffentliche und private Fürsorge, SAI Nr. 22), S. 263.

zugleich Mittel einsparen. Die humane Variante der Handhabung des BSHG zeigt sich dagegen in dem Einsatz von Sozialhilfeempfängern in regulären Arbeitsverhältnissen (also nicht auf der Basis von Mehraufwandsentschädigungen von einer bis drei DM).

Diese arbeitsmarktpolitische Handhabung des BSHG steht der ursprünglichen Intention einer psychosozialen Stabilisierung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern zwar entgegen, sie verschaffte den engagierten Kommunen jedoch die Chance, einen subventionierten „Zweiten Arbeitsmarkt“ auszubauen<sup>72</sup>). Neben der Zielsetzung der Wiedereingliederung längerfristiger Arbeitsloser oder sonstiger Problemgruppen eröffnet sich für die Kommunen durch die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern in regulären, d. h. in tariflichen Arbeitsverhältnissen bei entsprechender Laufzeit der Verträge die Möglichkeit, aus der Sozialhilfe-Unterstützung für diese Gruppe zu Lasten des (Bundes) Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) auszusteigen, weil diese Personen einen entsprechenden Leistungsanspruch erwerben. Die sozialen Folgekosten der Massenarbeitslosigkeit werden damit aus der kommunal zu finanzierenden BSHG-Verpflichtung zurück auf die Bundesebene verwiesen, was ja auch der ursprünglichen Funktionsaufteilung innerhalb des sozialen Netzes entspricht.

Anstelle der Absicherung von zusätzlicher Beschäftigung mit der Notlösung des BSHG ist die versicherungspolitische Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitsmarktrisiken wieder herzustellen und sind Beschäftigungsprogramme aufzulegen, die aus normalen Steuermitteln bzw. Kreditmitteln finanziert werden. Die finanzwirtschaftlichen Anreize, Nettogewinne auf kommunaler Ebene durch die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern in regulären Arbeitsverträgen zu erzielen, darf nicht der wesentliche materielle Anreiz zur Ausdehnung des Arbeitsmarktes bleiben. Positiv bleibt eher der symbolische Akt, Massenarbeitslosigkeit nicht passiv hinzunehmen.

Ähnlich muß der sehr intensive Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) bewertet werden, obwohl ein hoher Prozentsatz dieser Maßnahmen im Kommunalbereich und dabei zugunsten von Umweltaufgaben eingesetzt war. Insgesamt stieg die Zahl der ABM-Beschäftigten allein von

<sup>72</sup>) Zur Entwicklung in Hamburg vgl. Jobst Fiedler/Alexander Fahrenholtz, Möglichkeiten und Grenzen des Zweiten Arbeitsmarktes als Modell regionalisierter Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel Hamburg, in: H. E. Maier/H. Wollmann (Anm. 3), S. 388 ff.

1984 bis 1987 um rund 40 000 auf 110 000<sup>73)</sup>). Nach einer Untersuchung im Auftrag des Umweltbundesamtes wurde die Zahl der Umwelt-ABM von 1980 bis 1984 von 11 000 auf 22 000 erhöht. Damit stieg ihr Anteil an allen ABM-Kräften von 27 Prozent auf 33 Prozent<sup>74)</sup>. Der Einsatz von ABM-Stellen kann damit sicherlich einen demonstrativen Beitrag für eine regional angelegte innovative Beschäftigung in wichtigen Feldern der Ökologie und auch der sozialen Infrastruktur darstellen. Damit werden für die Ansprüche des qualitativen Wachstums Zeichen gesetzt und über die Konzeption von Gegenentwürfen zur marktvermittelten Beschäftigungspolitik konkrete Erfahrungen in bisher vernachlässigten Bereichen vorzeigbar. Nicht zuletzt bietet es

sich auch an, z. B. durch öffentliche Unternehmen und Beschäftigungs-GmbH's neue Formen der Trägerschaft zu gewinnen<sup>75)</sup>.

Der Einsatz von ABM-Stellen darf jedoch dabei das Ziel der Qualifizierung und Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht aufgeben. Andernfalls entsteht wegen des inhärenten Rotationsprinzips die Gefahr illusionärer arbeitsmarktpolitischer Erfolge. Auf keinen Fall aber dürfen die Kommunen den vermehrten Einsatz von AB-Maßnahmen dazu mißbrauchen, Dauerbeschäftigung im eigenen Bereich abzubauen. Schon von der Zielsetzung der Überführung in Dauerstellen her ist demnach eine weitere Aufstockung von ABM begrenzt.

## V. Mobilisierung der „endogenen Potentiale“ vor Ort als Aufgabe der Kommunalpolitik

### 1. Zur Notwendigkeit integrierter Ansätze

Entscheidend für die Durchsetzung einer auf Umwelt- und Beschäftigungssicherung ausgerichteten neuen kommunalpolitischen Strategie ist die Veränderung konventioneller Organisationsformen, insbesondere die Überwindung isolierter, ressortspezifischer Verwaltung<sup>76)</sup>. In einem Bericht der Stadt Köln heißt es zu Recht: „Arbeitsmarktpolitik als Querschnittsaufgabe muß alle städtischen Handlungsfelder im Blick haben: z. B. die kommunale Investitionspolitik, die beschäftigungspolitischen Möglichkeiten der Auftragsvergabe, die Möglichkeiten der Verbindung von Umweltschutz und Beschäftigung oder die arbeitsmarktorientierte Bildungspolitik. Hier eine verbesserte Koordination und Kooperation in der Stadtverwaltung selbst und mit allen lokalen Arbeitsmarktakteuren zu erreichen, muß eine zentrale Zukunftsaufgabe sein.“<sup>77)</sup>

Von einer zufriedenstellenden Einlösung eines solchen Anspruchs sind die Kommunen noch weit entfernt. Das Stichwort heißt „Integration“. Darunter muß jedoch m. E. mehr gefaßt werden als nur die Veränderung der städtischen Verwaltung. Es geht auch um die Verknüpfung von betrieblichen Ansätzen der Entwicklung von Produktalternativen und ökologisch orientierten städtischen Programmen.

<sup>73)</sup> Vgl. Autorengemeinschaft, Zur Arbeitsmarktentwicklung 1987/88. Entwicklungstendenzen und Strukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1987) 3, Übersicht 3, S. 273.

<sup>74)</sup> Vgl. Umweltbundesamt, Jahresbericht 1985, S. 18.

<sup>75)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>76)</sup> Vgl. Gerhard Bosch u. a. (Anm. 1), S. 111.

<sup>77)</sup> Stadt Köln (Anm. 40), S. 37.

Für die Durchsetzung einer derart formulierten Politik sind mehrere Rahmenbedingungen zu verbessern. Es gilt zunächst, Informationsdefizite abzubauen: Regionale Arbeitsmarkt- und Ausbildungsstrukturen, die konkreten Bedarfswelder im ökologischen und sozialen Bereich, mögliche Dienstleistungen der örtlichen Wissenschaftseinrichtungen, Finanz- und technische Hilfen müssen vor Ort transparent und öffentlich verfügbar sein. Die politische Stoßrichtung der regionalen Bedarfs- und Beschäftigungsanalysen geht dabei in zwei Richtungen: Einerseits soll die betriebliche und öffentliche Diskussion von regionalpolitischen Aufgabenstellungen erleichtert werden. Ein Instrument hierzu wären örtliche und regionale Konferenzen zu Umwelt- und Arbeitsmarktproblemen. Als zweites geht es aber auch um die gesellschaftliche Mobilisierung in der Region. „Dies geschieht durch den Druck auf die beschäftigungspolitischen Akteure vor Ort, aber auch durch Initiativen zu Modellprojekten für eine arbeitnehmerorientierte Regionalpolitik.“<sup>78)</sup>

Zum anderen geht es um die Konzeption konkreter Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Beschäftigungsinteressen der Arbeitslosen und der Belegschaften in den regionalen Unternehmen mit den Bedarfsinteressen der Bevölkerung in Einklang zu bringen. Diese in der Praxis sehr schwierige Koordination bedarf vieler Voraussetzungen. So ist es, erstens, notwendig, daß anstelle der oft konkurrierenden Zuständigkeit diverser Ämter für den Um-

<sup>78)</sup> IG Metall (Hrsg.), Strukturpolitische Alternativen zur gesellschaftlichen Arbeitslosigkeit — Ein strukturpolitisches Memorandum der IG Metall, Frankfurt, Februar 1988, S. 33.

weltbereich Querschnittsämter gebildet werden, die problemorientiert arbeiten können. Ähnliches gilt für den Bereich der finanziellen Förderung. Dabei könnte die Einrichtung sogenannter „Task Forces“, die mit Analysen und Problemformulierung beschäftigt sind, sowie von Stabsstellen, die an strategischen Entwürfen arbeiten, sehr hilfreich sein, weil derartige Aufgaben in der Verwaltung angesichts der Belastung mit Routinearbeit im allgemeinen vernachlässigt werden.

Zweitens ist der organisatorische Aufbau einer Hilfe durch wissenschaftliche Einrichtungen für technische, rechtliche und andere anstehende Lösungen unabdingbar. Drittens müssen Einrichtungen geschaffen werden, in denen Ideen gesammelt und geprüft werden und wo sich mit konkreter Arbeit an neuen Produkten und Verfahren auch Qualifizierungsmaßnahmen verbinden lassen. Viertens geht es um eine qualifizierte, betriebs- und bürger-nahe Beratung. Fünftens sind die Arbeitsmarktakteure an einen Tisch zu bringen, damit in gemeinsamen Verhandlungen alle Möglichkeiten der regionalen Beschäftigungssicherung, d. h. unter Einbeziehung des Arbeitsamtes, der regionalen Tarifparteien, Freier Träger, der Geldinstitute usw. ausgeschöpft werden können.

Dennoch werden am Ende alle diese notwendigen Schritte wenig erfolgreich sein, wenn es nicht gelingt, die breite Öffentlichkeit in den Diskussionsprozeß hineinzuziehen. Neue Gremien und Arbeitskreise allein werden eine Umstrukturierung der regionalen Beschäftigungspolitik nicht zustande bringen können. Dies muß umso mehr beachtet werden, als es gegen eine dieserart skizzierte soziale Innovation massive Widerstände gibt. In der Regel sind die Unternehmensleitungen nicht bereit, erweiterte Formen der Mitbestimmung über neue Produktlinien und Qualifizierungsmaßnahmen zu tolerieren. Angesichts schwieriger Konzernbilanzen favorisieren die Unternehmen anstelle der Entwicklung neuer Produktlinien in der Region den Kauf bereits bestehender Unternehmen außerhalb der Region. Der Ausgleich regionaler Beschäftigungsbilanzen gehört nicht in das Strategiearsenal der Kapitaleseite. Von daher kann es nicht überraschen, daß es vor allem Gewerkschaften und ihnen nahestehende Parteigruppierungen waren, die Modelle und Pionierarbeit in dem hier beschriebenen Sinne leisteten<sup>79)</sup>.

Angeregt von dem Beispiel der Neuformulierung der regionalen Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik des Greater London Council in den achtziger

<sup>79)</sup> Ebenda.

Jahren<sup>80)</sup> wurden beispielsweise auf Initiative der IG Metall und des DGB insbesondere mit dem Zentrum Arbeit-Technik-Umwelt (ZATU) in der Region Mittelfranken und dem Entwicklungszentrum (EWZ) in Dortmund Schritte zugunsten einer arbeits- und umweltorientierten Politik unternommen. Als nachahmenswertes Modell kann auch das Entwicklungszentrum Osnabrück (ECOS) gelten. Dort werden – ähnlich der Konzeption des ZATU – insgesamt vier Elemente einer arbeitsorientierten Regionalpolitik berücksichtigt: Erstens geht es um die Sammlung und Bewertung von Produktideen unter Einbeziehung der wissenschaftlichen Einrichtungen. Zweitens sollen in einer Modell- und Versuchswerkstatt Qualifizierungsmaßnahmen mit Produkt- und Dienstleistungsentwicklungen gekoppelt werden. Drittens werden bei Gefährdungen und Neugründungen von Unternehmen Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen ausgebaut. Viertens soll ein Wagnisfinanzierungsfonds bei der Umsetzung von Projekten helfen. In dieses Zentrum sollen nicht nur die städtische Verwaltung, sondern auch z. B. Banken integriert werden<sup>81)</sup>.

Insgesamt geht es darum, „dezentrale Handlungschancen zu nutzen, Gegengewichte zu bilden und modellhaft eine konsequente Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu verfolgen. Im Mittelpunkt muß dabei eine Orientierung auf den Bedarf stehen, die die Schranken einer Politik der ausschließlichen Orientierung auf die Exportfähigkeit und die Selbstheilungskräfte des Marktes zu überwinden in der Lage sind.“<sup>82)</sup>

## 2. Die Gewerkschaften als Motor und Träger neuer Ansätze

Aus der Aufgabenstellung wird ersichtlich, daß die Gewerkschaften entscheidend für die Durchsetzung sozial und ökologisch verantwortlicher Beschäftigungspolitik sind. Allerdings erweisen sich

<sup>80)</sup> Vgl. Mike Cooley, Politik für mehr Beschäftigung und Lebensqualität. Der strategische Gesamtansatz in London, in: Udo Bullmann u. a. (Anm. 44), S. 47 ff.; vgl. auch die ausführliche Darstellung bei Edgar Einemann/Edo Lübbing, Politische Alternativen in London. Beispielhafte Ansätze einer mobilisierenden Regionalpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Universität Bremen, Bremen 1984; zum EWZ und ZATU siehe die Beiträge von Bernhard Pollmeyer, Gewerkschaftliche Konzeptionen für eine aktive Beschäftigungspolitik am Beispiel Dortmund sowie von Gerd Lobodda/Heinz Pfäffling, Gewerkschaftliche Regionalpolitik im Raum Nürnberg, in: Udo Bullmann (Anm. 44), S. 74 ff., 92 ff.

<sup>81)</sup> Vgl. György Széll/Wilhelm Meemken, Arbeit und Wissenschaft e. V. – Arbeitnehmerorientierte Regionalförderung in Osnabrück, in: Udo Bullmann u. a. (Anm. 44), S. 106 ff.

<sup>82)</sup> E. Einemann/E. Lübbing, (Anm. 80), S. 14.

die tradierten Formen und Inhalte gewerkschaftlicher Politik als kaum ausreichend. Hier stehen nach wie vor der Erhalt von Arbeitsplätzen und die Schaffung neuer Ersatzarbeitsplätze in der Region im Mittelpunkt. In dieser Hinsicht richtungweisend ist die Frankfurter Vereinbarung zwischen der IG Metall und der Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl vom 10. Juni 1987, in der die Unternehmer garantieren, daß sie auf betriebsbedingte Kündigungen im Kontext zu allen Strukturanpassungsmaßnahmen bis Ende 1989 verzichten und den Vorrang für die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in der betroffenen Region einräumen<sup>83)</sup>.

Dennoch ist mit derartigen wichtigen Vereinbarungen das erforderliche Arsenal an Maßnahmen nicht erschöpft. Die neuen Ansätze weisen weit über die bisherigen beschäftigungspolitischen Strategien hinaus. „Es geht um die Verbesserung der allgemeinen Arbeits-, Wohn- und Lebensbedingungen der abhängig Beschäftigten in der Region, d. h. also auch um die Lösung von Nahverkehrs-, Umwelt- oder Energieversorgungsproblemen. Dabei besteht zwischen der Lösung dieser vielfältigen gesellschaftlichen Aufgaben ein enger Zusammenhang: Durch die Verbesserung der regionalen Lebensbedingungen, d. h. durch Beschleunigung des qualitativen Wachstums in der Region werden vorhandene Arbeitsplätze gesichert und neue geschaffen.“<sup>84)</sup>

Bei der Bewältigung dieser Aufgaben gibt es für die Gewerkschaften große Probleme. Einerseits sind sie aufgefordert, in kritischer Auseinandersetzung mit der kommunalpolitischen Praxis, insbesondere der konventionellen Wirtschaftsförderung, Alternativkonzepte zu erarbeiten. Hierzu ist ein beachtlicher Einsatz an Arbeit und Fachwissen notwendig, der in der Regel die personellen und sachlichen Kapazitäten der örtlichen Gewerkschaftsgliederungen überfordert. Aus diesem Grund kommt es darauf an, ob es gelingt, regionalpolitische Arbeitskreise aufzubauen, in die auch Wissenschaftler aus der Region integriert werden. Gleichzeitig darf es nicht zu einer Abkopplung von betriebspolitischen Aktivitäten kommen. In diesem Zusammenhang forderte z. B. das Vorstandsmitglied der IG Metall Siegfried Bleicher auf einer Fachtagung seiner Gewerkschaft am 6. und 7. Mai 1988 in Frankfurt, daß

<sup>83)</sup> Vgl. H. Neumann/N. Schmidt, Lösung der Stahlkrise: Nationales Gesamtkonzept nötig, in: Der Gewerkschafter, (1988) 3, S. 43.

<sup>84)</sup> DGB Abt. Gewerkschaftliche Bildung (Hrsg.), Umwelt und Arbeit, Schwerpunktthema 87/88, Düsseldorf 1987, S. 123.

jede Verwaltungsstelle zu einer „Zukunftswerkstatt“<sup>85)</sup> umgebaut werden müsse.

Dies erfordert, regionale Netzstrukturen aufzubauen, in denen die „einfachen“ Mitglieder, Funktionäre und betriebliche Arbeitskreise zusammenarbeiten und den Kontakt zu wissenschaftlichen Einrichtungen, Vertretern der Parteien und Kirchen herstellen. Für die Gewerkschaften ist die Einlösung dieses relativ neuen dezentralen Ansatzes sicherlich nicht konfliktfrei, weil die örtlichen Bereiche nicht nur mehr Kompetenz, sondern auch mehr Macht erhalten müssen, was die eher zentralistisch orientierte Organisation verändern wird. Notwendig wird es auch sein, über den hohen Organisationsgrad der Arbeiter hinaus mehr Angestellte, insbesondere Techniker und Ingenieure, für gewerkschaftliche Ansätze zu gewinnen.

Nicht zuletzt wird ein wesentliches Mittel der sozialen Beeinflussung der Technikentwicklung in Richtung auf die ökologischen Herausforderungen die Ausdehnung der Mitbestimmung bei der Entwicklung der Produkte und Arbeitsprozesse sein. Mit dem Hinweis auf die Probleme von Gesundheit am Arbeitsplatz, und vor allem die schädlichen Folgen vieler Produkte für die Umwelt fordern die Gewerkschaften in letzter Zeit zu Recht unter dem Schlagwort „Produktmitbestimmung“ eine Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten. Für diese Ausweitung sprechen auch betriebswirtschaftliche Gründe, wie die von den Unternehmen geförderten, betrieblichen „Qualitätszirkel“ und die z. T. auch von den Gewerkschaften durchgesetzten Arbeitsgruppen-Konzepte als neue Formen der Arbeitsorganisation zeigen<sup>86)</sup>: „Das Innovationspotential der Beschäftigten hat in den vergangenen Jahren sowohl seitens der Gewerkschaften als auch der Arbeitgeber wachsende Bedeutung erfahren.“<sup>87)</sup> Diese wichtige Einschätzung gilt es, für Alternativen zugunsten des qualitativen Wachstums – das Arbeitsplatzsicherheit mit Umweltorientierung und Partizipation verbindet – fruchtbar zu machen.

<sup>85)</sup> Vgl. Siegfried Bleicher, Für eine Technologiepolitik der sozialen Zukunft. Manuskript eines Referates auf der Fachtagung der IG Metall in Frankfurt am 6./7. 5. 1988, S. 18.

<sup>86)</sup> Zu neuen Strategien der unternehmerischen Arbeitsorganisation siehe insbes. Horst Kern/Michael Schumann, Das Ende der Arbeitsteilung?, München 1984.

<sup>87)</sup> Joachim Eisbach u. a., Kenntnisse und Einstellungen von Betriebsräten zu Innovation und Umweltschutz im Betrieb, Studie des Progressinstituts für Wirtschaftsforschung, Bielefeld 1988, S. 2.

## Grundeinkommen ohne Arbeit?

Seit einiger Zeit wird in der Bundesrepublik Deutschland<sup>1)</sup> und über ihre Grenzen hinaus<sup>2)</sup> über ein „Grundeinkommen ohne Arbeit“ diskutiert. Ein solches Grundeinkommen soll als soziales Grundrecht jedem einzelnen Bürger ohne Voraussetzungen lebenslang zustehen. Die Forderung nach Einführung eines garantierten Grundeinkommens wird aus verschiedener Perspektive erhoben:

– Ein Ausgangspunkt ist die These, daß der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgehe<sup>3)</sup>, so daß eine Beseitigung der Arbeitslosigkeit durch Wirtschaftswachstum weder möglich (Sättigungserscheinungen) noch wünschenswert (Umwelt- und Rohstoffproblematik) sei. Zwangsläufig müsse ein wachsender Teil der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter seinen Lebensunterhalt aus Sozialleistungen beziehen. Daher sei eine Entkoppelung von Arbeit und Einkommen ebenso notwendig wie die Abkehr von einer an der Erwerbsarbeit anknüpfenden Sozialpolitik<sup>4)</sup>. Damit nicht eine wachsende Zahl von Menschen auf Sozialleistungen angewiesen seien, müßte ein staatlich garantiertes Einkommen geschaffen werden.

– Das garantierte Grundeinkommen reduziert den mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbundenen Einfluß der Sozialbehörden. Ausdruck dafür ist u. a. die Heranziehung von Sozialhilfeempfängern zu gemeinnützigen Arbeiten (§ 18 ff. Bundessozialhilfegesetz)<sup>5)</sup>.

– Ein garantiertes Grundeinkommen könnte zur „Befreiung von falscher Arbeit“<sup>6)</sup> führen, indem Arbeitnehmer entweder erst gar keine Tätigkeit bei unzureichenden Arbeitsbedingungen aufnehmen oder eher bereit sind, bei unbefriedigenden Arbeitsbedingungen den Arbeitsplatz aufzugeben.

– Ein garantiertes Grundeinkommen würde ein vorübergehendes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben z. B. zum Zweck einer Aus-, Fort- und Weiterbildung etwa durch ein regelmäßiges Sabbatjahr (alle fünf bis sieben Jahre) erleichtern und fördern<sup>7)</sup>. Der den Kapitalismus prägende Zwang zur Erwerbsarbeit würde aufgehoben.

– Ein garantiertes Grundeinkommen oberhalb des jetzigen Sozialhilfesatzes würde zur Bekämpfung von „verschämter Armut“ beitragen, die vor allem bei Rentnern verbreitet ist, die sich scheuen, als Bittsteller beim Sozialamt aufzutreten, um durch Sozialhilfe ihre zu niedrige Rente aufzustocken.

– Ein garantiertes Grundeinkommen könnte zudem die Alimentation eines autonomen Sektors ermöglichen, der statt durch hierarchische Über- und Unterordnung durch Gleichordnung aller Beteiligten, an Stelle anonymer Marktprozesse durch personale, solidarische Verbindungen gekennzeichnet ist und so den Aufbau einer humanen Gesellschaft ermöglicht<sup>8)</sup>. Insofern bietet ein garantiertes Grundeinkommen einen Freiraum für die individuelle Selbstverwirklichung.

– Das garantierte Grundeinkommen würde zudem Personen, die bisher schon gesellschaftlich wertvolle, aber nicht durch Markteinkommen belohnte Arbeit leisten, ein eigenes monetäres Einkommen ermöglichen. Dieses würde vor allem Frauen zugutekommen, die bisher von ihren Ehemännern finanziell abhängig sind, weil sie auf Erwerbsarbeit wegen Kindererziehung oder der Pflege von alten und kranken Familienangehörigen verzichten.

Den Anhängern des Grundeinkommens erscheint eine Finanzierung, die sich je nach Höhe des angestrebten Niveaus von monatlich 800–1 000 DM pro Erwachsenen und 50 % davon pro Kind für die

1) Vgl. A. Bust-Bartels, Recht auf Einkommen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/84, S. 39–54; M. Opielka/G. Vobruba (Hrsg.), Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt 1986; M. Opielka, Perspektiven von Arbeit und Einkommen in der Wohlfahrtsgesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/86, S. 37–55; ders./I. Ostner (Hrsg.), Umbau des Sozialstaats, Essen 1987; Th. Schmid (Hrsg.), Befreiung von falscher Arbeit: Thesen zum garantierten Mindesteinkommen, Berlin 1986<sup>2)</sup>.

2) Vgl. z. B. für Österreich: H. Büchele/L. Wohlgenannt, Grundeinkommen ohne Arbeit: Auf dem Weg zu einer kommunikativen Gesellschaft, Wien–München–Zürich 1985<sup>2)</sup>.

3) Vgl. R. Dahrendorf, Ein garantiertes Mindesteinkommen als konstitutionelles Anrecht, in: Th. Schmidt (Anm. 1), S. 133.

4) Vgl. G. Vobruba, Die Entflechtung von Arbeit und Essen, in: M. Opielka/G. Vobruba (Anm. 1), S. 39 ff.

5) Vgl. M. Opielka/H. Stalb, Das garantierte Grundeinkommen ist unabdingbar, genügt aber nicht, in: M. Opielka/G. Vobruba (Anm. 1), S. 87 ff.

6) Th. Schmid (Anm. 1).

7) Vgl. M. Opielka, Strukturprobleme gesellschaftspolitischer Alternativen, in: derselbe/I. Ostner (Anm. 1), S. 134.

8) Dieser Aspekt wird besonders von H. Büchele/L. Wohlgenannt (Anm. 2), S. 74 ff., hervorgehoben

Bundesrepublik auf ca. 600–800 Milliarden DM jährlich belaufen würde, deshalb als möglich, weil sich bei den bestehenden Sozialleistungen (Sozialbudget 1986: 603 Milliarden DM)<sup>9)</sup> erhebliche Einsparungen ergeben würden. Die notwendigen Mehrausgaben könnten durch eine Maschinen- oder Wertschöpfungssteuer finanziert werden. Es sei nur billig, daß die Maschinen, die den Menschen aus der Arbeitswelt verdrängen, zumindest zu dessen Lebensunterhalt beitragen müßten<sup>10)</sup>.

In den folgenden Überlegungen soll eine kritische Würdigung der neueren Grundeinkommensdiskussion erfolgen, wobei drei Fragen den Leitfaden bilden: Ist – erstens – die Analyse der sozialen Wirklichkeit durch die Befürworter des Grundeinkommens zutreffend? Stellt – zweitens – das Grundeinkommen eine geeignete Therapie der zu lösenden Probleme dar? Wie ist – drittens – das Grundeinkommen aus sozialem Gesichtspunkten, vor allem der in der katholischen Soziallehre im Mittelpunkt stehenden Aspekte „Gerechtigkeit und Freiheit“<sup>11)</sup> zu beurteilen? Dabei ist es nicht möglich, alle Aspekte der Diskussion umfassend zu würdigen, da die Forderung nach einem Grundeinkommen ohne Arbeit weit über eine Reform des Sozialsystems hinaus reicht und z. T. als „ein kapitalistischer Weg zum Kommunismus“<sup>12)</sup> angesehen wird und damit auf grundlegende Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialordnung abzielt.

Die neueren Vorschläge werden zwar oft mit Konzepten einer „Negativen Einkommenssteuer“<sup>13)</sup>, wie sie etwa von dem liberalen Ökonomie-Nobelpreisträger Milton Friedman<sup>14)</sup> vertreten werden, in Verbindung gebracht, weisen aber eine unterschiedliche Zielsetzung auf. Eine Negative Einkommenssteuer ist dadurch gekennzeichnet, daß Bezieher niedriger Einkommen unterhalb eines staatlich festgesetzten Mindesteinkommens einen Transfer (d. h. eine „negative Steuer“) vom Finanzamt erhalten. Bei steigendem Einkommen geht diese negative Steuer zurück. Nach Überschreiten einer Einkommensschwelle (z. B. 14 000 DM<sup>15)</sup>) setzt dann die Steuerpflicht ein. Zielsetzung dieser

Vorschläge ist eine höhere Effizienz des staatlichen Steuer- und Transfersystems, indem durch eine Integration von Sozialleistungen und Steuererhebungen Inkonsistenzen und Ungereimtheiten aus einer mangelnden Abstimmung beider Systeme vermieden werden<sup>16)</sup>. Diese bestehen im gegenwärtigen Sozialsystem darin, daß der Grundfreibetrag der Einkommenssteuer unterhalb des Sozialhilfesatzes liegt, so daß in Grenzfällen Bürger aus der einen Tasche Einkommenssteuern an das Finanzamt zahlen müssen, und in die andere Tasche Leistungen des Sozialamtes erhalten<sup>17)</sup>. Erst durch die Steuerreform 1990 wird dieser Mißstand beseitigt.

Weiterhin wollen Friedman und andere vermeiden, daß durch die Art der Gewährung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe Sozialleistungsempfänger als eine dauerhafte Klientel einer staatlichen Sozialbürokratie, die aus Eigeninteresse (z. B. Erhalt des Arbeitsplatzes) an einer Mindestzahl zu betreuender Personen interessiert ist, verbleiben. Bei der Sozial- und Arbeitslosenhilfe werden derzeit eigene Einkommen, die über einen Minimalbetrag hinaus gehen, zu 100 % auf die Sozialhilfe angerechnet, was de facto der Wirkung einer Besteuerung von 100 % entspricht. Damit fehlt dann aber jeder Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Hingegen wird bei der Negativen Einkommenssteuer selbst erworbenes Einkommen nur in Höhe des Steuersatzes (von 30 % bis 50 %) angerechnet, so daß ein gewisser Arbeitsanreiz besteht.

Der entscheidende Unterschied zwischen den Vorschlägen der „Negativen Einkommenssteuer“ und des „Grundeinkommens ohne Arbeit“ besteht also darin, daß Friedman u. a. für Sozialleistungsempfänger größere Anreize zur Arbeitsaufnahme geben wollen und daher für ein minimales Niveau der staatlichen Transferleistung eintreten, während die Grundeinkommensbefürworter wegen des „Endes der Erwerbsarbeit“ für ein hohes Grundeinkommen eintreten, damit auch ohne Erwerbsarbeit ein angemessener Lebensstandard realisiert werden kann. Im folgenden werden nur die Grundeinkommenskonzepte näher analysiert, wobei zunächst auf die Situationsbeschreibung der Grundeinkommensbefürworter eingegangen wird.

<sup>9)</sup> Vgl. Sozialbericht 1986, Bundestagsdrucksache 10/5810 v. 1. 7. 1986, S. 98.

<sup>10)</sup> Vgl. W.-D. Hasenclever, Ein Weg ins Schlaraffenland? Das Grundeinkommen für jeden Bürger könnte ein Schritt zu sozialer Freiheit sein, in: Die Zeit vom 2. 5. 1986, S. 31.

<sup>11)</sup> O. von Nell-Breuning, Gerechtigkeit und Freiheit, München 1985<sup>2</sup>.

<sup>12)</sup> Ph. van Parijs/R. van der Veen, Ein Kapitalistischer Weg zum Kommunismus, in: M. Opielka/I. Ostner (Anm. 1) S. 167.

<sup>13)</sup> Vgl. I. Metze, Negative Einkommensteuer, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, S. 788–799.

<sup>14)</sup> Vgl. M. Friedman, Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971, S. 244 ff.

<sup>15)</sup> So die vorgeschlagene Größenordnung bei W. Engels u. a. (Kronberger Kreis), Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Bad Homburg 1986, S. 18.

<sup>16)</sup> Vgl. J. van Almsick, Die negative Einkommensteuer, Berlin 1981, S. 36.

<sup>17)</sup> Vgl. E.-P. Kausemann, Möglichkeiten einer Integration des Steuer- und Transfersystems, in: Wirtschaftsdienst, 63 (1983), S. 401 ff.

# I. Unzureichende Analyse der sozialen Wirklichkeit

## Kein Ende der Erwerbsarbeit

Verbreitet ist die These, daß sich ein Ende der Arbeitsgesellschaft abzeichnet und in wenigen Jahren 20 000 Erwerbsarbeitsstunden (= 12 heutige Berufsjahre) für jeden einzelnen ausreichen werden<sup>18)</sup>, den Lebensunterhalt zu verdienen. Eine höhere individuelle Arbeitszeit müsse zu einer höheren Arbeitslosigkeit führen. Opielka hält zumindest den Übergang zur 20-Stunden-Woche bald für möglich<sup>19)</sup>.

Im Gegensatz zu solch kühnen Hoffnungen zeigt ein Blick in die Realität, daß ein Ende der Erwerbsarbeit nicht absehbar ist. Die Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland beträgt seit vielen Jahren etwa 26 Millionen. Natürlich sind die Stunden bezahlter Arbeit zurückgegangen, weil Einkommenserzielung durch Erwerbsarbeit ja keinen Selbstzweck darstellt. Bei steigendem Einkommen besteht der Wunsch, ausreichend Zeit für Konsum zu haben, etwa nach einem längeren Jahresurlaub, wenn man sich zwei oder drei jährliche Urlaubsreisen leisten kann. In ähnlicher Weise gilt dieses auch für die Wochenarbeitszeit, um zeitintensiver Freizeitgestaltung wie im Rahmen der Sportwelle (Surfen, Tennis usw.) oder bei der Gartenarbeit nachgehen zu können. Aus diesen Wünschen der Beschäftigten und nicht daraus, daß durch einen naturwüchsigen Prozeß des technischen Fortschritts die Erwerbsarbeit permanent abnimmt, ergibt sich die Verringerung der Arbeitszeit.

Die Tatsache, daß es auf der einen Seite eine umfangreiche und in der Tendenz wachsende Schattenwirtschaft etwa in Form der Schwarzarbeit gibt, zeigt, daß ein erhebliches Nachfragepotential nach Arbeit besteht. Auf der anderen Seite wird durch die Ausübung von Schwarzarbeit durch viele Arbeitnehmer sowie die fehlende Bereitschaft zur Verkürzung der Arbeitszeit ohne vollen Lohnausgleich und die geringe Nachfrage nach Teilzeitstellen von heute Vollzeitbeschäftigten deutlich, daß die Bedürfnisse der Mehrzahl der Arbeitnehmer noch nicht gesättigt sind. Weder vom Angebot von Arbeit noch von der Nachfrage nach Arbeit her ist ein Ende der Erwerbsarbeit absehbar.

Die Annahme, daß nur eine schnelle und permanente Reduktion der Erwerbsarbeitszeit zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland führen kann, ist verfehlt. Dieses sollte ein Blick in die USA, nach Japan und die Schweiz zeigen — drei Ländern mit höherer Ar-

beitszeit und niedrigeren Arbeitslosenquoten als in der Bundesrepublik:

### Jahresarbeitszeit/Arbeitslosenquote 1987

USA	1 912 Std.	6,1 %
Japan	2 201 Std.	2,9 %
Schweiz	1 909 Std.	0,8 %
Bundesrepublik	1 716 Std.	8,9 %

Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1988, Tabellen Nr. 153 u. 155.

Besonders die Beschäftigungsentwicklung in den USA mit einem Anstieg von über 20 Millionen Beschäftigten in den Jahren von 1975 bis 1985 (was einem Beschäftigungszuwachs von über 20 % entspricht) deutet nicht gerade auf das Ende der Erwerbsarbeit hin. Auch in der Bundesrepublik Deutschland wäre ein deutlich höherer Beschäftigungsstand bei höheren Investitionen, einer beschäftigungsfördernden Tarifpolitik, einer wachstumsfördernden staatlichen Wirtschaftspolitik mit Subventionsabbau und Steuersenkung möglich<sup>20)</sup>.

Nicht die Entkoppelung von Einkommen und Arbeit und eine Abkehr von der erwerbsarbeitsbezogenen Sozialpolitik ist notwendig, sondern eine Tarif- und Wirtschaftspolitik, die ernsthaft und unter Inkaufnahme von Opfern der Arbeitsplatzbesitzer eine höhere Beschäftigung anstrebt.

## Wohlstand beruht auf Arbeit

Auch in der modernen Industriegesellschaft beruht der gesellschaftliche Wohlstand vor allem auf Arbeit<sup>21)</sup>. Die Auffassung, in fast menschenleeren Fabrikhallen würde der Wohlstand durch Roboter quasi automatisch erzeugt, ist verfehlt. Automatische Fertigungsprozesse setzen die hochqualifizierte Arbeit von Ingenieuren, Konstrukteuren, Programmierern und Technikern voraus, die solche Produktionsprozesse erst ermöglichen. Die Automatisierung führt zu einer Reduktion menschlicher Arbeit in der eigentlichen Produktion, hingegen steigt mit zusätzlichen Produktionsstufen die Arbeitsteilung der Volkswirtschaft. Daher sind die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzverluste der Technisierung in der Regel erheblich geringer als dieses sich aus der Betrachtung nur eines Unternehmens ergibt.

<sup>18)</sup> Vgl. A. Gorz, Richtziele für eine Neugestaltung des Wohlfahrtsstaates, in: M. Opielka/I. Ostner (Anm. 1), S. 143 f.

<sup>19)</sup> M. Opielka/H. Stalb (Anm. 5), S. 84 ff.

<sup>20)</sup> Vgl. J. Wiemeyer, Perspektiven der Erwerbsarbeit, Reihe Kirche und Gesellschaft, Nr. 141, Köln 1987.

<sup>21)</sup> Vgl. F. Klanberg/A. Prinz, Anreizkompatibilität von Transfers im Bereich der sozialen Mindestsicherung. Eine ökonomische Analyse der Grundeinkommensvorschläge, in: Sozialer Fortschritt, 35 (1986), S. 235 f.

Der Wohlstand der Bundesrepublik beruht nicht zuletzt auf der qualifizierten Arbeit derjenigen, die solche Produktionsprozesse ermöglichen<sup>22)</sup>. Das wichtigste Kapital einer Volkswirtschaft ist das „Kapital in den Köpfen der Menschen“ — das Humankapital. Die Bereitschaft vieler hochqualifizierter Arbeitskräfte, über eine 35-Stunden-Woche hinaus zu arbeiten, garantiert erst den Wohlstand. Daher ist es keineswegs so, daß die Entfaltung der Produktivkräfte bereits ein Reich der Freiheit mit der Einführung eines Grundeinkommens ermöglicht. Vielmehr erfordert auch der Erhalt der internationalen Konkurrenzfähigkeit eine ständige Erhöhung der Arbeitsqualifikation als Voraussetzung der Weiterentwicklung moderner Techniken. Die Bereitschaft solche Leistungen zu erbringen, hängt nicht zuletzt von der Entlohnung ab.

### Enge Verteilungsspielräume

Mit der Entkoppelung von Arbeit und Einkommen wird auf alte sozialreformerische Ideen zurückgegriffen, in denen die Vorstellung einer Trennung von Produktion und Verteilung entwickelt wurde. Nicht nur Sozialisten, sondern auch Liberale wie John St. Mill vertraten diese Auffassung: „Anders als die Gesetze der Produktion sind die Gesetze der Verteilung teilweise Menschenwerk.“<sup>23)</sup>

Da sich die Möglichkeit einer Trennung von Produktion und Verteilung in Marktwirtschaften als Illusion erwiesen hatte, glaubten auch Ökonomen wie Schumpeter<sup>24)</sup>, daß in zentralgeleiteten Volkswirtschaften ein größerer Spielraum für diese Trennung gegeben sei. Nachdem vielfältige Experimente dieser Art gescheitert waren, hat sich jedoch auch in zentralgeleiteten Volkswirtschaften die Betonung des Leistungsprinzips durchgesetzt. Sowohl für Marktwirtschaften als auch für zentralgeleitete Volkswirtschaften zeigt sich, daß man von einer engen Bindung vom Beitrag zur Produktion und Verteilung des Produktionsergebnisses ausgehen muß, weil sonst mit gravierenden Auswirkungen für die individuelle Leistungsbereitschaft mit großen gesamtwirtschaftlichen Folgen gerechnet werden muß. Zwar ist in modernen Produktionsprozessen, die ja häufig durch Arbeit in Teams gekennzeichnet sind, der individuelle Leistungsbeitrag für das Gesamtergebnis oft nicht exakt zurechenbar, aber es

gibt durchaus deutliche Anhaltspunkte zur Gewichtung der Einzelleistungen<sup>25)</sup>. Die Lohnstruktur muß daher in einer relativ engen Beziehung zum individuellen Leistungsbeitrag stehen und kann nicht von den Gewerkschaften willkürlich gestaltet werden, es sei denn, um den Preis von Arbeitslosigkeit.

Es gibt eine Bereitschaft von Leistungsfähigen, überproportional zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben beizutragen und durch die Zahlung einer progressiven Einkommensteuer sowie über Sozialbeiträge für Nichtleistungsfähige mitzuarbeiten. Es muß aber bezweifelt werden, daß eine solche Bereitschaft — etwa im Rahmen eines Grundeinkommens ohne Arbeit — auch für nicht Leistungswillige besteht<sup>26)</sup>. Die Bereitschaft, eine hohe Abgabenbelastung — etwa zur Alterssicherung — zu tragen, ist etwas anderes, als für ein jedermann zustehendes Grundeinkommen ohne Arbeit aufzukommen. Bei der Einführung eines generellen Grundeinkommens werden überdies die Grenzsteuersätze für mittlere Einkommensbezieher extrem hoch anzusetzen sein, so daß in Folge von Ausweichreaktionen das Steueraufkommen und damit die Basis der Finanzierung des Grundeinkommens drastisch sinken müßte<sup>27)</sup>. Schon heute wird Schwarzarbeit, verbunden mit Steuer- und Abgabenhinterziehung, von einzelnen moralisch damit legitimiert, daß es im „sozialen Netz“ einen erheblichen Mißbrauch von Sozialleistungen gebe. Eine Finanzierung des Grundeinkommens über eine Maschinen- bzw. Wertschöpfungssteuer an Stelle einer Einkommenssteuer würde an dieser Problematik nichts grundsätzliches ändern.

Eine Korrektur einer als ungerecht empfundenen Einkommensverteilung muß an den Ursachen ansetzen und kann nicht über ein Grundeinkommen erreicht werden. Durch Intensivierung des Wettbewerbs sind nichtleistungsbezogene Einkommen, die beispielsweise Ergebnis einer Absicherung von vorteilhaften Marktpositionen durch den Staat oder von privaten Wettbewerbsbeschränkungen sind, abzubauen.

### Arbeitszwang im Kapitalismus?

Mit dem Grundeinkommen ohne Arbeit wird — so ihre Befürworter — ein Reich der Freiheit ange-

22) Dieses verkennt z. B. P. Glotz, *Freiwillige Arbeitslosigkeit? Zur neueren Diskussion um das Grundeinkommen*, in: M. Opielka/G. Vobruba (Anm. 1), S. 142 f., der an Stelle der Arbeit die Technik als Hauptquelle des gesellschaftlichen Reichtums setzt.

23) J. St. Mill, *Grundsätze der politischen Ökonomie*, Bd. 1, Jena 1924<sup>2</sup>, S. 32.

24) Vgl. J. A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München 1975<sup>4</sup>, S. 331 ff.

25) Die Auswirkungen eines Grundeinkommens auf Leistungsmotivation und Lohnstruktur werden von E. Wegner, *Zu den Verteilungswirkungen eines existenzsichernden Grundeinkommens*, in: M. Opielka/I. Ostner (Anm. 1), S. 277 grob unterschätzt oder bewußt heruntergespielt.

26) Vgl. G. Bäcker/H. Kühn, *Sozialpolitische Reformen und Politische Ökonomie*, in: M. Opielka/I. Ostner (Anm. 1), S. 200.

27) Vgl. Klanberg/Prinz (Anm. 21), S. 237.

strebt, daß durch die Aufhebung des den Kapitalismus prägenden Zwangs zur Arbeit gekennzeichnet sei. Nun stellt aber die menschliche Arbeit die ökonomische Grundlage jeder bisherigen Gesellschaft – gleich welcher politischen Orientierung – dar und sie wird auch in Zukunft diese Stellung behalten. Unter sozialetischen Gesichtspunkten ist dabei zum einen wichtig, daß der Ertrag der Arbeit in erster Linie den arbeitenden Menschen zufließt und zum anderen diese die Möglichkeit haben, zwischen verschiedenen Berufen und Arbeitgebern zu wählen. Die realen Wahlmöglichkeiten hängen auch von der Höhe der Arbeitslosigkeit ab. Neben unselbständiger Arbeit bietet sich eine selbständige Tätigkeit, sei es als Einzelunternehmer, sei es als gleichberechtigter Partner in einem Gemeinschaftsunternehmen wie einer Produktivgenossenschaft an. Angesichts der hohen Geldvermögensbildung von durchschnittlich 80 000 DM pro Haushalt in der Bundesrepublik, weit gestreutem Haus- und Grundbesitz sowie staatlicher Existenzgründungsdarlehen stellt die Möglichkeit zum Aufbau einer selbständigen Existenz für viele Arbeitnehmer nicht nur ein formales Freiheitsrecht, sondern eine reale Möglichkeit dar. Wenn trotzdem viele Erwerbstätige feste Arbeitseinkommen mit geregelten Arbeitszeiten einer selbständigen und risikobehafteten Tätigkeit vorziehen, spricht dies nicht für im Schnitt schlechte Bedingungen unselbständiger Arbeit.

Die Möglichkeiten des einzelnen Arbeitnehmers hängen dabei wesentlich vom Grad seiner Ausbildung ab. Daher bedeutet eine qualifizierte Schul- und Berufsbildung für den einzelnen Arbeitnehmer das wichtigste Gut. Im Arbeitsprozeß werden eine umfangreiche Arbeitsschutz- und Arbeitsrechtsgesetzgebung, Mitbestimmungsrechte und die kollektive Interessenvertretung durch Gewerkschaften gewahrt. Für Zeiten der Nichtarbeit bieten die Systeme Sozialer Sicherung eine umfassende Absicherung. Alternative Wirtschaftsordnungen wie zentralgeleitete Volkswirtschaften oder arbeiterselbstverwaltete Marktwirtschaften wie in Jugoslawien scheinen für bundesdeutsche Arbeiter gerade keine attraktive Alternative zu sein<sup>28)</sup>.

Nach Auffassung der katholischen Soziallehre ist für die Beurteilung einer Wirtschaftsordnung die Stellung des arbeitenden Menschen in der Ordnung

<sup>28)</sup> Der Verfasser hat gezeigt, daß die Arbeit in arbeiterselbstverwalteten Betrieben für die Arbeitnehmer nicht attraktiver ist, als in kapitalgeleiteten Unternehmen. Vgl. J. Wiemeyer, Produktivgenossenschaften und selbstverwaltete Unternehmen – Instrumente der Arbeitsbeschaffung?, erscheint in: Ordo-Jahrbuch 1988.

das zentrale Kriterium. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine soziale Marktwirtschaft, die immer auch weiterentwicklungsfähig ist, allen historischen und zeitgenössischen Alternativordnungen vorzuziehen. Die Gefahr des Grundeinkommens ohne Arbeit besteht darin, daß es nicht die Freiheit des Einzelnen erweitert, sondern nur in Verbindung mit einer Arbeitspflicht funktionsfähig wäre, weil nämlich sonst nicht die gesellschaftlich notwendige Arbeit erbracht wird. Eine solche Arbeitspflicht würde aber einen sozialen Rückschritt in der Entwicklung hin zu mehr Freiheit für den arbeitenden Menschen darstellen.

### Illusion eines autonomen Sektors

Die Herausbildung eines autonomen Sektors, der durch ein Grundeinkommen alimentiert wird, zeugt von romantischer Sehnsucht nach einer verklärten Idylle vorindustrieller Strukturen. Er berücksichtigt nicht, weshalb viele Menschen im 19. Jahrhundert freiwillig aus den Bereichen der persönlichen und solidarischen Beziehungen ins anonyme Reich der Geldwirtschaft geflohen sind. Die Geldwirtschaft hat für den Einzelnen mehr Freiheit gebracht – zweifelsohne verbunden mit dem Verlust einer gewissen personalen Solidarität, die nicht annähernd durch die anonyme Solidarität der Sozialversicherungen ersetzt wurde.

Bei der Hochschätzung der personalen Solidarität der vorindustriellen Gesellschaft ist jedoch zu berücksichtigen, daß Solidarität durchaus Beziehungen der Gegenseitigkeit beinhaltet, bei denen allerdings Leistung und Gegenleistung zeitlich weit auseinanderfallen können. So war jeder bereit, seinem Nachbarn im Falle eines Brandes Hilfe zu leisten, weil ja er selbst z. B. nach einem Blitzschlag ebenso unverschuldet in die gleiche Notsituation geraten konnte. Die Gewißheit auf eine solche Gegenleistung ergibt Sicherheit. In einem überschaubaren Rahmen mit stabilen sozialen Beziehungen werden keine institutionellen Absicherungen benötigt, etwa durch rechtliche Vereinbarungen, gemeinsame Kassen usw. Der Steuerungsmechanismus „Solidarität“ setzt daher dauerhafte soziale Beziehungen und eine gewisse soziale Kontrolle voraus. Im Gegensatz zu diesen Voraussetzungen von Solidarität ist das alternative Umfeld der Grundeinkommensbefürworter durch eine relativ hohe Fluktuation, etwa bei Alternativbetrieben<sup>29)</sup>, geprägt. Es fehlen dort also die Voraussetzungen für dauerhafte, d. h. gegenseitig sichernde Solidarität.

<sup>29)</sup> Vgl. L. Voigt-Weber, Alternative Betriebe, Genese, Struktur und Funktionsprobleme, Frankfurt 1984, S. 101.

## II. Richtige Probleme — falsche Therapie

### Grundeinkommen statt Sozialhilfe?

Die Befürworter des Grundeinkommens sehen in der wachsenden Zahl von Sozialhilfeempfängern eine zunehmende Personengruppe, die etwa im Wege der Bedürftigkeitsprüfung von der Sozialbürokratie einer Reglementierung unterworfen wird. Ein garantiertes Grundeinkommen soll diesen Zustand beenden.

In der Tat gibt es in der Sozialhilfe heute Personengruppen, für die diese subsidiäre Grundsicherung nicht geschaffen wurde. Bemerkenswert erscheint aber die Tatsache, daß im Gegensatz zur Aufmerksamkeit, die das Thema „Altersarmut“ in jüngster Zeit findet, die Zahl der Alten über 65 Jahre, die — trotz einer insgesamt gestiegenen Zahl von Sozialhilfeempfängern — Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt benötigen, von 292 100 im Jahre 1975 auf 214 200 im Jahre 1985 abgenommen hat<sup>30)</sup>. Um Altersarmut in Zukunft noch weiter abzubauen, wäre zum einen eine Pflichtversicherung für alle Selbständigen, wie sie etwa für Handwerker und Landwirte bereits besteht, anzustreben, damit nicht frühere Selbständige im Falle eines wirtschaftlichen Scheiterns auch noch mit einer unzureichenden Altersversorgung dastehen. Neben früheren Selbständigen und deren Hinterbliebenen weisen sodann vor allem Frauen niedrige Renten auf. Durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten und die Senkung der Anspruchsgrundlage für den Rentenbezug auf mindestens fünf Versicherungs- bzw. Erziehungsjahre ist die ökonomische Situation vieler Frauen bereits verbessert worden, wobei durch die Kumulation von zwei oder drei relativ kleinen Renten (der eigenen und der Hinterbliebenenrente) ein auskömmliches Versorgungsniveau gewährleistet wird. Durch die zunehmende Berufstätigkeit von Frauen, die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten und eine mögliche Ausweitung der Rentenansprüche im Fall der Versorgung pflegebedürftiger Angehöriger kann durch Fortentwicklung des bestehenden Sozialsystems für Frauen ein ausreichendes Alterseinkommen gewährleistet werden.

Nicht die Einführung eines Grundeinkommens, das als Ausdruck von Resignation gegenüber der Arbeitslosigkeit angesehen werden muß, sondern eine ursachenadäquate Strategie zur Verbesserung der Beschäftigungssituation wird zu einer Reduzierung des durch Arbeitslosigkeit bedingten Sozialhilfebezugs führen. Langzeitarbeitslose müssen dabei über

<sup>30)</sup> Vgl. Wirtschaft und Statistik, 2/87, Sozialhilfeempfänger 1985, Tab. 3, S. 153.

Bildungsmaßnahmen, ABM-Stellen und Einarbeitungszuschüsse des Arbeitsamtes wieder in den Arbeitsprozeß integriert werden.

Auf eine verfehlte Familienpolitik deutet der Anstieg des Sozialhilfebezugs für Kinder unter 18 Jahren — trotz einer insgesamt gesehen rückläufigen Kinderzahl — von 420 600 im Jahre 1975 auf 643 300 im Jahre 1985 hin<sup>31)</sup>. Trotz der Anhebung des Kindergeldes seit 1986 ist das Niveau der staatlichen Transfers im Familienlastenausgleich insbesondere für untere Einkommensgruppen noch zu gering. Eine gezielte Anhebung des Kindergeldes für untere Einkommensgruppen müßte dafür sorgen, daß eine Familie mit mehreren Kindern bei niedrigen Arbeits- bzw. Sozialeinkommen nicht zum Bezug von Sozialhilfe genötigt ist.

Generell bleibt aber eine Bedürftigkeitsprüfung beim Bezug von Sozialhilfe unverzichtbar<sup>32)</sup>. Ein generelles Grundeinkommen ohne Arbeit könnte aus Gründen der Finanzierbarkeit nur ein so geringes Niveau erreichen, daß tatsächlich Bedürftige, die das Grundeinkommen nicht durch Arbeit aufstocken können, zu schlecht versorgt werden. Aus Gerechtigkeitsgründen müssen aber die knappen finanziellen Mittel auf die tatsächlich Bedürftigen, die sich wegen mangelnder Arbeitsfähigkeit oder der fehlenden Zumutbarkeit von Erwerbsarbeit (z. B. Mütter mit kleinen Kindern) nicht selbst helfen können, konzentriert werden. Ein Grundeinkommen stellt lediglich für Arbeitsfähige, die z. B. in Alternativbetrieben dieses Einkommen durch eigene Arbeit aufstocken können, ein attraktives Angebot dar. Die Idee eines Grundeinkommens ist ja nicht zuletzt aus der Situation der Alternativbetriebe entstanden, bei denen Unterhaltszahlungen von Eltern und Partnern, Bafög, Arbeitslosengeld und Sozialhilfe bereits jetzt eine Art Grundeinkommen darstellen. Aber nicht die relativ kleine Zahl der Alternativen, sondern tatsächlich Bedürftige müssen im Mittelpunkt der Sozialpolitik stehen, so daß eine Überprüfung der Bedürftigkeit unverzichtbar ist.

### Befreiung von falscher Arbeit

Zutreffend wird von den Anhängern des Grundeinkommens auf unzureichende Arbeitsbedingungen in der modernen Arbeitswelt verwiesen. Diesen

<sup>31)</sup> Vgl. ebenda.

<sup>32)</sup> Vgl. F. Klanberg, Eine neue Grundsicherung? Zu einigen Implikationen der Grundrenten- und Grundeinkommensdiskussion, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 66 (1986), S. 441.

Aspekt, daß es im Arbeitsprozeß nicht allein um einen möglichst hohen Arbeitsertrag und seine gerechte Verteilung geht, sondern auch der Arbeitsvollzug bedeutsam ist, hat bereits Papst Paul VI. 1969 in seiner Ansprache vor der internationalen Arbeitsorganisation angesprochen, als er für eine Entwicklung der Arbeitswelt vom Mehr-Haben zum Mehr-Sein plädierte<sup>33</sup>). Eine bessere Gestaltung der Arbeitsbedingungen wird aber nicht dadurch erreicht, daß durch ein Grundeinkommen der Ausstieg aus der Erwerbsarbeit erleichtert wird, sondern nur durch eine Umgestaltung der Arbeitswelt selbst<sup>34</sup>). Hier sind vor allem Betriebsräte und Gewerkschaften gefordert, die Ausweitung der Rechte des einzelnen Arbeitnehmers am Arbeitsplatz anzustreben und die Qualität der Arbeit zu verbessern. Ein autonomer Sektor wie etwa die Hamburger Alternativbetriebe, bei denen in der Mehrzahl 55 Wochenstunden ohne soziale Absicherung und bezahlten Urlaub für 500 DM im Monat (!) gearbeitet wird<sup>35</sup>), kann eine Änderung der formellen Arbeitswelt nicht erzwingen, da dazu seine Leistungsfähigkeit zu gering ist.

#### **Lebenslange Fortbildung wird immer wichtiger**

Eine lebenslange Bildung wird für den Einzelnen immer wichtiger. Dies betrifft nicht nur die Arbeitswelt, wo die Einführung neuer Technologien ständige Weiterbildung erfordert, sondern auch das gesellschaftliche und private Leben. Der Erwerb von Kenntnissen beispielsweise über ökologische Zusammenhänge und von Möglichkeiten der Vermeidung von Umweltschäden im privaten Lebensbe-

reich ist genauso wichtig wie das Wissen über eine gesundheitsgerechte Lebensführung.

Solche Lernprozesse nur für eine Minderheit der Bevölkerung zu ermöglichen, indem ein Grundeinkommen ohne Arbeit den zeitweisen Ausstieg aus der Erwerbsarbeit alimentiert, ist verfehlt. Vielmehr sind solche Weiterbildungsmaßnahmen in die Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung einzubeziehen. Eine Verankerung von Weiterbildungsansprüchen in Tarifverträgen zum Zweck der beruflichen, aber auch der politischen, ökologischen und kulturellen Bildung wäre ein angemessener Weg. Die Arbeitgeber werden dabei in erster Linie an einer betriebs- und berufsbezogenen Weiterbildung interessiert sein. An den Gewerkschaften wird es liegen, einen Teil der Weiterbildungsansprüche auch für andere Zwecke zu sichern.

#### **Bürokratieabbau**

Mit dem Grundeinkommen wird — wie erwähnt — ein Abbau der Sozialbürokratie angestrebt. Selbst wenn dieses erreicht werden sollte, stellt sich die Frage, ob das gesamte Ausmaß der staatlichen Bürokratie reduziert werden kann. Angesichts der erforderlichen deutlichen Steigerung der Steuerbelastung zur Finanzierung des Grundeinkommens wird eine Ausweitung der Finanzverwaltung zur Vermeidung von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit erforderlich sein. Es erscheint verfehlt, Bürokratie dadurch abzubauen zu wollen, daß man die staatliche Verfügungsgewalt über die von Bürgern erarbeiteten Einkommen ausweitet.

### **III. Problematische sozialetische Prämissen**

#### **Grundeinkommen als Weg der Gesellschaftsveränderung**

Angesichts der oft weitreichenden gesellschaftsverändernden Zielvorstellungen, die mit einem Grundeinkommen ohne Arbeit verbunden werden, gewinnt man den Eindruck, daß das Grundeinkommen bei einigen Anhängern sozialistischer Gesellschaftskonzeptionen an die Stelle der Sozialisierung der Produktionsmittel — ein Weg, der durch die Erfahrungen des realen Sozialismus völlig diskredi-

tiert ist — als Voraussetzung einer humaneren Gesellschaft getreten ist. Ob durch ein Grundeinkommen eher eine humanere Gesellschaft erreicht wird als durch die Sozialisierung von Produktionsmitteln, muß jedoch bezweifelt werden. Durch technische Veränderungen der Gesellschaft ändert man nicht den Menschen grundlegend. Vielmehr muß bei jeder Änderung gesellschaftlicher Institutionen — wie dies die Nationalökonomie tut — gefragt werden, ob es unter der Annahme eigennützigem Verhaltens aller Betroffenen zu einer Verbesserung des Zusammenlebens der Menschen kommt. Es dürfte jedoch fraglich sein, ob es realistisch wäre, wachsende Schwarzarbeit, die zum einen durch die höhere Abgabenbelastung zur Finanzierung des Grundeinkommens verursacht wird und zum anderen als Zusatzeinkommen zum Grundeinkommen dient, „vor allem durch den Versuch zu bekämpfen, eine gesellschaftliche Normenänderung zu errei-

<sup>33</sup>) Vgl. Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung (KAB) Deutschlands (Hrsg.), Texte zur katholischen Soziallehre, Kevelaer 1983<sup>5</sup>, S. 482 f.

<sup>34</sup>) Diesen Aspekt betonen zutreffend G. Bäcker/H. Kühn (Anm. 26), S. 203.

<sup>35</sup>) Vgl. Ch. Persson/O. Tiefenthal, Strukturprobleme alternativer Ökonomie, Empirische Analyse Hamburger Alternativökonomieprojekte, in: P. de Gijssel/H.-G. Seifert-Vogt (Hrsg.), Schattenwirtschaft und alternative Ökonomie, Regensburg 1984, S. 182 f.

chen, die derartiges nicht mehr augenzwinkernd toleriert“<sup>36)</sup>.

Viele wohlmeinende Eingriffe von Politikern in Märkte haben oft das Gegenteil von dem erreicht, was ursprünglich beabsichtigt war. Dies betrifft zum Beispiel die Einkommenssicherung der Bauern durch überhöhte Preise auf dem Agrarmarkt, den Wohnungsmarkt bei Mietenregulierung, um diese niedrig zu halten, womit eine Wohnungsknappheit künstlich herbeigeführt wurde, oder arbeitsrechtliche Lösungen des Einkommensersatzes im Krankheitsfall, die eine Arbeitslosigkeit gesundheitsbeeinträchtigter Personen zur Folge haben. Angesichts solcher vielfältiger Erfahrungen wohlmeinender Änderungen der Sozialstrukturen mit z. T. verheerenden Ergebnissen sollte ein Grundeinkommen aus dieser Perspektive kritisch hinterfragt werden.

Als besonderes Problem eines Grundeinkommens stellt sich vor allem die Situation von Jugendlichen dar, die mit der Volljährigkeit von 18 Jahren ein Grundeinkommen von 800–1 000 DM erhalten sollen. Daraus dürften nicht nur für junge Leute aus sozial schwächeren Familien und Angehörige der zweiten Ausländergeneration große Gefährdungspotentiale (Spielhallenbesuch, Videokonsum, Alkohol usw.) erwachsen, die Teile dieser Personen-Gruppe von einer Integration in die Gesellschaft durch die Teilnahme an der Arbeitswelt abhalten könnte<sup>37)</sup>. Angesichts der für die Gesellschaft insgesamt wichtigen Integrationsfunktion des Arbeitslebens besteht ein weiterer problematischer Aspekt der Einführung des Grundeinkommens in einer Zunahme kurzzeitiger und unsteter Beschäftigungsverhältnisse, die weit über notwendige Mobilitätsprozesse auf dem Arbeitsmarkt aufgrund wirtschaftlicher Strukturveränderungen hinausgehen würden.

### Gesellschaftliche Bedeutung der Arbeit

Die Teilhabe am Arbeitsleben hat über den Einkommenserwerb hinaus hohe Bedeutung für das individuelle und das gesellschaftliche Leben. Den weitgehenden gesellschaftlichen Konsens zu dieser Frage hat Bundespräsident R. v. Weizsäcker 1986 vor dem Bundeskongreß des DGB formuliert: „Erwerbsarbeit ist nicht das ganze Leben. Aber sie ist ein wichtiges Stück unserer Existenz und unserer Selbstachtung. Es gehört zur Entfaltung der Persönlichkeit, den eigenen Gaben und Neigungen entsprechend tätig sein zu können, den Lebensunter-

halt zu erwerben und das Gefühl zu haben, daß man gebraucht wird. Vor allem für junge Menschen ist das entscheidend.“<sup>38)</sup> Sozialethisch betrachtet, hat daher der Zugang zur Erwerbsarbeit einen hohen individuellen und gesellschaftlichen Rang.

Neben der Erwerbsarbeit liegt eine sinnerfüllte menschliche Arbeit auch in der Erziehung von Kindern und der Betreuung alter und kranker Angehöriger. Die Leistungen bei der Erziehung von Kindern werden gesellschaftlich erst jetzt ansatzweise durch die rentensteigernde Berücksichtigung eines Erziehungsjahres anerkannt. Die Ausweitung der Anrechnung von Erziehungszeiten sowie die soziale Absicherung von Personen, die unbezahlte Pflegeleistungen im Haushalt erbringen, wäre eine sinnvolle Erweiterung des bestehenden Sozialsystems. Da das Erziehungsgeldgesetz wie auch der Kündigungsschutz während des Erziehungsurlaubs von Müttern *oder* Vätern in Anspruch genommen werden können, wird durch die Sozialgesetzgebung ein einseitiges Rollenverständnis, das solche Tätigkeiten allein Frauen zuweist, nicht mehr weiter verfestigt.

Damit geben sich aus radikal-feministischer Perspektive die Befürworter des Grundeinkommens aber nicht zufrieden, weil das Erziehungsgeld wie das Grundeinkommen Widersprüche<sup>39)</sup> aufweisen. Diese bestehen darin, daß einerseits ein Grundeinkommen die ökonomische Abhängigkeit der nicht-erwerbstätigen Ehefrau mildert oder aufheben würde, andererseits ein Grundeinkommen gerade Frauen von der emanzipationsfördernden Teilhabe am Erwerbsleben abhalten könnte. Ideal erscheint daher eine Kombination von Grundeinkommen und verkürzter Erwerbsarbeit (20-Stunden-Woche), wobei z. T. die vorgeschlagenen Mechanismen wie die Aufteilung des Elternurlaubs zwischen beiden Partnern nicht mehr weit von der von denselben Gruppen abgelehnten Zwangsarbeit der Sozialhilfe entfernt sind. Aus freiheitlicher Perspektive sind Fragen der Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau partnerschaftlich auf gleichberechtigter Basis zu treffen. Eine massive staatliche Lenkung in eine bestimmte Richtung, z. B. die zwangsweise Aufteilung von Erziehungsurlaub auf beide Elternteile, wie dies beim Einstieg in Grundeinkommensregelungen gefordert wird<sup>40)</sup>, sind ebenso abzulehnen wie das Mutterschaftsgesetz der sozial-liberalen

<sup>36)</sup> A. Bust-Bartels (Anm. 1), S. 52.

<sup>37)</sup> Vgl. G. A. Erler, Wenn's denn nicht anders geht. Zauderndes zum Mindesteinkommen für Frauen, in: Th. Schmid (Anm. 1), S. 126 f.

<sup>38)</sup> R. von Weizsäcker, Die Verantwortung der Gewerkschaften in der freiheitlichen Demokratie, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 58 vom 28. 5. 1986, S. 492.

<sup>39)</sup> Vgl. M. Schreyer, Mindesteinkommen – Stolper- oder Meilenstein für die grüne Zukunft?, in: M. Opielka/G. Vobruba (Anm. 1), S. 162 ff.

<sup>40)</sup> Vgl. M. Opielka/H. Stalb (Anm. 5), S. 86.

Koalition, das einseitig die Kinderbetreuung durch die Mutter vorschrieb.

### **Grundeinkommen widerspricht Subsidiaritätsprinzip**

Jede Gesellschaft muß schon aus Gründen der Gleichheit und der Gerechtigkeit auf einem ausgewogenen Verhältnis von Rechten und Pflichten beruhen. Ein Grundeinkommen ohne Arbeit wäre aber ein Recht, dem keine gleichwertigen Pflichten gegenüberstehen würden — es sei denn, man greift auf diejenigen Verfechter dieser Konzeption zurück, die jeden Bürger für eine Reihe von Jahren einer allgemeinen Arbeitspflicht unterwerfen wollen<sup>41)</sup>. Diese Überlegung und um soziale Desintegrationsprobleme zu vermeiden, hat Opielka veranlaßt, eine mehrjährige soziale Dienstleistungspflicht vorzuschlagen<sup>42)</sup>. Eine solche Dienstleistungspflicht, die vor dem 30. Lebensjahr abzuleisten wäre, würde ein ausgewogenes Verhältnis von Rechten und Pflichten wiederherstellen, also der Gerechtigkeit entsprechen. An Stelle der Sozialbürokratie, die heute bei der Sozialhilfe eine Bedürftigkeitsprüfung vornimmt, würde dann eine Behörde treten, die die Ableistung der Dienstpflicht organisiert und überwacht; der angestrebte Bürokratieabbau entfällt also<sup>43)</sup>. Eine solche Regelung

<sup>41)</sup> Vgl. etwa G. Adler-Karlsson, Gedanken zur Vollbeschäftigung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 12 (1979), S. 499 f.

<sup>42)</sup> Vortrag im Franz-Hitze-Haus Münster am 1. 7. 1987.

<sup>43)</sup> Auf die Notwendigkeit von Arbeitsfähigkeitsprüfungen statt von Bedürftigkeitsprüfungen weist I. Metze (Anm. 13), S. 794 hin.

dürfte im politischen Entscheidungsprozeß kaum mehrheitsfähig werden.

Nach Auffassung der katholischen Soziallehre ist es zuerst Aufgabe des Einzelnen, seinen eigenen Lebensunterhalt zu verdienen<sup>44)</sup>. Als Hilfe zur Voraussetzung der Selbsthilfe hat der Staat in einer modernen Industriegesellschaft vor allem durch ein ausgebautes Bildungswesen und soziale Einrichtungen zu sorgen. Wer arbeitsfähig ist und nicht durch andere Umstände (z. B. Erziehung/Pflege) gehindert ist, seinen Lebensunterhalt selbst zu verdienen, hat nicht das Recht, auf Kosten anderer zu leben. Die Regelungen und Bedingungen in der Gesellschaft müssen so gestaltet werden, daß jedem Arbeitswilligen und Arbeitsfähigen auch die Möglichkeit zur Erwerbsarbeit gegeben ist. Jeder Leistungsfähige hat überdies zum Kollektivbedarf der Gesellschaft und für Nichtleistungsfähige zu sorgen. Anspruch auf gesellschaftliche Solidarität haben diejenigen, die nicht leisten können.

Den Vertretern des Grundeinkommens gebührt das Verdienst, auf wichtige gesellschaftliche Problemfelder aufmerksam gemacht zu haben. Sie haben Anstöße zu einer Diskussion über die Fortentwicklung des Sozialsystems und der Arbeitswelt geben. Der vorgeschlagene radikale Bruch mit dem gegenwärtigen System Sozialer Sicherung durch die Einführung eines Grundeinkommens ohne Arbeit — so kann prognostiziert werden — wird aber zu recht aufgrund seiner wirtschaftlichen Konsequenzen und seinen normativen Prämissen in den nächsten Jahren im politischen Entscheidungsprozeß nicht konsensfähig sein.

<sup>44)</sup> Vgl. Johannes XXIII., Mater et magistra Nr. 51, in: Texte zur katholischen Soziallehre, (Anm. 33), S. 214.

Bernd Guggenberger

## Ausblick auf die Arbeitsgesellschaft

Über das ganz allmähliche Verschwinden des Menschen

### Die Genese der Arbeitsgesellschaft — Ein Blick zurück nach vorn

Das erste Buch Mose läßt im dritten Kapitel, 19. Vers, die irdisch-außerparadiesische Geschichte der Menschheit mit dem göttlichen Bannfluch beginnen: „Im Schweiß Deines Angesichts sollst Du Dein Brot essen!“ Was wissen, was ahnen wir heute noch von dieser „dunklen“ Abkunft der Arbeit? Ist die spezifisch moderne Arbeitsbesessenheit nicht gleichsam der Beweis für die erbärmliche Kraftlosigkeit göttlicher Flüche? Könnte es nicht sein, daß wir aus Not so sehr eine Tugend gemacht haben, daß wir heute — ohne Not — noch immer einer immer fragwürdiger werdenden Tugend anhängen? Längst nämlich wäre die „Pflicht zur Muße“ aktueller als das zunehmend anachronistische „Recht auf Arbeit“, welches schon Friedrich Engels als „Ausgeburt eines bürokratischen Juristensozialismus“ brandmarkte.

Der neuzeitliche Mensch versteht sich als Arbeiter in einer bearbeitungsbedürftigen, weil unvollkommenen, durch Arbeit vollendbaren Welt. In dieser Sicht erst wird ihm *jede* Tätigkeit zur Arbeit. Während die Antike zwischen „Hervorbringen“ und „Vollbringen“, zwischen den notwendigen Lebensvollzügen in der Arbeit, im Erwerb und in der Herstellung auf der einen und den Freiheiten der „Praxis“ in der Philosophie, der Politik und dem Genuß des Schönen auf der anderen Seite unterschied, ist das moderne Arbeitsverständnis ein einziger Kotau vor Nützlichkeit und Produktivität. Das „Vollbringen“ des Lebens wird auf das „Hervorbringen“ in der Arbeit reduziert.

Die Vita activa — das Arbeiten, Herstellen und Handeln — war nur von der Vita contemplativa her zu erschließen. Jahrtausendlang war diese Rangfolge unbestritten. Jahrtausendlang verständigten sich Menschen über den letzten Zweck und das

---

*Bei der vorliegenden Aufsatzfassung handelt es sich um einen erweiterten und umgearbeiteten Vorabdruck einiger Gedanken und Thesen des jetzt im Carl Hanser Verlag, München, erscheinenden Buches des Verfassers: „Wenn uns die Arbeit ausgeht. Die aktuelle Diskussion um Arbeitszeitverkürzung, Einkommen und die Grenzen des Sozialstaats“.*

wahre Ziel des Lebens, über das Woher und Wohin ihrer Welt auf der Grundlage dieser Hierarchie: Erst vom Mythischen und Geistig-Spirituellen her wurde die Landschaft des Lebens als Ganzes überschaubar. Alle einzelnen Lebensbereiche waren in ihrer Bedeutung und ihrem Rang von einer ganzheitlichen Sinndeutung erschlossen, die ihnen zugleich Raum und Anerkennung verbürgte — die Hausarbeit der Frauen und Sklaven nicht anders als die Feldarbeit der Bauern, die Überredungskunst des Politikers nicht anders als die Denkkunst der Philosophen. Erst im Lichte eines gedeuteten Weltbildes erschien es sinnvoll, die Götter zu ehren und der Toten einzugedenken, den Alltag zu bestehen und Feste zu feiern, mit dem kargen Boden zu ringen oder dem Feind standzuhalten.

Die Neuzeit hebt an mit der radikalen Verdiesseitigung der „condition humaine“: Arbeit, Arbeit über alles! Ausgerechnet die niederste aller Tätigkeiten innerhalb der Vita activa, die Arbeit, hat alles andere verdrängt und erfüllt nun allein das Panorama des Lebens. Der Zerfall der mythisch-religiösen Welterschließung rückte den materiellen Produktionsprozeß ins Zentrum. Nichts behielt seine alte Gültigkeit. Der Unterschied jedoch ist ungeheuer, ob die Welt vom Standpunkt der Kontemplation oder vom Standpunkt der Arbeit her erschlossen wird, ob der aktiv-arbeitsförmige Umgang mit der Welt oder das zuschauende Teilhaben an ihr den archimedischen Punkt der Welt- und Selbstinterpretation bezeichnet; ob die spezifische Kulturleistung des Menschen: die Erzeugung der Sinnhaftigkeit des Daseins, den Rang der wichtigsten „Produktion“ einnimmt, oder ob dieser Rang der Beschaffung von Brot und Wein, Haus und Herd, Waffe und Werkzeug zukommt.

Die „Entfesselung“ der Arbeit, mit der die Neuzeit beginnt, hat das Gesicht der Erde verändert wie keine andere Revolution der Geschichte. Ihren Erfolg verdankte die Arbeit gerade dem Verzicht auf alle übergeordnete Begründung des Tuns von Menschen — der Reduktion der Arbeit auf pure Arbeit. Die Sache der Zukunft wird seither konsequent als Zukunft der Sache beschreibbar, als ein Problem

der schieren Quantität, der durch Arbeit ständig zu erweiternden Güterfülle.

Für nahezu sämtliche Kulturen der Vergangenheit gilt, daß die führenden Schichten vom Zwang zur Arbeit freigestellt waren. Der puritanischen Arbeitsmoral blieb es vorbehalten, aus der Not eine Tugend zu machen und damit möglicherweise die gewaltigste Revolution der Geschichte einzuleiten: die Heraufkunft des Kapitalismus als einer Gesellschaftsformation, welche sich in *allen* ihren Schichten der Arbeit öffnet. Zum erstenmal in der Geschichte setzten sich die Produzenten, genauer: die Organisatoren der Produktion, Kaufleute und Ingenieure, an die Spitze der Gesellschaft.

Für Max Weber hat diese prometheische Bejahung von Arbeit und Askese, jenes „vom Standpunkt der rein eudämonistischen Eigeninteressen aus so irrationale Sichhingeben an die Berufsarbeit“ seine Wurzeln im geistigen Erbe der protestantischen Ethik <sup>1)</sup>. Sie vor allem hat unsere säkulare Existenz auf Arbeit eingeschworen und das Vergnügen, das freie Spiel, die Muße geächtet: Was immer wir außerhalb der (Erwerbs-)Arbeit tun — es bedarf der kommentierenden Rechtfertigung von der Arbeit her.

Es scheint so, als sei am Beginn der Industrialisierung die tatsächliche Bedeutung jener tiefgreifenden Veränderung den Menschen noch deutlicher bewußt gewesen. Anders nämlich ist die verblüffende Tatsache kaum zu erklären, daß uns als Epochenbezeichnung ein Begriff geläufig ist, der weder den eigentlichen Produktionsprozeß selbst, noch sein fertiges Ergebnis als signifikantestes Merkmal exponiert, sondern vielmehr die menschliche Eigenschaft, welche diesen Prozeß begleitet und möglich macht: *industria*, der Fleiß. Nicht allerdings den schicksalshaften Lastfleiß, den es als Not- und Brotfleiß aus Überlebensgründen immer schon gab, sondern den neu entdeckten Lustfleiß der Akkumulation, der sich selbst Zweck ist.

Die Steigerung des Arbeitsertrags verdankt sich in erster Linie der Selbstdisziplinierung: der Bereitschaft, die eigene Arbeitskraft beständiger und rationeller einzusetzen und zu erschöpfen. Erst die systematische Übertragung dieser neuerworbenen „Eigenschaft“ der *industria*, des zum Prinzip gesteigerten Erwerbsfleißes, auf die Maschinen und die spezifische *ratio* ihres Einsatzes bringt hervor, was uns als „Industriegesellschaft“ geläufig ist: eine vollständig durch die Wissenschaft, die Technik und

<sup>1)</sup> M. Weber, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Tübingen 1922, S. 63 ff.

den vom ökonomischen Nutzenkalkül bestimmten *Technikeinsatz* geprägte Gesellschaft.

Die Arbeit „vernünftig“ machen — rationalisieren — heißt in diesem Sinne immer, sie ausschließlich auf Arbeit zu *reduzieren*. Die ganze Weite der Vernunft zieht sich in den Vernunftzwecken der Arbeit zusammen, weil sie ihr beides ist: Zweck und Mittel. Alle Bewegung, die wir Fortschritt zu nennen gewohnt sind, besteht in diesem beständigen „Hin- und Hergang“ zwischen Zweck und Mittel, zwischen der immer schärferen Reduktion auf Nur-Arbeit, dem säkularen Vernunftprozeß, und dem Einsatz rationeller Techniken und Verfahren in der Produktion. Wenn Arbeit in diesem Sinn gleichzeitig Ausgangspunkt wie Ziel bezeichnet, wenn wir sie neuzeitlich nicht mehr als statische Größe, sondern als dynamische Universalstruktur angemessen begreifen: Arbeit also als Arbeit am Fortgang der Arbeit — dann in der Tat ist das Recht auf Arbeit „das Menschenrecht schlechthin“ <sup>2)</sup>.

Es gibt eine für die Arbeitsgesellschaft höchst bezeichnende etymologische Begriffskarriere: die des lateinischen Wortes für Arbeit — „labor“: Das Labor ist zunächst der Ort, an dem Arbeit ist; sodann aber auch der Ort, an dem die Arbeit „Junge kriegt“; der Ort, an welchem die „Arbeitsarbeit“ geleistet wird, also diejenige Arbeit, die in der Konsequenz fortlaufend neue Arbeit hervorbringt. Das Labor, welches die Arbeit verewigt, wird uns zum Bild der Welt.

Die Tatsache, daß heute alle — zumal auf dem Altar öffentlicher Bekenntnisreden — der Arbeit ihre wottreichen Weihrauchopfer darbringen, sollte uns nicht darüber hinwegtäuschen, daß in jedem einzelnen von uns nach wie vor der Stachel tiefempfundenen Widerwillens, ja der Rebellion gegen die Arbeit steckt. Der *öffentlichen* Wertschätzung der Arbeit fehlen die *privaten* Emotionen. Das repulsive Moment, das immer schon in der Arbeit steckte, hat sich erst unter den Bedingungen moderner Industriearbeit zu einer problematischen Größe ausgewachsen. Erst hier wurde das Verhältnis des Menschen zur Arbeit ein grundsätzlich unbefriedbares. Was kann es Entlarvenderes geben, als wenn der Arbeiter von der Nicht-Arbeit als seiner „freien Zeit“ spricht? Ist er, während er arbeitet, ein Gefangener?

Was die Arbeit heute so unerträglich macht, ist gewiß nicht mehr — wie einst — die schwer erträgliche physische Belastung; nein, was uns trotz ihrer

<sup>2)</sup> A. Baruzzi, Recht auf Arbeit und Beruf?, Freiburg — München 1983, S. 26.

äußerlich so viel milderen Formen die Arbeit so unversöhnlich macht, ist ihre Bornierung und Einführung, ist die systematische Trennung von Arbeit und Vergnügen. Eine Liebesheirat war es keine, die der Mensch mit seiner Arbeit einging, eher schon eine schnöd-berechnende Vernunftliaison. Und die Ehe, die sie heute führen, ist trotz der ungeahnt hohen Mitgift nie glücklich geworden.

Es sind keineswegs immer objektive Tätigkeitsmerkmale, die Arbeit von Nicht-Arbeit scheiden. Er verstehe nicht, meinte scheinheilig Mark Twain, wieso Tüten-Kleben Arbeit sei und Mont-Blanc-Besteigen Sport. Wir dürfen als gewiß unterstellen, daß er ganz gut verstanden hatte. Seine Absicht war, zu zeigen, daß es nicht allein das Quantum des individuell vergossenen Schweißes ist, welches eine Tätigkeit als Arbeit qualifiziert. Was wir tun, wenn wir außerhalb der Arbeit tätig sind, ist nicht selten physisch und psychisch um vieles „erschöpfender“ als das, was uns in der Arbeit abverlangt wird. Arbeit wird zur Arbeit im Kopf, nicht unter unseren Händen. Spiel und Sport sind von der Arbeit nicht durch die Tätigkeitsmerkmale grundsätzlich unterschieden, sondern durch die zugrundeliegende Zielsetzung, durch die vorausliegende „Kopfarbeit“ der Identifikation.

Die Wahrheit ist also wohl: Wir haben die Arbeit allzuhart vom „Vergnügen“, oder allgemeiner: von allem, was nicht unmittelbar zu ihr gehört, getrennt. Wir haben ihr mit dem Seziermesser des rationalen Effektkalküls alles amputiert, was sie einst affektiv so reich erscheinen ließ, so daß nichts, was geschieht, ungeplant, unkalkuliert, unbemerkt geschieht. Die Zweckhaftigkeit wird um so drückender, je enger und präziser der Zweck gefaßt ist, der einer Tätigkeit zugrunde liegt, je definitiver sich damit „Abweichungen“ verbieten und je rigider sie sanktioniert werden.

Der Prozeß der Rationalisierung hat das große Heer der arbeitenden Menschen an den Rand der Produktion abgedrängt, auf die von der Maschine übriggelassene Restarbeit beschränkt — einen kargen, armseligen, immer dürftiger werdenden Rest an den Nahtstellen einer heute überwiegend computergestützten Fertigung. Der beinahe totale Bedeutungsverlust des Menschen in und während vieler Arbeiten und die „Bornierung“ seiner kommunikativen Bedürfnisse auf den — makaberer Weise so geheißenen — „Dialog mit der Maschine“ sprechen eine eindeutige Sprache.

## Modell Maschine

Was wir in Verkennung unserer eigenen biologischen und psychologischen Ausstattung häufig als „menschliches Versagen“ bezeichnen, ist zumeist Versagen einer nicht menschengemäßen Technik, d. h. einer Technik, die den Irrtum nicht honoriert, sondern bestraft. Die Rede vom „menschlichen Versagen“ zeigt, wie sehr wir uns selbst schon im Modell der Maschine sehen und bewerten: der Maschinen-Automat, der uns das „Maß“ vorgibt, weil er absolut kalkulierbar, fehler- und irrtumsfrei funktioniert. An dieser Meßplatte gemessen müssen menschliche Fähigkeiten immer minderwertig bleiben. Der (Irr-)Weg zum „Lückenbüßer“, zum Maschinen- und Computer-Komplementär ist vorgezeichnet.

Es kann nicht schaden, wenn wir dies einmal zu Ende denken: Das Optimum an Zuverlässigkeit bietet nur die weitere „Autonomisierung“ der Technik, die progressive Abkoppelung vom „Störfaktor“ Mensch: durch Aussperrung von der Technik oder durch Anpassung an die Technik. Anstatt die Technik für den Menschen unschädlich zu machen, gehen wir in vielen Fällen genau den umgekehrten Weg: Wir machen den Menschen „unschädlich“ für die Technik. In vielen Fällen reagie-

ren wir schon ganz „automatisch“, ohne dies noch eigens wahrzunehmen, mit freiwilliger Selbstaussperrung aus den besonders sensiblen Kernbereichen technischer Prozesse. Das „Optimum“ wäre hier unverkennbar die auf höchstem Niveau sich selbst planende, organisierende und regenerierende Technostruktur. Die einzig technikgemäße Welt ist, auf lange Sicht, die menschenlose Welt.

Gewiß wohl garantiert die menschenlose Fabrik weitgehend störungs- und irrtumsfreie Funktionsabläufe. Doch ist sie ein Modell für das Gesamtgebäude unserer Wirklichkeit? Muß wirklich erst der Mensch mit seinen hoffnungslos antiquierten physischen und psychischen, ästhetischen und affektiven Bedürfnissen verschwinden, damit die technisch determinierte Welt fehler- und irrtumsfrei funktioniert?

Neben einer Vielzahl ganz alltäglicher Eingriffe in die Lebenswelt, die alle betreffen, erfolgt die Anpassung an die Technik vor allem über die durch Ausbildung, Schulung und systematische Gewöhnung vorbereitete und vorangetriebene „Mutation“ eines Teils der Menschen zum „Techniker“ mit

exakt beschreibbaren Eigenschaften, eigener Sprache und eigenen Vorlieben, einem eigenen Rollen- und Selbstverständnis, einer eigenen „Moral“ und einem Weltbild, welches sich deutlich abhebt von jenem der übrigen Gesellschaftsmitglieder.

Längst ist der Mensch in den schönen neuen Welten, die er schuf, selber das antiquierteste Requisite: Er ist dabei, ein Fremdling zu werden inmitten der eigenen Hervorbringungen, ein geduldeter Sonderling, wo nicht ein ärgerlicher Störenfried, dem die technischen Systeme das Hand- und Denkwerk legen, den sie „ausstoßen“ und, auf Zeit vorerst, „unschädlich“ machen: umschulen, in Schutzanzüge stecken, kontrollieren und dekontaminieren. Können wir uns eine Technik leisten, die sich den Menschen nicht mehr leisten kann? Den Menschen, der lustlos ist und leidenschaftlich, übermütig und übel gelaunt, der vergißt und versagt? Können wir eine großtechnische Entwicklung fördern, die immer unverblümter den „technikgerechten Bürger“ fordert, den auto- und atomgerechten Zeitgenossen?

Großtechnische Systeme — und keineswegs nur die der militärischen Zweckbestimmung — sind ihrer Logik nach im höchsten Maße „intolerant“. Sie beschneiden lebbare Alternativen und Gegenentwürfe und zwingen uns, wandlungsunfähig in die „Versteinerung“ hineinzuwachsen. „Unsere Zivilisation nimmt die Struktur und die Eigenschaften einer Maschine an“, schrieb Paul Valery schon 1925. „Diese Maschine wird sich mit nichts Geringerem als der Weltherrschaft abfinden; sie wird keinem Menschen gestatten, zu überleben außerhalb ihrer Kontrolle und ohne in ihre Funktionen einbezogen zu sein . . . Sie kann sich mit unbestimmten Lebensweisen innerhalb ihres Funktionsbereiches nicht abfinden. Ihre Präzision, die ihr Wesen ist, kann keine Vagheit oder gesellschaftliche Sprunghaftigkeit ertragen, und unregelmäßige Situationen sind mit gutem Funktionieren unvereinbar.“

Die „vollkommene“ Gesellschaft, die niemals fehlt und irrt, ist nur denkbar, wenn auf das menschliche

Verhalten die nämlichen Prinzipien angewandt werden, die für die physikalische Welt verbindlich sind. Mit anderen Worten: Die vollkommene Gesellschaft besäße die Attribute der Maschinenwelt. Nur diese verbürgten den hohen Grad an Gewißheit und Präzision, der all ihre Aktionen auszeichnet. Einmal gänzlich unter der Herrschaft des Verstandes, gäbe es auch keinen Grund mehr für Wandel und Fortschritt: Warum sollte der Verstand, der Aufbau und Funktionsweise der Gesellschaft planhaft entwirft und konstruktiv begleitet, seine eigene Lösung widerrufen? Unter der einseitigen Ägide des Verstandes würde eine Gesellschaft entstehen, ähnlich den Insektenstaaten, die seit sechzig Millionen Jahren ihrer Struktur treu geblieben sind.

Weder die Gewißheiten des Instinkts noch die Gewißheiten des Verstandes lassen den Irrtum zu und gestatten Veränderung. Die Gefahr ist heute schon ablesbar, daß ein „instinktiver“ Verstandesabsolutismus die Vielfalt des Lebens mit seinen überbordenden Möglichkeiten erschöpfen und in der Schwerkraft eines einzigen Entwurfs versteinern könnte.

In vielen Bereichen der Arbeit hat der Mensch in der Maschine bereits endgültig seinen Nachfolger gefunden. Daniel Bell drückt nichts anderes aus, wenn er über die Wirkungen der Automation schreibt, als eben dies: „Automation im weitesten Sinne bedeutet im Effekt das *Ende* der Messung von Arbeit . . . Bei der Automation kann man die Arbeitsleistung eines einzelnen Menschen nicht messen; man muß jetzt einfach die Nutzung der Anlage messen.“<sup>3)</sup>

Wir haben die Maschine und ihre „Bedürfnisse“ in den Mittelpunkt allen Tuns gerückt, wir versammeln uns um sie, wir stellen nach ihrem Takt unsere Uhren. Ihre „Kapazität“ und deren „Auslastung“, sind das Ziel unserer planenden Anstrengungen.

## Kultur der Effizienz: Die zweckhafte Engführung des Daseins

Kaum eine Aktivität ist denkbar, die nicht entwertet würde, wenn man sie nur als Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zweckes betrachtete. Das gilt für die Liebe und für die Party, für die Politik und für die Arbeit. Politik und Liebe etwa gehören

einer Sphäre an, in der stets auch das Nicht-Zweckhafte „mitbezweckt“ ist.

Gerade das, was die ungeheure Effizienzsteigerung bewirkt: die Konzentration auf den rational bestimmten Zweck, ist zugleich ursächlich für Verarmung und Verkümmern unserer Tätigkeitsmotive. Der allzu kurze Zügel der eindeutigen Zweckorientierung bringt uns um die Chance, bei

<sup>3)</sup> D. Bell. *Automation and Major Technological Change. Impact on Union Size, Structure and Function*, Industrial Union Dept., AFL-CIO, Washington 1958, S. 8.

unseren Tätigkeiten Entdeckungen zu machen, dazulernen und uns auch auf ungeplante Weise zu vergnügen. Daß wir die Daseinssphären von Arbeit und Spiel, von zweckgeleitetem und zweckfreiem Tun so hermetisch trennen, „hat schwere Folgen. Der Mensch, der nach getaner Arbeit frei ist, zu tun, was er will, ist nicht derselbe wie der, der Freude in seiner Arbeit erlebt.“<sup>4)</sup>

Am entschiedensten haben wir das Ungeplante und den Irrtum aus der Arbeit verbannt. Den fast vollständigen Sieg über den Irrtum, den wir in der Arbeit errungen haben, verdanken wir zunächst — jenseits aller technisch vermittelten Disziplinierungen — einer mit aller Konsequenz vorangetriebenen *geistigen* Disziplinierung: dem Zwang, immer genauer zu bestimmen, was wir eigentlich wollen; immer exakter zu definieren, was der Zweck der produktiven Anstrengung ist, und deshalb: was zur Arbeit gehört und was nicht.

Mit der zweckhaften Engführung der Arbeit werden alle jene Fehlerquellen ausgeschaltet, die Verzögerungen, Irrtümer und Abweichungen verursachen könnten. Übrig bleibt nur der immer präziser gefaßte, immer eindeutiger bezeichnete und „gewußte“ Produktionszweck. Hauptmerkmal dieser „Vereindeutigung“ ist der mechanische Arbeitsvollzug. Die Persönlichkeit des Produzenten als Hauptquelle für Fehler und Abweichungen muß neutralisiert werden, soll sie den minutiös festgelegten Produktionszweck nicht gefährden. Die *Suspension*

*der Persönlichkeit* ist nicht nur eine bedauerliche Begleiterscheinung arbeitgesellschaftlicher Zwänge, sie ist die Voraussetzung für das Gelingen eines planhaften Produktionskonzeptes schlechthin. Sie hat die Arbeit zu jenen beispiellosen Höhen des Erfolgs geführt, der es den Kritikern der Arbeitgesellschaft so schwer macht, mit ihren Bedenken Gehör zu finden. In diesem Erfolg finden wir wohl auch die Erklärung für das, was ansonsten so schwer begreiflich ist: Warum die Zumutungen der Zivilisation zu allen Zeiten so wenig Widerspruch gefunden haben.

Die Kultur der Effizienz, die Durchsetzung jener Geisteshaltung, die Europa seit dem 18. Jahrhundert zum Zentrum des technischen Fortschritts werden ließ, opponierte erfolgreich einem der ältesten Tüchtigkeitsmerkmale der menschlichen Spezies: der Fähigkeit, durch Versuch und Irrtumskorrektur zu lernen. So sehr diese Fähigkeit selbst zum technischen Fortschritt beigetragen hat, so wenig scheint der „Geist“ des technischen Fortschritts, einmal zur Herrschaft gelangt, bereit, auch künftig die Fesseln und Hemmnisse des Irrtumsweges hinzunehmen: Vielfalt und Unvollkommenheit, Verzögerung und Gemächlichkeit. Im Kult des Bewirkens wurden wir zu hocheffizienten Barbaren. Unsere Weise des Begreifens zielt einzig auf Raub: „Nehmen, ohne zu begreifen — das ist die Tat des Barbaren. Begreifen, nur um zu nehmen — das ist die Rationalisierung der Barbarei, der Geist unserer Zivilisation.“<sup>5)</sup>

## Arbeit, Leben und Natur — Katastrophen der Vollkommenheit

Die Parzellierung des menschlichen Daseins in „Arbeit“ und „Leben“ stellt gewiß hinsichtlich der Effizienz der Arbeit einen Fortschritt dar; psychologisch aber entwertet sie die Arbeit, indem sie sie gegen die sinnhaften Tätigkeiten isoliert. Für Charles Fourier noch war die „attraction industrielle“ der Gradmesser für wirkliches Wohlergehen unter den Bedingungen der Industriearbeit, nicht allein Effizienzsteigerung und Produktivitätsfortschritt, für die sein historischer Widerpart Saint-Simon sich begeisterte. Die meisten seiner Vorschläge zur Humanisierung der Arbeit zielen auf das innere Verhältnis des Menschen zur Arbeit. Er entwarf ein Programm, welches sich vor allem der „psychologischen Proletarisierung“ widersetzte: Er betonte die

Bedeutung des Produktionsumfeldes, der Zusammensetzung der Arbeitsgruppen, des Wechsels im Was und Wie des Arbeitsauftrags. Mit der Reetablierung von Teilhabechancen und mit der Berücksichtigung persönlicher Belange in der Organisation der Produktion versuchte er, dem Leben die Pforten der Arbeit zu öffnen. Fourier war nicht bereit, als Preis für eine irrumsfreie Produktionssphäre den uns heute so vertrauten Lebenszwiespalt zwischen einem entfremdeten Arbeitsdasein und einer kompensatorischen Freizeitexistenz zu akzeptieren.

Der Irrtum, den wir aus dem Bereich der Arbeitsorganisation und Arbeitstechnik so sorgsam ausgeschlossen haben, bedrängt uns, in potenziierter Form und gesteigerter Größenordnung, in vielen anderen Bereichen — bis hin zur wohl dramatischsten aller aktuellen Bedrohungen, der globalen Klimakatastrophe. Technische „Errungenschaften“

<sup>4)</sup> B. de Jouvenel, *Jenseits der Leistungsgesellschaft. Elemente sozialer Planung und Vorausschau*, Freiburg 1971, S. 77.

<sup>5)</sup> B. de Jouvenel (Anm. 4), S. 191.

entpuppen sich bei genauerem Hinsehen allzu oft als „Verschlimmbesserungen“: Sie verlagern die Kosten und Probleme — um den Preis eines vielfachen Anstiegs der Kosten- und Problem„masse“ — auf nachgeordnete Bereiche: das Soziale, den Menschen, die Natur. Wie immer wir den Problemtransfer im Dreieck zwischen Arbeit, Leben und Natur organisieren — wir entkommen solange nicht der Dialektik von Arbeitsorganisation und Daseinsgestaltung, als wir nicht erstere bewußt zu einem Bestandteil der letzteren machen. Solange wir in unserer analytischen Betrachtungsweise nicht zusammenbringen, was in Wahrheit zusammengehört: Arbeit, Leben und Natur, solange werden wir als Erfolg und Fortschritt feiern, was in Wahrheit Selbstzerstörung ist.

Nicht allein die Häufigkeit der Erkrankung macht den Krebs zur „paradigmatischen“ Art des Krankseins und Sterbens in unserer Epoche; es ist auch das Wie und Was des Krebsleidens, das uns ahnen läßt, es könne sich hier im Maßstab der singulären Existenz das Drama unserer Zivilisation ereignen. Vom Standpunkt der Zelle betrachtet, ist der Krebs ja ein Triumph ohnegleichen: die gelungene Programmierung der Zelle auf „Unsterblichkeit“, die endgültige Herstellung von Ordnung und Vollkommenheit; vom Standpunkt des Gesamtorganismus aber ist er eine einzige Katastrophe: Die Überlagerung und Vernichtung der Vielfalt, die Erstickung

differenzierter Organfunktionen im einseitigen, unkontrollierten Zellwachstum. Der unkontrollierte Vermehrungserfolg der Zelle führt auf der Triumphstraße äußerster „Tüchtigkeit“ geradewegs in den Untergang alles am Gesamtorganismus beteiligten Lebendigen — auch der Zelle selbst. Die Vernichtung des Ganzen ist der Triumph des Teils, der für sich das balancierende Versuchs- und Irrtumsspiel beendet hat; die äußerste Steigerung partieller Ordnung bis zur „Vollkommenheit“ der Selbstvernichtung.

Nur wenig, was uns im Persönlichen schicksalhaft widerfährt, eignet sich besser als Gattungsmenetekel. Alle „Wucherungserfolge“ sollten die Alarmglocken schrillen lassen. Ganz gleich, ob von Fast-Food-Ketten die Rede ist, vom Bevölkerungswachstum, von Übertötungskapazitäten in der Hochrüstung, vom „Siegeszug“ der wissenschaftlichen Rationalität, von der unbegrenzten Steigerungsfähigkeit des Sozialprodukts, von der „Entfesselung der Produktivkräfte“, von der „industriellen Massenfertigung“ oder von der Auto- oder Kommunikationsgesellschaft: Stets, wenn ein Teil seine Funktionen unkontrolliert auf Kosten aller anderen Teilfunktionen erweitert, steht die Lebensfähigkeit des Ganzen auf dem Spiel. Im Imperialismus des Partiiellen liegt der Keim des „großen“ Untergangs.

## Die Erfahrungsbornierung des einzelnen und die Steigerung der kollektiven Wirksamkeit

Erfolge sind ja vor allem Wahrnehmungsphänomene: Wir können auf den Mond fliegen! Wir können Herzen verpflanzen! Wir können — mit dem Radioteleskop — bis in die Ur-Anfänge des Universums „zurückblicken“! Können *wir*? Die beispiellose Steigerung des sozialen bzw. „menschheitlichen“ Kompetenzniveaus ist mit einer ebenso beispiellosen Steigerung des sozialen Differenzierungsniveaus erkauft, oder, despektierlicher, mit dramatisch anwachsender Erfahrungsbornierung. Nur ein verschwindender Prozentsatz dessen, was „wir“ können, ist durch die Erfahrung eigenen Könnens, Wissens und Begreifens beglaubigt: Je mehr *wir* können, um so weniger — relativ gesehen — kann *ich*; je mehr *wir* wissen, um so weniger — relativ gesehen — weiß *ich*. Das aber bedeutet: Je weniger wir *wissen*, um so mehr müssen wir *glauben*; um so mehr ist jeder einzelne vom Wissen vieler anderer abhängig; je mehr „wir“ können, um so bedeutsamer, ja (über)lebenswichtiger wird die Erfahrung vieler anderer; denn relativ zum Anwachsen der gesellschaftlichen Wirkkompetenz

schrumpfen die persönlichen Erfahrungs Kompetenzen. Nur ein Bruchteil dessen, was die objektiven Lebensbedingungen aller ausmacht, ist dem einzelnen durch eigene Erfahrung und Anschauung vertraut. Und eben weil das allermeiste erfahrungsmäßig nicht belegt ist, unvertraut, ist Vertrauen auf allen Ebenen und in allen Bereichen einer arbeitsteilig zusammenwirkenden Gesellschaft so unverzichtbar.

Vertrauen ist nicht nur ein ebenso alter wie soziologisch allgemeiner „Mechanismus der Reduktion von Komplexität“ (N. Luhmann); Vertrauen ist auch ein — spezifisch moderner — Mechanismus zur Kompensation von Erfahrungs- und Vertrauensverlusten: Wer seinem eigenen Urteil nicht mehr trauen kann, weil er mit dem entsprechenden Sachverhalt nicht mehr vertraut ist, dem bleibt nur, sich dem Urteil des zuständigen Experten anzuvertrauen. Vertrauensschwund ist nur durch Vertrauen kompensierbar.

Dieser Zusammenhang macht erst verständlich, weshalb der Fachmensch, der „Experte“, sich in unseren zeitlichen Breitengraden eines so hohen Ansehens erfreut. Wo immer es etwas zu entscheiden gibt, und uns die fraglos „guten Gründe“ für das So-und-nicht-anders unserer Entscheidung fehlen, ist er beratend und gutachtend zur Stelle und gleicht diesen Mangel durch seinen ebenso überlegenen wie begrenzten Sachverstand aus. Mit der progressiven Abhängigkeit von Experten kompensieren wir die progressive Unzuständigkeit im Bereich der elementaren Lebensbedingungen: vom Brotbacken über das Erkennen von Kinderkrankheiten bis zur Autoreparatur und der Abfassung der Steuererklärung. Je mündiger die Menschheit, um so sprachloser und urteilsuntauglicher der einzelne. Die beispiellose Macht unserer Zivilisation ist auf der Ohnmacht ihrer Subjekte errichtet.

Man mag die vorstehenden Sätze als wohlfeile zivilisationskritische Entrüstungsrhetorik abtun; sie haben indes einen sehr genauen – und präzise benennbaren – Sinn: Die Steigerung des gesellschaftlichen Gesamtvermögens, die Vermehrung der Bestände des Wissens und Könnens, kurz, die Tatsache, daß die moderne Gesellschaft so viel kann – und dies so viel mehr als die „alte“ –, hat ihren Grund vor allem darin, daß die einzelnen Mitglieder dieser Gesellschaft so viel *Unterschiedliches* können. Auch wenn man sich, was die Gesellschaft im Ganzen vermag, nicht einfach nur als Summierung dieser ebenso engen wie um vieles effektiveren Einzelvermögen vorstellen darf, so hat diese drastische Anhebung des gesellschaftlichen (Wirk-)Niveaus doch ihren ersten Grund in der Anhebung des (Wirk-)Niveaus vieler einzelner in vielen, immer enger spezialisierten Bereichen – sowie natürlich im sinnvollen Zusammenwirken dieser vielfältigen, höchstgesteigerten und höchstspezialisierten Einzelvermögen.

Der Differenzierungsvorgang, dem wir den Fortschritt in der Steigerung des gesellschaftlichen Gesamtvermögens verdanken, wird vor allem deutlich im Vergleich: Noch am Beginn des 19. Jahrhunderts waren vermutlich mehr als drei Viertel der Gesamtbevölkerung in der „Urproduktion“, also

vorwiegend in der Landwirtschaft, tätig. Das aber bedeutete: Die große Mehrheit der Menschen kannte „ihr Leben“, weil sie im Arbeitsprozeß an den für alle verbindlichen allgemeinen Lebensbedingungen unmittelbar teilhatte. Sie wußte, jedenfalls ungefähr, wie aus Körnern Brot wird und aus Milch Käse, wie aus Bäumen Dächer und Möbel entstehen, und aus Häuten Schuhe, Kleidung oder Zaumzeug. Kurzum: Die Mitglieder der alten, agrarisch-feudalen Gesellschaft verstanden von fast allem, was sie umgab, etwas, ohne indes, gemessen an modernen Wirk-Standards, etwas wirklich zu „beherrschen“. Die Mitglieder der modernen, hochgradig spezialisierten Arbeitsgesellschaft verstehen hingegen fast nichts mehr von dem, was auf vielfältige Weise für ihr Leben Bedeutung hat; das wenige aber, in dem sie sich jeweils auskennen, beherrschen sie mit professioneller Perfektion auf dem Niveau höchstmöglicher Wirksamkeit.

Das vertikale Anwachsen des gesellschaftlichen Kompetenzniveaus im Bereich der wissenschaftlich-technischen Naturbeherrschung ist mit horizontalen Verarmungseffekten auf Seiten der einzelnen, spezialisierten Funktionsträger erkauft. Und genau dies ist das Dilemma der fortgeschrittenen Arbeitsgesellschaft: Was die Gesellschaft insgesamt voranbringt, muß noch lange nicht den einzelnen fördern oder gar glücklich machen!

Im Kern müssen wir uns wohl entscheiden, welche „Ebene der Vollkommenheit“ wir uns erwählen: die des Individuums oder die der Gesellschaft; welche „Macht“ gesteigert werden soll: die konkrete Lebenskompetenz des einzelnen oder die abstrakte, weil prinzipiell maßfremde, ja maßfeindliche Wirk-Macht des gesellschaftlichen Ganzen. Optieren wir für einen substantiellen Pluralismus mit der Chance, eine Vielzahl voneinander unabhängiger und abweichender Lebensentwürfe zu realisieren, oder entscheiden wir uns für den Scheinpluralismus eines hochgradig binnendifferenzierten Zusammenwirkens aller in einem System technisch perfektionierter Naturbeherrschung, dessen frühestes Modell uns schon Francis Bacon in seiner Vision der „Nova Atlantis“ vor Augen stellte?

## Individualismus ohne Individuum

Auch dies ein Aspekt irritierender Ungleichzeitigkeit: Nie sind dem Individuum mehr verbale Rauchopfer dargebracht worden, und nie war die reale Vergesellschaftung, bis hinein in die privatesten Lebensäußerungen, zwingender. Wie aber

konnte gerade der Individualismus zur Hausphilosophie einer Gesellschaft avancieren, deren Hauptbeschäftigung offensichtlich darin besteht, fortlaufend neue Mittel für die Abschaffung individueller Existenzweisen zu ersinnen? Und warum spielte

andererseits die Idee des Individuums in den älteren Gesellschaftsformationen kaum eine erkennbare Rolle?

In der vormodernen Epoche des „real existierenden Individuums“ war der Individualismus kein Thema. Erst mit dem sich abzeichnenden „Verschwinden“ des Individuums am Beginn der Neuzeit, erst mit Industrialisierung und Verstädterung, mit Vermasung und technologischer Zwangskollektivierung gibt sich der Individualismus theorieoffensiv. Während wir – vormodern – vom *Individuum ohne Individualismus* sprechen können, gilt – modern – die Formel vom *Individualismus ohne Individuum*. Wieso aber blühen die Kollektivmythen von Kult und Herkunft, Volk und Land, Herrschaft und Abstammung gerade unter der Real-Ägide des Individuums? Und warum huldigen wir den ideologischen Leitbildern des Pluralismus und Individualismus gerade dann, wenn diese als soziale Realformationen fast verschwunden sind?

Sollten vielleicht die „herrschenden Ideen“ gar nicht so sehr die herrschende Wirklichkeit abbilden als vielmehr das erinnern, bewahren und einmahnen, was durch diese Wirklichkeit jeweils demontiert wird? Passen sie also zur herrschenden Wirklichkeit allein in dem Sinne, daß in ihnen aufscheint, was *nicht* ist? Stellen sie gar der jeweiligen

Real-Negation die entsprechende Ideal-Position zur Seite? Zu welchem Schluß wir, aufs Ganze der Geschichte gesehen, in diesen Fragen auch immer kommen – unzweifelhaft scheint, daß wir in einer Zeit der schwindenden Verbindlichkeit nicht so sehr der Idee, sondern *der Sache* des Individuums leben.

Wir haben uns heute ganz und gar aus der persönlichen Abhängigkeit vom anderen gelöst. Wir haben Unabhängigkeit zu einem autonomen Wert vereinseitigt. Doch freier und unabhängiger sind wir schwerlich geworden. Wir haben nur die Schicksalsfee getauscht. Unsere Abhängigkeit hat ein anderes Gesicht. Es ist nicht mehr der personenhafte Nächste, dem wir vertrauen müssen – es ist überhaupt niemand mehr mit Namen, Vornamen und individueller Biographie. Es ist vielmehr das personen neutrale System der Lebensmittelversorgung, der Abendnachrichten, der Rentenversicherung und der Fernzüge, von dem wir abhängen. Je mehr wir uns voneinander gelöst haben, um so abhängiger sind wir alle vom Ganzen geworden. Die ideelle und existentielle *Individuation* geht Hand in Hand mit der realen *Vergesellschaftung*. Die Unabhängigkeit, welche uns der neuzeitliche Individualismus verspricht, ist eine Fiktion, die schon an der nächsten Straßenkreuzung widerlegt wird.

## Der Kompensationszusammenhang von Rationalisierung und Entmündigung

Es scheint indes, als hätten wir diesen Zusammenhang – die Reziprozität von Rationalisierung und Entmündigung – noch längst nicht wirklich verstanden. Wir beschreiben noch immer das gesellschaftliche Rationalitätsaufgebot progressiver Professionalisierung in erwartungsschwangeren Bildern und Metaphern des „Fiat lux“, geradeso, als würde mit der Heraufkunft und Durchsetzung des überlegenen Fachmenschentums endlich das strahlende Licht der Vernunft in eine bis dato dunkle Welt gebracht. Wir weigern uns beharrlich, zur Kenntnis zu nehmen, daß eben das, was wir als Arznei schlucken, unsere Beschwerden verursacht; wir verschließen die Augen vor der offenkundigen Tatsache, daß es jener Prozeß immer weiter getriebener Differenzierung selbst ist, auf den wir in unserer Not vertrauen, der jedoch eine einstmals erfahrungshelle, lebenspraktisch erschlossene und verbürgte Welt bis zur Unkenntlichkeit zergliedert und zerteilt.

Der Differenzierungsprozeß gesellschaftlicher Arbeit und die Erfahrungsverluste einer zweckhaft überdeterminierten Welt haben den einzelnen,

wohl unwiderruflich, den realen Bedingungen seiner Existenz so sehr entfremdet, daß ihm das eigene Dasein zur großen „Dunkelkammer“ wurde, das expansive System der alltäglichen äußeren Lebensvoraussetzungen eine gigantische „Black Box“, über die er mit dem großen Unbegriffenen der gesellschaftlichen Realität scheinvertrauten Umgang pflegt. Die Stückwerkexperten dieser rational aufwendigen Verdunkelungsveranstaltung kompensieren ex-post im Kleinen, was der von ihnen getragene Prozeß zuvor im Großen anrichtet: Sie installieren hastig, stets zu spät, oft an der falschen Stelle ihre immer viel zu schwachen Scheinwerfer.

Dieser *Kompensationszusammenhang* ist es, der immer wieder gründlich mißverstanden wird. Die Institutionalisierung des Fachmenschentums beschert der Menschheit ja nicht die langersehnten Flügel, welche die Natur ihr vorenthalten hatte; sie liefert lediglich die Krücken, für die in einer „eigenständigen“, urteils- und erfahrungskompetenten Lebenswelt einst noch gar kein Bedarf war. Wir bekommen durch Fortschritt und Rationalität ja nicht bloß etwas, über das vergangene Generatio-

nen noch nicht verfügten; wir bekommen vor allem etwas, was sie gar nicht brauchten!

Auch durch gesteigerten Professionalisierungsaufwand sind ursprüngliche Sinnevidenz und Befriedigungswirkung der unmittelbar erfahrungsverbürgten Weltübereinkunft nicht wiederherzustellen. Die Arbeitswelt hochspezialisierter Tätigkeiten enthält uns jene affektiven Gratifikationen zunehmend vor, um deretwillen man vielleicht einmal, das Leben bilanzierend, sagen konnte: „... wenn es köstlich gewesen ist, so ist es Mühe und Arbeit gewesen“ (90. Psalm, 10. Vers in der Luther-Übertragung). Die soziale Reichweite der eigenen, auf Erfahrung gegründeten Urteilskraft, welcher frühere Tätigkeiten — ihrer äußeren, romantisch gewiß nicht zu verklärenden Mühsal zum Trotz — einen Teil ihrer befriedigenden Wirkung verdanken mochten, ist kein konstitutiver Bestandteil moderner Identität. Unsere prägende Erfahrung ist vielmehr die einer geradezu beklemmenden Enge und Begrenztheit der eigenen Zuständigkeit und der damit verbundenen progressiven Urteilsenteignung: der überwältigenden Abhängigkeit von Wissen und Können, Kompetenz und Erfahrung vieler anderer. Wie sollte der Spezialist, der über ein Weniges alles und über Alles wenig auszusagen weiß, gegenüber diesem fremd gewordenen Ganzen eine eigene Identität behaupten?

Wir kompensieren daher überall fehlende Identitäten durch Images. Nichts belegt so deutlich den

soziologischen Vorgang der „heimlichen“ Zivilisationsdissidenz wie der Einsatz artifizieller Trivialmythen in der Werbung. Der Mensch existiert von allen Lebewesen in der künstlichsten aller Umwelten. Deshalb ist er auch gezwungen zu simulieren, was die zur fast vollkommenen Künstlichkeit entratene Wirklichkeit ihm genommen hat und am unerbittlichsten vorenthält: Bilder eines durch eigene Erfahrung erschlossenen und durch eigene Urteile besiedelten Lebenszusammenhangs, Bilder einer gedeuteten und deshalb als gleichermaßen sinnvoll wie wohnlich erfahrenen Welt.

In diesen Kompensationszusammenhang gehören auch Phänomene der Akzeptanz zunehmender Alltagsverwissenschaftlichung. Das Wissenschaftliche wird — als das Unbegreifliche schlechthin — zum Neomagischen. Dieser Vorgang wird beispielhaft deutlich, wo wir mit dem Unbegriffenen scheinbar vertrauten Umgang pflegen — in der neomagischen Sprachmimikry der Millirem und Nanosekunden, der Formaldehyd- und Becquerel-Formeln. Die Verstehens-Illusion eines medieninduzierten Allweltexpertentums eröffnet, wenn schon kein Begreifen, so doch die Chance „psychischer Meisterschaft“ des in handhabbare Alltagsbegriffe eingegossenen Unvertrauten: der publikumsfernen Sekundärwelten, die von hermetischen Expertenkulturen aus Wissenschaft und Technik verwaltet werden. Sie hält die Stelle der animistischen Geisterbeschwörung archaischer Zeiten unter den Bedingungen der medienbegleiteten Wissenschaftsära.

## Werkzeug und Geist

Längst erkennen Computer zuverlässiger, rechnen schneller, folgern logischer, prüfen gründlicher, haben ein viel besseres Gedächtnis, verknüpfen weit Auseinanderliegendes mit größter Präzision. Sie filtern und selektieren Daten und Merkmale, erkennen Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Sekunden und Minuten, wozu menschliche Arbeitskraft von Wochen und Monaten nicht in der Lage wäre. In der Idee des Computers erkennen wir die „phantastische Transformation (. . .), die wir mit der Welt vorgenommen haben“<sup>6)</sup>. Der Computer gehört mit anderen „intelligenten“ Maschinen zu jener Phalanx neuer Geschöpfe, die angetreten sind, den Menschen nach seiner Entmachtung als überlebensstarkes Körperwesen nun auch als sinnstiftendes Geistwesen zu beerben. In der Entwicklungsperspektive neuzeitlicher Arbeit zeichnet sich als

wesentliche Tendenz nicht die Vervollkommnung des Menschen, sondern die Vervollkommnung der Maschine ab.

Wir müssen uns, mit allem Mut zur Konsequenz, klarmachen, was dieses „Nach-uns-die-Maschine“ bedeutet: die „Herrschaft des Computers“ etwa bedeutet nicht, daß der Computer als Makrotyrann diktatorisch die Welt regiert — das wäre vergleichsweise harmlos, es wäre vor allem korrigierbar. Es bedeutet vielmehr, daß die Welt selbst zum Computer wird, genauer: zu einem computergerechten Teil des Computers.

Legen wir die herkömmlichen Kriterien von Intelligenz zugrunde, so gibt es, am Standard der „intelligenten Maschinen“ gemessen, eigentlich heute bereits keine „intelligenten Menschen“ mehr — so wie es, an der Leistungskraft des Hebekrahns und des Flugzeugs bemessen, längst keine „starken“ oder „schnellen“ Menschen mehr gibt.

<sup>6)</sup> J. Weizenbaum, Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft, Frankfurt 1977.

Mehr als Theorien und Prognosen belehren uns manche Bilder darüber, welche Stunde es im säkularen Wettlauf zwischen Mensch und Maschine geschlagen hat. Nehmen wir etwa die Bilder von Großmeistern, die gegen den Computer Schach spielen: Solche Bilder werden bald rar werden, ebenso rar wie die Bilder vom Anfang der Geschwindigkeitsära, auf denen Menschen sich zu Fuß oder zu Pferd mit dem Zug oder mit dem Automobil maßen. Wer beim Computerschach nicht das unfreiwillig Komische solcher Situationen mitsieht, hat nichts begriffen von der Dimension der Herausforderung, welche die „Zweite industrielle Revolution“ — die Technisierung und maschinelle Substitution der geistigen Arbeit — mit sich bringt. Es ist längst zwingend geworden, daß wir uns im Sinne einer schonungslos realistischen Humanbilanz aufs Genaueste darüber Rechenschaft geben, worin wir schon ersetzbar geworden sind, was die Maschine ebenso gut kann oder vielleicht sogar unvergleichbar besser; aber eben auch darüber, ob uns noch etwas geläufig ist, worin wir grundsätzlich unübertrefflich sind.

Vor allem hierauf sollten wir uns besinnen: Worin ist menschliche Intelligenz unüberbietbar? Wir sollten an Fähigkeiten jene herausstellen, die die Maschine nicht beherrscht, und die die menschliche Intelligenz der maschinellen überlegen machen: Intuition, Originalität, Humor, Witz, Ironie, Phantasie, Emotionen, Moral, Sensibilität, Kritikfähigkeit, Urteil und Meinung. Soviel jedenfalls läßt sich sagen: In allem, was sich zweifelsfrei messen läßt, werden wir in den Maschinen ganz unvermeidlich unsere Meister finden. Wir müssen lernen, das Spezifische der unüberbietbaren menschlichen Intelligenzleistung gerade in jenen bisher eher vernachlässigten Äußerungsformen des Intellekts zu erkennen, die sich einer quantifizierenden Betrachtung und Deutung versagen: die Reichtümer unserer Phantasie, die heuristische Deutungskraft der Abstraktion, die Fähigkeit, spielerisch weit Auseinanderliegendes scheinbar „regelwidrig“ zu einer neuen, sinnvollen Einheit zu verschmelzen. Dies alles sind — an die (vorläufig) nicht simulierbaren Attribute der menschlichen *Persönlichkeit* gebundene — Vermögen und Äußerungsformen des Geistes, die eine humane Überlegenheit *sui generis* begründen könnten.

Spielerisch gruppiert der Mensch die verfestigte Hierarchie der relevanten Tatsachen neu und anders. Der holländische Historiker Huizinga hat in seinem „Homo ludens“ eindrucksvoll gezeigt, wie sehr die kulturelle Gesamtentwicklung des Menschen im Spiel wurzelt, in der freien Selbsterfahrung, im inszenierten Versuchs- und Irrtumslernen; daß das Spiel weit mehr als die Arbeit das „forma-

tive Element“ in der menschlichen Kultur ist. Im Ritual und Spiel, in der Musik und im Tanz, in Sprache und Mythos, also in seinen künstlerisch-symbolischen Äußerungsformen wird der Mensch zum Menschen. „Kein einzelnes Merkmal, nicht einmal die Werkzeugherstellung, genügt, um den Menschen zu identifizieren. Spezifisch und einzigartig ist die Fähigkeit des Menschen, eine große Vielfalt tierischer Eigenschaften zu einer neuen kulturellen Gegebenheit zu vereinen: zur menschlichen Persönlichkeit.“<sup>7)</sup>

Diese kulturelle „Basiserrungenschaft“, der alles weitere sich verdankt — von der Demokratie bis zum Dynamo, vom Gilgamesch-Epos bis zur Gegensprechanlage — ist heute bedroht. Wie der Vogel die Luft und der Fisch das Wasser, so braucht die menschliche Persönlichkeit, um sich zu erhalten und zu erweitern, das Medium, dem sie entstammt: das Spiel von Versuch und Irrtum. Die Geschichte der Technik hat eine lange nicht-technische Vorgeschichte, in welcher Kräfte und Mächte des menschlichen Geistes sich formierten und der Mensch das aus sich selbst machte, was ihn befähigte, etwas aus seiner Umwelt zu machen. Bevor er Felder und Felsen bearbeiten konnte, mußte er erst sich selbst „bearbeiten“; bevor er daran gehen konnte, seine Werkzeuge und technischen Gerätschaften zu vervollkommen, mußte er erst sich selbst organisch, geistig und kulturell vervollkommen.

Die lange Periode, während welcher der menschliche Geist sich formierte, bildet die „Inkubationszeit“ für alle kulturellen Folgeentwicklungen, auch für die Technik. Lange vor dem technischen „Durchbruch“, der sich für uns in den frühen Werkzeugfunden dokumentiert, hatte sich in Prozessen ungeheurer geistiger Aktivität ein Potential aufgebaut, welches bis heute die unverzichtbare „infrastrukturelle Vorleistung“ an Geist und Kreativität darstellt. Wir bedürfen dringend einer erweiterten Interpretation unserer Geschichte und Vorgeschichte im Sinne der Einbeziehung auch der ungeformten, unorganisierten Äußerungen des Geistigen. Wer in der Interpretation menschlicher Selbstzeugnisse das Sichtbare für das Ganze nimmt, verfehlt nicht nur das Ganze, er mißverstehet auch, was er sieht. Die Entwicklung des Geistes ist nicht einfach ein Reflex der Entwicklung der Werkzeuge. Werkzeuge sind immer geronnener Geist. Das Werkzeug folgt dem Geist, nicht der Geist dem Werkzeug.

Wie aber sieht eine Technik aus, der das geistige Fundament wegschrumpft, der die subjektiven Impulse und der Fingerzeig der Phantasie abhanden

<sup>7)</sup> L. Mumford, *Mythos der Maschine. Kultur, Technik und Macht*, Frankfurt 1977, S. 16.

kommen? Den sichtbaren Gefahren und Natur-schäden entsprechen die weniger leicht sichtbaren psychischen und sozialen Schäden beim Menschen selbst. Die Natur- und Umweltkrisen sind nur der sichtbare Ausdruck einer Krise der sozialen Gemeinschaft und des menschlichen Selbstbewußtseins. Unser gestörtes Denken und Fühlen hat die Zerstörungen in der Umwelt und die groteske Gefahren- und Risikenballung in unseren technischen Strukturen hervorgebracht. Was durch den Geist entstanden ist, kann auch durch ihn vernichtet werden — auch durch sein allmähliches Versiegen. Eine Epoche, welche das Werkzeug in seiner erweiterten Form als Technostruktur an die Stelle der menschlichen Persönlichkeit rücken läßt, schneidet sich von den Quellen ihrer eigenen Kreativität ab.

In seinem Buch „Auf der Suche nach einer besseren Welt“ formuliert Karl Popper: „Wir sind Urheber des Werkes, des Produkts, und gleichzeitig werden wir von unserem Werk geformt. Das ist eigentlich das Schöpferische am Menschen: Daß wir, indem wir schaffen, uns gleichzeitig durch unser Werk selbst umschaffen.“<sup>8)</sup> Ob Popper hier wohl bewußt war, welche folgenreiche Aussage über die *Problematik* unserer Werke er damit zugleich traf? Wenn unsere Werke in ihrer Abfolge uns dem Punkt immer näher bringen, an welchem die Entwicklung unwiderruflich *über den Menschen hinausführt*, dann heißt es zu verhindern, daß wir werden, was wir werden, wenn wir einfach weitergehen: Wir müssen uns mindestens den allerbedrohlichsten dieser Werke versagen, soll das *Projekt Maschine* nicht am Ende über das *Projekt Mensch* triumphieren.

Heidegger empfiehlt uns in einer seiner späten Schriften die Gelassenheit als Heilmittel wider die „unheimliche Veränderung der Welt“ durch die Technik. Er rät zur produktiven Verweigerung, zur kritischen Distanz gerade dann, wenn die Entwicklung insgesamt durch ein hohes Maß an Unvermeid-

barkeit gekennzeichnet ist: „Wir können ‚ja‘ sagen zur unumgänglichen Benützung der technischen Gegenstände, und wir können zugleich ‚nein‘ sagen, insofern wir ihnen verwehren, daß sie uns ausschließlich beanspruchen und so unser Wesen verbiegen, verwirren und zuletzt veröden . . . Ich möchte diese Haltung des gleichzeitigen Ja und Nein zur technischen Welt mit einem alten Wort nennen: die Gelassenheit zu den Dingen.“<sup>9)</sup>

Der Affront wider die Arbeit und das, was sie aus uns macht, ist kein Spezifikum allein der abendländischen Tradition. Aus der persischen Kulturüberlieferung kennen wir das Bild der *vincula manuum*, der Handfesselung, als eines uralten Freiheitssymbols: Um frei zu sein, muß der Mensch erst seine unermüdlichen Hände in Fesseln legen; um Mensch zu werden, muß er erst den verinnerlichten, „naturgeschichtlichen“ Arbeitszwang bezwingen. Wenn Arbeit die Fessel ist, die ihn hindert, frei zu sein, dann gilt es, die Arbeit selbst in Fesseln zu schlagen, damit sie seiner Freiheit nicht mehr im Wege ist. So exotisch fern ist uns diese persische Tradition gar nicht. Von Augustin bis Goethe hat sie unser Denken und unseren Geist beeinflusst.

Die *vincula manuum* der späten Arbeitsgesellschaft sind nicht Handschellen oder Fußfesseln. Es sind die vielen — und viel zu selten genutzten — „Knöpfchen“ zum Abschalten und Nein-Sagen; und es sind vor allem die vielen *Siege über die Arbeit*, als welche wir die ungeheuren Fortschritte in der Arbeitsproduktivität endlich sehen und schätzen lernen sollten. Arbeitsverknappung sollte Wohltat sein, nicht Weltuntergang; statt sie nur als individuellen Schicksalsschlag zu erfahren, sollten wir sie endlich als Chance einer aktiven persönlichen wie gesellschaftlichen Lebensgestaltung erkennen. Die erste Bedingung hierfür ist wohl, daß wir den einzelnen nicht länger allein und auf sich gestellt dem säkularen Verdrängungsprozeß des Menschen durch die Maschine ausliefern, sondern daß wir *kollektiv* die Arbeit neu organisieren.

<sup>8)</sup> K. Popper, Auf der Suche nach einer besseren Welt, München 1984.

<sup>9)</sup> M. Heidegger, Gelassenheit, Pfullingen 1977.

## **Jürgen Kühl: 15 Jahre Massenarbeitslosigkeit — Aspekte einer Halbzeitbilanz**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/88, S. 3—15

Nach 15 Jahren Massenarbeitslosigkeit wird angesichts einer noch einmal so lange dauernden Unterbeschäftigung eine Halbzeitbilanz gezogen. Selbst wenn jeweils rd. 70 Prozent der Zu- und Abgänge zur bzw. aus der Arbeitslosigkeit aus der Beschäftigung kommen und dorthin zurückführen, sinkt das Niveau der Arbeitslosigkeit nicht, solange die Beschäftigung weniger steigt als das Erwerbspersonenpotential. Die Bundesanstalt für Arbeit ist maßgeblich in die Arbeitsmarktbewegungen eingeschaltet, jedoch allein nicht zuständig und instrumentell wie finanziell nicht in der Lage, das Beschäftigungsdefizit von zwei bis drei Millionen Arbeitsplätzen und seine ungleiche regionale Verteilung zu überwinden. Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit von derzeit 59 Milliarden DM pro Jahr werden nicht dazu verwendet, Investitionen und Beschäftigung in privaten und öffentlichen Aufgaben zu erhöhen.

Die Arbeitsmarktmechanik, die soziale Sicherung und die zunehmend auf steigende Langzeitarbeitslosigkeit konzentrierte Arbeitsmarktpolitik bewirken mit anderen Stabilisierungsfaktoren, daß das massenhafte individuelle Schicksal der Arbeitslosigkeit selbst bei noch steigendem Niveau weder den sozialen Frieden, noch den Produktionsstandort Bundesrepublik, noch die politische Ordnung so bedrohen, daß unverzüglich die wirksamen und finanzierbaren Maßnahmebündel eingesetzt werden, um rasch wieder Vollbeschäftigung zu haben.

## **Harald Welzer/Ali Wacker/Hubert Heinelt: Leben mit der Arbeitslosigkeit. Zur Situation einiger benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/88, S. 16—28

Seit fünf Jahren ist die Arbeitslosenzahl in der Bundesrepublik nicht mehr unter die Zwei-Millionen-Grenze gesunken. Die öffentliche Wahrnehmung dieses Problems schwankt mehr denn je zwischen Ratlosigkeit und Bagatellisierung; zugleich wird Arbeitslosigkeit noch immer als weitgehend einheitlicher Sachverhalt angesehen. Die Zusammenstellung neuerer Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Arbeitslosenforschung korrigiert dieses Bild: Einen einheitlichen Befund über „die Arbeitslosigkeit“ gibt es nicht.

Anhand einer eingehenden Betrachtung der Situation von arbeitslosen Frauen, Jugendlichen, Älteren und von Familien mit arbeitslosen Elternteilen zeigt sich, daß die Folgen von Arbeitslosigkeit sich nicht nur im Vergleich dieser Gruppen untereinander ganz unterschiedlich entfalten — auch innerhalb der einzelnen Betroffenenengruppen können sie beträchtlich variieren. Insgesamt wird aber deutlich, daß Angehörige der sogenannten „Problemgruppen des Arbeitsmarktes“ nicht nur besonders leicht arbeitslos werden — auch in der Situation der Arbeitslosigkeit haben sie z. T. mit größeren Problemen zu kämpfen als andere Gruppen, und sie bleiben meist auch länger in dieser Situation. Dabei zeigt sich besonders an den Jugendlichen und an Kindern aus betroffenen Familien, daß Arbeitslosigkeit auch insofern kein vorübergehendes Ereignis ist, als sie tief in persönliche Entwicklungsprozesse und Familienzusammenhänge eingreift mit entsprechend negativen Folgen.

## **Dieter Eißel: Herausforderungen und Möglichkeiten einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/88, S. 29—42

Die regionalen Unterschiede von Wirtschaftsdynamik, Arbeitslosigkeit und Armut (Sozialhilfe) haben die Kommunen mit neuen Herausforderungen konfrontiert und zu vielfältigen neuen Ansätzen einer regionalen Beschäftigungspolitik geführt. Überwiegend handelt es sich dabei jedoch um Abwehrmaßnahmen, die angesichts der beschäftigungspolitischen Abstinenz der Bundespolitik und der Verlagerung der sozialen Folgekosten der Massenarbeitslosigkeit auf die kommunale Ebene entstanden sind. Es spricht jedoch vieles dafür, daß dezentrale Ansätze der Krisenbekämpfung einen höheren Stellenwert erhalten sollten. Die ökologischen und sozialen Probleme, die Struktur des Arbeitsmarktes und die spezifische Infrastruktur einer Region verlangen nach angepaßten Schritten eines qualitativen Wachstums.

Trotz der im Durchschnitt vorhandenen finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen sind jedoch die Problemregionen nicht aus eigener Kraft in der Lage, ihre eigenen Entwicklungspotentiale zu fördern. Der Bund darf daher nicht aus seiner Verantwortung für eine „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ entlassen werden. Er muß eine Finanzreform fortsetzen, welche die grundgesetzlich garantierte kommunale Autonomie materiell einlöst.

Die Kommunen selbst haben jedoch auch unter schlechten Finanzbedingungen die Möglichkeit, insbesondere mittels organisatorischer Reformen qualitative Beschäftigungssicherung durch eine integrierte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik voranzubringen. Innerhalb dieser Konzeption haben die örtlichen Gewerkschaftsorganisationen einen wichtigen Stellenwert, aber auch eine schwierige Aufgabe. Wie bestehende Initiativen zeigen, hängt es weitgehend von ihnen ab, ob es gelingt, durch betriebs- und kommunalpolitische Aktivitäten die Beschäftigungsinteressen der Arbeitnehmer mit den lokalen Bedürfnissen der Bevölkerung, insbesondere im Umwelt- und Sozialbereich, zu verknüpfen und entsprechenden Druck auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben.

## **Joachim Wiemeyer: Grundeinkommen ohne Arbeit?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/88, S. 43–51

Auf eine grundlegende Änderung der Sozialsysteme in der Bundesrepublik Deutschland und anderer Länder zielt der Vorschlag zur Einführung eines „Grundeinkommens ohne Arbeit“ ab. Der Diskussion über die Voraussetzungen, Möglichkeiten und Auswirkungen eines solchen Grundeinkommens sowie der sozialetischen Wertung dient der vorliegende Beitrag. Ein allgemeines Grundeinkommen würde eine solche Abgabenbelastung erfordern, daß die notwendige Leistungsmotivation deutlich sinken müßte, oder massive Ausweichreaktionen in die Schattenwirtschaft die Folge wären.

Das gegenwärtige Sozialhilfesystem mit einer Bedürftigkeitsprüfung kann ferner durch ein generelles Grundeinkommen nicht ersetzt werden, weil die Bedarfsgerechtigkeit andere finanzielle Leistungen pro Kopf – z. B. für Rentner oder Mütter mit Kleinkindern – erfordert als für Arbeitsfähige im Erwerbsalter, Gesellschaftliche Probleme wie die Beseitigung unzureichender Arbeitsbedingungen oder die Gewährleistung einer permanenten Weiterbildung können nicht durch einen Ausstieg aus der Arbeitswelt, der durch ein Grundeinkommen finanziert wird, gelöst werden, sondern nur durch betriebliche Mitbestimmung und Tarifvereinbarungen.

Aus sozialetischer Sicht ist jede Gesellschaft auf eine gerechte Verteilung von Rechten und Pflichten angewiesen. Einem lebenslangen Grundeinkommen als Recht müßte eine mehrjährige staatlich vorgeschriebene und kontrollierte Arbeitspflicht entsprechen. Auch unter dieser Perspektive stellt ein „Grundeinkommen ohne Arbeit“ keinen Weg zu mehr Freiheit und Gerechtigkeit dar. Die vorhandenen sozialen Probleme können durch eine sachgerechte Weiterentwicklung der Sozialordnung besser gelöst werden.

## **Bernd Guggenberger: Ausblick auf die Arbeitsgesellschaft. Über das ganz allmähliche Verschwinden des Menschen.**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/88, S. 52–62

Wir haben die Arbeit allzusehr vom „Vergnügen“, oder allgemeiner: von allem, was nicht unmittelbar zu ihr gehört, getrennt. Wir haben ihr mit dem Seziermesser des rationalen Effektkalküls alles amputiert, was sie einst affektiv reich erscheinen ließ. Gerade das, was die ungeheure Effizienzsteigerung bewirkte: die Konzentration auf den rational bestimmten Zweck, ist zugleich ursächlich für die Verarmung und Verkümmern unserer Tätigkeitsmotive. Der Irrweg des Menschen zum „Lückenbüßer“, zum Maschinenmutanten und Computer-Komplementär ist vorgezeichnet: die weitere Autonomisierung der Technik und progressive Abkoppelung vom „Störfaktor Mensch“. Das „Optimum“ wäre hier unverkennbar die auf höchstem Niveau sich selbst planende, organisierende und regenerierende Technostruktur. Die einzig technikgemäße Welt ist, auf lange Sicht, die menschenlose Welt.

Doch können wir eine großtechnische Entwicklung fördern, die immer unverblümter den „technikgerechten Bürger“ fordert? Großtechnische Systeme sind ihrer Logik nach in höchstem Maße intolerant. Sie beschneiden lebbare Alternativen und Gegenentwürfe und zwingen unsere Zivilisation, die Struktur und Eigenschaften einer Maschine anzunehmen. Die Kultur der Effizienz opponiert erfolgreich einem der ältesten Tüchtigkeitsmerkmale der menschlichen Spezies: der Fähigkeit, durch Versuch und Irrtumskorrektur zu lernen. Solange wir in Bewußtsein und Verhalten nicht zusammenbringen, was in Wahrheit zusammengehört: Arbeit, Leben und Natur, solange werden wir als Fortschritt feiern, was in Wahrheit Selbstzerstörung ist.