

# Wider den Mythos der Vollbeschäftigung - Ein Plädoyer für die Wiederaneignung solidarischer Arbeitsmarktpolitik<sup>1</sup>

Uwe Becker/Michael Wiedemeyer

## 1. 1993 – Eine arbeitsmarktpolitische Erinnerungsreise

„Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen und mittelfristig andauernden Unterbeschäftigung in einer Größenordnung von 5 bis 6 Millionen, vor allem aber der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Konzentration von Arbeitslosigkeit auf „Problemgruppen“ wird ein ergänzender, öffentlich geförderter Arbeitsmarkt für diejenigen Menschen dringend erforderlich, denen sich auch bei wirksamem Einsatz der anderen Strategien im herkömmlichen Beschäftigungssystem keine Perspektive bietet. Angesichts der Zahl der Langzeitarbeitslosen und von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten wird ein solcher ergänzender öffentlicher Beschäftigungssektor mittelfristig bis zu eine Million Beschäftigungspositionen bieten müssen.“ (Bergmann 1993, S. 680)

Dieses Zitat findet sich in einem 1993 von der derzeitigen Bundesfamilienministerin Christine Bergmann herausgegebenen und von renommierten Arbeitsmarktforschern mitverantworteten Memorandum. Es trägt den programmatischen Titel „Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (Zweiter Arbeitsmarkt)“. Bei der Lektüre stößt man auf Aussagen wie: „Allerdings ist eine Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsniveaus durch *Lohnkostensubvention* im regulären Arbeitsmarkt nur marginal zu erreichen“ oder auch „Das wichtigste Instrument zur Erhöhung der Arbeitsnachfrage sind weiterhin *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* (ABM) als Teil des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors“ (ebd. S. 681). Nun wird man der Bandbreite der Anregungen und Politikvorschläge dieses Memorandums nicht umfassend gerecht durch die selektive Auswahl einzelner Zitate, andererseits trifft der von den Autoren selbst gewählte Titel ja eine eindeutige Richtungsangabe.

Konfrontiert man diese damalige Aufforderung an die politisch Handelnden mit der in der jüngeren Vergangenheit beobachtbaren Neuausrichtung der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik, könnte die feststellbare Diskrepanz kaum größer ausfallen. Um es auf einen plakativen Nenner zu bringen: Der Rückbau – in den alten Bundesländern gar der Abbau – des „Zweiten Arbeitsmarktes“ ist zum Programm erhoben worden. „Den Wildwuchs bei ABM in Ostdeutschland eindämmen zu wollen“, erklärt Bundesarbeitsminister Riester in einem Zeitungsinterview (vgl. Spiegel-Online v. 19.03.2002) zu einem Zeitpunkt (März 2002), zu dem das Gesamtvolumen an Arbeitsbeschaf-

---

<sup>1</sup> Erscheint im Herbst in: H.-J. Dahme/H.U. Otto/ A. Trube/ N. Wohlfahrt (Hg.): Soziale Arbeit für den neuen Sozialstaat. Analysen und Perspektiven zu aktuellen Herausforderungen, Votum-Verlag Münster

fungsmassnahmen in Ostdeutschland mit knapp 79.000 Stellen auf einen Tiefststand seit der Wiedervereinigung gefallen ist. Im Westen sind es noch knapp 40.000 Stellen. Auch dies bedeutet die niedrigste Marke seit rund 20 Jahren und ist Indiz einer bereits fortgeschrittenen Umsetzung der neuen Maxime „Im Westen ABM nur noch im Notfall einrichten zu wollen“ (so Landesarbeitsminister Schartau am 21.03.02 in einer Anhörung im NRW-Landtag, zit. nach Kölner Stadt-Anzeiger v. 22.03.02).

Wie lässt sich dieser Sinneswandel, der ja wesentlich von einer aus SPD und Grüner Partei geführten Bundesregierung verantwortet wird, erklären? Ursachen können darin liegen,

- dass sich entweder die Arbeitsmarktlage zwischenzeitlich so verändert, sprich entspannt hat, dass auf die Umsetzung gewisser arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sukzessive verzichtet werden kann, oder
- dass Erkenntnisse zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente vorliegen, die eine grundlegende Kehrtwende nahe legen, oder aber
- dass Veränderungen im politischen und gesellschaftlichen Umfeld, die gar nicht direkt in den Arbeitsmarktrealitäten wurzeln, gleichwohl in diese Sphäre hinein Wirkung entfalten.

Für sozialarbeiterisches Handeln, das ja in vielfältiger Form im mehr oder weniger weit durch arbeitsmarkt- wie sozialpolitische Regulation abgesteckten Feld stattfindet, ist eine derartige Suche nach politischen Motivlagen auf den ersten Blick von eher nachrangiger Bedeutung, und sicher weniger naheliegend als die Auseinandersetzung mit den faktischen Auswirkungen einer solchen Neuausrichtung von Politik. Bei genauerem Hinsehen wird aber deutlich, dass eine um Selbstvergewisserung bemühte Soziale Arbeit nicht umhin kann, angesichts des arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsels - sozusagen über das Spannungsfeld zwischen politischer Regulationsvorgabe und den eigenen fachlichen Standards hinausreichend - auch die Frage nach den umfassenderen Normen der eigenen sozialpolitischen Rolle zu reflektieren (vgl. Depner/Trube 2001). Mit Blick auf das arbeitsmarktpolitische Klientel der „aus dem Erwerbsarbeitsprozess zeitweise bis dauerhaft ausgegrenzten Menschen“ und dem daran geknüpften Integrationsauftrag rückt damit neben dem „handwerklichen“ Aspekt des Ausfüllens politischer Programmvorgaben die Suche nach dem sozialetischen Fundament des eigenen Tätig-Seins in den Wahrnehmungshorizont. Angesichts der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung heißt dies dann auch

- zu überprüfen, inwieweit sich eigene sozialetische Prämissen mit politischen Richtungsänderungen in Einklang oder in Dissonanz befinden, bzw. die implizit erfolgenden Anpassungsleistungen selbstkritisch zu hinterfragen.

Es versteht sich von selbst, dass ein kurzer Beitrag nicht auf all diese Fragestellungen erschöpfend Antwort geben kann. Statt also ein solch anmaßendes Vorhaben reklamieren zu wollen, unternehmen wir nachfolgend den Versuch, zu den so unterschiedlichen Aspekten einer ökonomischen wie politischen Arbeitsmarktanalyse einerseits und einer sozialetischen Betrachtung – hier zum Phänomen der Erwerbsarbeit - andererseits einige verbindende Überlegungen beizusteuern.

## **2. Verschärfte Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt**

Die Arbeitslosigkeit hat sich in der BRD auf hohem Niveau verfestigt. Über 25 Jahre ist in Westdeutschland über verschiedene Konjunkturzyklen ein hartnäckiger Sockel an Massenarbeitslosigkeit entstanden; verschärfend kam seit 1990 die auf den Systemwechsel folgende massive Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern hinzu. Mittelfristig ist aufgrund struktureller Effekte weiterhin von dem Fortbestand erheblicher Arbeitsmarktungleichgewichte auszugehen (vgl. detaillierter Trube; Wiedemeyer 2001). Die aktuelle Situation ist ambivalent: Nach einer Entspannungsphase Ende der 90er Jahre führten ungünstige konjunkturelle Rahmendaten im Verlauf der Jahre 2001/2002 zu einer erneuten Verschärfung der Arbeitsmarktsituation: So waren im März 2002 in der BRD rund 4,15 Mio. Menschen arbeitslos registriert, davon fast 1,5 Mio. in Ostdeutschland – insgesamt etwa 150.000 mehr als im gleichen Vorjahresmonat.

Anknüpfend an das Eingangszitat wird nachfolgend – hinsichtlich unterschiedlicher Einzelindikatoren - ein vergleichender Blick auf die jeweilige Arbeitsmarktlage in den Jahren 1993 und 2001 geworfen (Daten der BA):

- Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl liegt im Jahr 2001 um gut 400.000 höher als im Jahr 1993 (3,85 Mio. gegenüber 3,42 Mio.); im Westen sind es 2,48 Mio. gegenüber 2,27 Mio. und im Osten 1,37 Mio. gegenüber 1,15 Mio. Unter Einbeziehung der von der BA ermittelten „Stillen Reserve“ (verdeckt Arbeitslose sowie Menschen in Maßnahmen des Arbeitsamtes) ist damit auch für 2001 ein Unterbeschäftigungsvolumen von annähernd 6 Mio. Arbeitsplätzen zu konstatieren. Für 2002 wird noch mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahlen gerechnet (vgl. Autorengemeinschaft 2002).
- Vertieft hat sich die regionalspezifische Spaltung des Arbeitsmarktes in der BRD. An den Arbeitslosenquoten ist dies deutlich abzulesen: Im Westen beträgt diese 2001 8,3 % - gegenüber 8,2 % 1993. Darin kommt zum Ausdruck, dass es in den alten Bundesländern zwischenzeitlich einen deutlichen Beschäftigungszuwachs - in den Jahren 1998 bis 2000 um rund 1,5 Mio. Arbeitskräfte – gegeben hat. Zudem konnte die Arbeitslosenzahl gegenüber den Kri-

sen“spitzen“jahren 1997/98 um rund eine halbe Million gesenkt werden. Im Osten beträgt die Arbeitslosenquote 2001 18,9 % - gegenüber 15,8 % 1993. Hier hat sich die Arbeitslosenzahl seit 1997 auf hohem Niveau stabilisiert – phasenweise sogar mit Tendenz nach oben.

- Was die Perspektiven der Arbeitsmarktentwicklung betrifft, musste 1993 angesichts weltkonjunktureller und demografischer Entwicklungen im Westen mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenzahlen gerechnet werden; im Osten konnte dieser angesichts der strukturellen Anpassungsschwierigkeiten zumindest nicht ausgeschlossen werden. Aktuell sieht das Szenario anders aus: Im Westen kann – wieder aus demografischen, tendenziell auch aus konjunkturellen Gründen – auf einen mittelfristigen Rückgang der Arbeitslosenzahlen gehofft werden; für den Osten bleiben die Erwartungen eher gedämpft. Insgesamt rechnen alle Prognosen aber mit dem Fortbestand eines mehr-millionenfachen Arbeitsplatzdefizits bis weit in das nächste Jahrzehnt.
- Die Langzeitarbeitslosigkeit hat sich deutlich verhärtet: 1993 waren im Westen 26,0 % aller Arbeitslosen länger als 1 Jahr arbeitslos; 2001 waren es annähernd 33 % (wobei allerdings 1998 schon einmal fast 37 % gezählt wurden). Im Osten ist der Anteil von gut 26 % auf nahezu 36 % angestiegen. Der überproportionale Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit signalisiert eine Polarisierung der Arbeitsmarktentwicklung zu Ungunsten der über längere Zeiträume betroffenen Arbeitslosen. Zudem hat sich im Gefüge der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen seit 1993 eine deutliche Verschiebung zu Lasten der Menschen mit formal geringeren Qualifikationen vollzogen. Die problematische Integrationsperspektive jener Menschen mit nur geringen Schlüsselqualifikationen wird zudem verschärft, wenn in Kombination andere Faktoren, wie fortgeschrittenes Alter, lange Dauer der Arbeitslosigkeit oder auch ein Migrationshintergrund hinzutreten.

Als Fazit dieser kurzen Arbeitsmarktanalyse bleibt festzuhalten, dass die Situation aktuell nicht eindeutig günstiger zu bewerten ist als 1993. Insbesondere macht eine Polarisierung zu Ungunsten der „Problemgruppen“ in regionaler wie struktureller Hinsicht die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen nicht kleiner. Im Unterschied zu zurückliegenden Zeiträumen ist zukünftig verstärkt davon auszugehen, dass im Arbeitsmarkt zeitgleich Segmente nebeneinander existieren, in denen grundlegend andere Kräfteverhältnisse über Angebot und Nachfrage entscheiden: Es gibt Teilarbeitsmärkte (speziell im Höherqualifiziertenbereich), in denen latent Arbeitskräftemangel herrscht, und daneben finden sich solche Teilarbeitsmärkte (eher für formal geringere Qualifizierte), in denen massiv und fortdauernd Arbeitsplatzdefizite – und in Folge große

Areale prekärer Beschäftigungsverhältnisse - bestehen. Bis in die neunziger Jahre hinein wurde das Arbeitsplatzrisiko über alle Stufen der Arbeitsgesellschaft als Bedrohung erlebt – die Thematisierung des Phänomens „Akademikerarbeitslosigkeit“ in Westdeutschland mag hierfür als Indiz gelten. Demgegenüber hat sich das „Klima“ zwischenzeitlich sehr verändert: Die einzelnen Qualifikationssegmente „segeln“ in sehr unterschiedlichen Arbeitsmarktströmungen. Es deutet sich derzeit verstärkt an, dass dies nicht ohne Auswirkungen auf die Ausrichtung des gesellschaftlichen Diskurses über sozial- und arbeitsmarktpolitische Kurssetzungen bleibt.

Mit Blick auf die eher benachteiligten Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik ist es aber eine Fehleinschätzung zu meinen, durch maßnahmevermittelte Qualifizierung sei die Beseitigung der Arbeitsmarktkrise auch nur annähernd herbeizuführen. Die individuellen Grenzen der „Anpassungsfähigkeit“, die durch Faktoren wie Bildungsniveau, soziales Milieu, Alter, Geschlecht, Familienstand und Gesundheitszustand abgesteckt werden, sind nicht unter dem Deckmantel einer Maßnahme- oder Vollbeschäftigungsrhetorik weg zu retuschieren (vgl. Rinderspacher 2000). Zudem ist davon auszugehen, dass selbst ein Großteil der neu qualifizierten Arbeitskräfte aufgrund fehlender Nachfrage nach Arbeitskräften keine Arbeit finden wird, zumal das diesbezügliche Anforderungsprofil wenig konsistent und enorm kurzzyklisch ist (vgl. Wiggins/Sackmann 2000). Die grundsätzliche Problematik des sektoralen Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt geht in der Gesamtbilanz einher mit der Tendenz zur Erhöhung des fachlichen Qualifikationsniveaus bei gleichzeitiger Verdrängung einfacher Arbeiten, die aber gerade für eine breite Masse von Beschäftigten und Erwerbssuchenden aufgrund ihrer einfachen schulischen Schlüsselqualifikationen den Rahmen ihres Arbeitsplatzprofils abstecken (vgl. Schüssler u.a. 1999; Weidig u.a. 1999; Wiedemeyer 2001). Gerade die Modernisierungsverlierer, deren Bildungs- und Ausbildungsniveau die Anschlussfähigkeit an den Arbeitsmarkt verloren hat und deren Fähigkeit zur weiteren Qualifikation aus unterschiedlichen Gründen begrenzt ist, stehen angesichts der Rücknahme staatlicher Sozialpolitik vor der paradoxen Aufgabe, bei stetig steigendem beruflichen Anforderungsprofil auch noch mit wachsenden Anforderungen an ihre Selbstorganisation konfrontiert zu sein (vgl. Greffrath 2001).

### **3. Aktive Arbeitsmarktpolitik im politischen Kursverfall**

„Demokratie bedeutet Herrschaft auf Zeit“ (Lutz 2001, S. 257). Mit dieser knappen Aussage charakterisiert Dieter S. Lutz, Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, eine Paradoxie demokratischer Eigenart: Statt dass die zeitliche Begrenzung von Herrschaft Machtmissbrauch vermeidet, kreiert sie das gegenteilige Dilemma einer auf kurzfristige Erfolge und Machterhalt spekulierenden Politik. Dieses Phänomen geht im Zeitalter globalisierter Struktu-

ren der Wirtschafts- und Geldpolitik einher mit Einbußen an öffentlicher bzw. parlamentarischer Kontrolle über maßgebliche Entwicklungen auf makroökonomischem Terrain. In der Arena der solchermaßen „halbierten Demokratie“ (Ulrich Beck) veranschaulicht gegenwärtig besonders die „Inszenierung“ der Arbeitsmarktpolitik die strukturelle Unzulänglichkeit einer derartigen Politikkonzeption. Die viel zitierte Ankündigung Gerhard Schröders, die eigene Regierung verliere bei nicht gelungener Reduzierung der Arbeitslosenzahl auf noch höchstens 3,5 Millionen Personen innerhalb der ersten Legislaturperiode ihre Legitimation, wird mit Verweis auf die rezessive Wirtschaftsentwicklung im US-amerikanischen Markt posthum von dem Anspruch ihrer Prognostizierbarkeit entbunden. Zumindest irritierend daran ist die Kombination aus erneuertem Anspruch auf eine um weitere vier Jahre verlängerte, demokratisch legitimierte Regierungshoheit mit der geradezu resignativ anmutenden Begründung politischer Gestaltungsunfähigkeit. Einer Politik hingegen, die den Gefahren eines deregulierten globalen Geld- und Kapitalstroms regulativ entgegen zu wirken bemüht ist, wird auch im sozialdemokratischen Lager eine systematische Absage erteilt (wie beispielhaft nachlesbar im gemeinsamen Strategiepapier von T. Blair und G. Schröder). Als zu hoch wird offenkundig das Risiko eingeschätzt, bei Aufbegehren gegen den neoliberalen mainstream mit dem Verweis auf die Oppositionsbank bestraft zu werden. Damit schließt sich schnell der enge Kreis demokratischer Courage, die die Teilentmachtung des politischen Systems zugunsten einer quantitativen Verlängerung jener reduzierten Machtteilhabe in Kauf nimmt: "Gerade der Versuch, über die Verknappung der Zeit die Gefahr des Machtmissbrauchs zu beschneiden, führt in der Realität zu einem Typus von Politiker, der geneigt ist, eher gegenwartsorientiert und machterhaltungsfixiert zu entscheiden und zu handeln als zukunftsorientiert und/oder gar unpopulär. Wer situativ mit Blick auf die Wiederwahl plant und entscheidet, kann – oder will – exponentielle Zeitrisiken weder erkennen noch einfangen." (Lutz 2001, S. 257)

Gleichwohl gerieren sich Legislative und Exekutive in der Arbeitsmarktpolitik keineswegs durchgängig als ohnmächtiger Parteigänger wirtschaftlicher Fremdverfügung. Im Gegenteil wird die Lösbarkeit der strukturellen Arbeitsmarktkrise variantenreich ins Feld geführt. Als Folie dient dabei das Hoffen auf Zukunft, für die ein konjunktureller Aufschwung und – gegen den langjährigen Trend - ein Zuwachs des Arbeitsvolumens in einer wissensintensiven Dienstleistungsgesellschaft prognostiziert werden. Arbeitsmarktpolitisch bezüglich ihrer Effizienz höchst umstrittene Maßnahmen werden zudem in der Öffentlichkeit als Beleg für eine tatkräftige Beschäftigungspolitik etikettiert. So hat die Bundesregierung bspw. Anfang 2002 die bundesweite Einführung des „Mainzer Modells“ zum Kombilohn beschlossen, obgleich eine vergleichende empirische Studie gerade zu der Einschätzung gekommen war, dass zum Erfolg der Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch diese Modelle bisher kaum gesicherte Er-

gebnisse vorliegen und daher die weitere „Erprobung von Kombilohn-Konzepten in regional begrenzten und zeitlich befristeten Modellversuchen“ noch „vor der Entscheidung über eine flächendeckende Einführung“ als sinnvoll empfohlen wird (Kaltenborn 2001, S. 54).

Interessanterweise wird bei der Ursachenanalyse - eigentümlich losgelöst von jenem Zugeständnis weltwirtschaftlicher Verursachung durch den amerikanischen Konjunkturreinbruch - der maßgebliche Kern der Arbeitsmarktmisere in der Inkongruenz klassischer Sozialstaatspolitik mit den neuen Herausforderungen eines „aktivierenden Sozialstaats“ gesichtet. Dieser müsse sich der Aufgabe stellen, durch vermehrte Aktivierungsimpulse der Erwerbslosen deren „Zurücklehnen“ in sozialstaatliches Anspruchsdenken zu verhindern und der passiven Hängemattenkultur eines asozialen Schmarotzertums den Riegel vorzuschieben. Damit wird die Vorstellung genährt, als sei die nunmehr seit Jahrzehnten anhaltende und sich zyklisch immer wieder verschärfende Strukturkrise am Arbeitsmarkt letztlich in weiten Teilen zurückzuführen auf ein Motivationsproblem der von Arbeitslosigkeit Betroffenen. Durch diese Sichtweise soll der Glaube an die aktuelle Lösbarkeit der gesellschaftspolitischen Aufgabe, die die Massenarbeitslosigkeit aufgibt, wiederhergestellt werden. Oder anders gesagt: Der Mythos, dass Arbeit im Sinne der Erwerbsarbeit grundsätzlich für alle da ist, dass Vollbeschäftigung ein erreichbares Ziel ist und Erwerbsarbeit daher unangefochten der Status zukommt, über Einkommen, soziale Sicherheit und gesellschaftliche Anerkennung den gerechten Verteilungsschlüssel herzugeben, feiert – offenkundig nicht beeinträchtigt vom statistisch nachweisbaren Fehlen einer millionenfachen Zahl von Erwerbsarbeitsplätzen - seine kultivierte Renaissance. Mit Blick auf dieses mythische Element gilt unser nachfolgendes Plädoyer einer sozialpolitischen Kurskorrektur, die dem Faktum Rechnung trägt, dass zwar der Arbeitsgesellschaft keineswegs die Arbeit ausgeht, dass aber „Arbeit für alle“ auf absehbare Zeit eine ideologische Fiktion bleibt, die allenfalls als rhetorische Floskel für wahlkampforientierten Parteienstreit „taugt“.

#### **4. Die Ambivalenz der Erwerbsarbeit und ihre mythische Überhöhung**

Es gibt Mythen, die beharrlich Epochenbrüche überstehen. Geradezu chronische Hartnäckigkeit weist jener Mythos auf, der sich um den Faktor Erwerbsarbeit rankt (vgl. Becker 2001, S. 22). Tatsache ist, dass spätestens seit Ende des 19. Jahrhunderts in den industriellen Gesellschaften die Erwerbsarbeit zum zentralen Faktor des gesellschaftlichen Lebens avanciert ist (vgl. Conrad; Macamo; Zimmermann 2000). Seitdem beansprucht sie weitgehend unangefochten – und dies gilt in besonderer Weise im deutschen Sozialstaatsmodell - die Rolle, über Einkommen, soziale Sicherung, Lebenssinn und gesellschaftliche Wertschätzung zu entscheiden. Entsprechend führt der Mangel an Arbeitskraftnachfrage diejenigen in die Krise, die – meist mit dem phleg-

matischen Gefühl des selbstverschuldeten Zustandes – als Arbeitslose den gesellschaftlichen Anschluss verlieren.

Nun gehört es zum Wesen des Mythos, dass er zwar hermetische Erklärungsmuster zu bieten in der Lage ist, allerdings der differenzierten Wirklichkeit nicht notwendigerweise gerecht wird. Das mythische Moment der Erwerbsarbeit resultiert aus einer Unschärfe, die Normatives und Faktisches nicht sauber trennt. Die normative Unterstellung lautet: Erwerbsarbeit ist Implikation menschlicher Würde und vermittelt gesellschaftliche Integration durch Einkommen, soziale Absicherung, Anerkennung und Sinnerfahrung. Faktisch aber ist beispielsweise soziale Anerkennung keine selbstverständliche Vermittlungsgröße von Erwerbsarbeit, zumindest variiert sie erheblich mit der Art des ausgeübten Berufs bzw. dem jeweiligen Beschäftigungsverhältnis oder schlägt gar in ihr Gegenteil um. Die Tatsache, dass Erwerbsarbeit sich – neben der Erzeugung von Dienstleistung oder Gütern - durch das verdiente Entgelt definiert, sagt noch nichts darüber aus, ob dieses Einkommen existenzsichernd ist und welchen Freiraum es real zur Partizipation am gesellschaftlichen Leben bietet. Besonders vage bleibt die Sinnzuschreibung. Als sinnlos erfahrene Arbeit, die lediglich den Zweck erfüllt, den Lebensunterhalt zu gewährleisten, grundsätzlich zu subsumieren unter die Kategorie der Sinnvermittlung, ideologisiert auf fragwürdige Weise eine reine Zweck-Mittel-Relation. Die Verknüpfung von Erwerbsarbeit und menschlicher Würde kann zwar als normativer Anspruch an Qualität und Inhalt der Arbeit und ihrer Bedingungen sozialetisch ihre Gültigkeit beanspruchen, diese Würde aber schon durch die Aufnahme jedweder Erwerbsarbeit erfüllt zu sehen, führt zu ihrer unkritischen und anspruchslosen Identifizierung mit menschlicher Arbeit. Es gilt festzuhalten, dass die Realität der Erwerbsarbeit bei weitem ambivalenter ist als ihre mythische Zuschreibung von Integrationskraft für den Einzelnen oder - im Sinne der Vollbeschäftigung – für potentiell alle. So betrügt jener Mythos gleich doppelt: Er unterstellt, grundsätzlich allen arbeitssuchenden Bürgern und Bürgerinnen eine Perspektive bieten zu können, was nachweislich seit 25 Jahren falsch ist und er unterstellt „Mitnahme“effekte der Erwerbsarbeit (Anerkennung, Sinn, existenzsicherndes Einkommen, soziale Integration, menschliche Würde), die keineswegs selbstverständlich, sondern erst jeweils unter Beweis zu stellen sind. Dies bedeutet aber auch, dass der fortdauernde *gesellschaftliche Grundskandal* der Arbeitslosigkeit gerade nicht von der Verpflichtung entbindet, gesellschaftlichen Fortschritt in der Realisierung einer *dem Menschen würdigen* Erwerbsarbeit anzustreben (vgl. Negt 2000, S. 84ff). Ein Anspruch, der auch als Messlatte für arbeitsmarktpolitische Maßnahmenkataloge zu gelten hat.

Es wirkt wie die Folge paradoxer Intervention, dass gerade in Zeiten einer erneuten Verschärfung der Arbeitsmarktkrise, wie sie in der jüngeren Vergangenheit zu beobachten gewesen ist, das mythische Moment der Erwerbsarbeit an Überlebenskraft gewinnt. Ihre Fetischisierung verschlägt alle noch vor wenigen Jahren intensiv geführten



Diskurse über die Krise der Erwerbsarbeit und die Zukunft der Arbeitsgesellschaft ins Reich scheinbar überwundener, als utopisch vernutzter Zwischeninstanzen auf dem Weg zur wirklichen Realutopie: der Integration aller in den ersten Arbeitsmarkt. Die unstrittige faktische Monopolstellung der Erwerbsarbeit für die Vergesellschaftung der Einzelnen führt, statt jenen schmalen Korridor gesellschaftlicher Integrationsmöglichkeiten zu erweitern, zu einem Reduktionismus, der Sozialpolitik zunehmend nur noch als „arbeitsmarktorientierte Aktivierungspolitik“ offeriert (vgl. Trube; Wiedemeyer 2001, S. 408). Zugänglichkeit für eine Kritik, die sich - jenseits marginaler Anfragen an die Effizienz einzelner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen - auf den Kern jener mythisch-ideologischen Überladung des Faktors Erwerbsarbeit bezieht, ist kaum noch zu verzeichnen.

### **5. Die Suggestion der Vollbeschäftigung schafft Solidaritätsverlust – eine sozialetische Reflexion**

Es sei nur thetisch angedeutet, dass die Suggestion latent gestaltbarer Integration aller Erwerbssuchenden in den ersten Arbeitsmarkt zu einem Verlust an individueller und strukturpolitischer Solidarität gegenüber denen führt, die keinen Erwerbsarbeitsplatz vorzuweisen haben. Denn die Behauptung, der Arbeitsmarkt beinhalte eine umfassende Inklusionspotenz für alle, in die soziale Gruppe der „Erwerbs-Arbeitenden“ integriert zu werden, produziert einen Konformitätsdruck, der nur gleichgerichtetes Verhalten – nämlich erwerbsarbeiten – als sozial legitim und akzeptabel definiert. Diese Drift zur Egalisierung personalisiert das Arbeitsmarktproblem als defizitäres Verhaltensprofil des Einzelnen und ignoriert faktische Differenzen der Individuen, was ihre Fähigkeit, Qualifikation, Lebensalter, Belastbarkeit usw. anbelangt ebenso, wie die Tatsache der strukturell bedingten Arbeitsmarktkrise. Der damit verbundene Verlust der Solidarität wird quasi zum argumentativ gestützten Verhaltensstandard.

Für eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Solidarität ist es hilfreich, mit Rainer Zoll die von Durkheim getroffene Unterscheidung zwischen mechanischer und organischer Solidarität aufzugreifen. Erstere unterliegt einem gewissen Automatismus, weil sie eine Interaktion zwischen Menschen aus gleicher oder zumindest ähnlicher sozialer Lage meint. Klassisches Beispiel dafür wäre der Streik einer Belegschaft, die sich durch die gemeinsame Identität ihrer Arbeit verbunden weiß. Demgegenüber verweist die organische Solidarität auf das Kollektiv der Gesellschaft, umfasst also alle gesellschaftlichen Mitglieder (vgl. Zoll 2000, S.26ff.; vgl. Durkheim 1992, S.181f). Wenn wir hier im Bereich der Arbeitsmarktpolitik einen Solidaritätsverlust diagnostizieren, so bezieht sich dies auf Solidarität im umfassenden Sinne als eine Verbundenheit trotz sozialer Differenzen, wie sie zwischen denen, die Erwerbsarbeit haben, und denen, die solche suchen, gegeben ist.

Die Zentralität der Erwerbsarbeit als Vergesellschaftungsfaktor ist historisch gewachsenes Ergebnis eines facettenreichen Konglomerats von ökonomischen, kulturellen und geistesgeschichtlichen Umbrüchen der Neuzeit (vgl. Oexle, 2000). Was die protestantische Sozialethik wie auch die katholische Soziallehre betrifft, so ist kritisch zu vermelden, dass beide an der mythischen Überhöhung der Erwerbsarbeit nicht ganz unbeteiligt waren (vgl. Bienert 1954). Eine theologisch traditionsreiche Linie, die sich bis in die Theologie des 18. Jahrhunderts zurückverfolgen lässt, hat - angelehnt an den sogenannten Schöpfungsauftrag „macht euch die Erde untertan“ - Arbeit als Herrschaftsmittel des Menschen über die Natur per se positiv als Kulturarbeit aufgewertet. Folglich wurde Arbeit, in unhistorischer Identifizierung jenes Auftrages zur Schöpfungsverantwortung mit der vermeintlichen Bestimmung des Menschen zur Erwerbsarbeit, zum Mandat Gottes. Ein daraus abgeleitetes *Recht auf* ist folgerichtig dann auch verknüpft mit einer *Verpflichtung zur* Erwerbsarbeit. Der Sozialethiker Günther Brakelmann hat allerdings eine unmissverständliche Einschränkung gemacht, indem er dieses „Recht auf Arbeit“ (mit der daraus resultierenden Pflicht zur Arbeit) identifiziert mit dem Recht auf humane Arbeit. Folglich sei die Verweigerung inhumaner Arbeit integraler Bestandteil dieses Rechts (vgl. Brakelmann 1979, S. 16).

Diese deutliche Differenzierung, die den Individuen den Anspruch auf eine - hinsichtlich der Art der Arbeit, der Entgeltregelung und der Rahmenbedingungen - humane Qualität nicht abspricht, ist in der Sozialethik nicht immer durchgehalten worden. Stattdessen wurde vielfach auf fragwürdige Weise die qualitative Dimension der faktischen Erwerbsarbeitsverhältnisse ignoriert zu Gunsten einer Metaphysik der Arbeit, die Erwerbsarbeit und Erfüllung eines schöpfungsgemäßen Mandats a priori in eins setzt (vgl. Vischer 1996). Verständlich ist dies aus der Emphase, damit kirchlicherseits den politischen Druck zur Lösung der Arbeitsmarktkrise zu verstärken. Allerdings hat diese funktionale Orientierung die Folge, den faktischen Status der Erwerbsarbeit, nämlich dominant über die Möglichkeit der gesellschaftlichen Partizipation zu entscheiden, normativ zu überhöhen. Die theologisch betrachtet fragwürdige Hochbewertung der Erwerbsarbeit ist zudem auch funktional nicht hilfreich, wenn sie lediglich ein Menschenrecht auf Erwerbsarbeit deklariert, ohne zunächst danach zu fragen, wie denn die arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Instrumentarien aussehen müssen, um eine effektive Partizipation aller Erwerbsorientierten am Arbeitsmarkt zu erzielen oder weitergehend danach zu fragen, ob der Umbruch innerhalb der Erwerbsgesellschaft alternative, von der Erwerbsarbeit entkoppelte Einkommens- und gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten eröffnen muss.

Im gemeinsamen ökumenischen Wort "Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit" deutet sich ein diesbezüglicher Richtungswechsel an. Ausdrücklich wird betont, dass menschliche Arbeit nicht notwendigerweise Erwerbsarbeit sein muss, womit eine Reduktion der biblischen Grundbestimmung zum Tätigsein auf Erwerbsarbeit vermie-

den wird (vgl. „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ 1997, S.11; vgl. Hartmann-Schäfers/Schäfers 2001, S.608). Überdies zeichnet sich in der sozialetischen Diskussion über die Zukunft der Arbeit ein Umdenken ab (vgl. Ruh 2000). Ausschlaggebend dafür ist die Einschätzung, dass angesichts der strukturellen Arbeitsmarktkrise nicht blind auf das Vollbeschäftigungsziel gesetzt werden kann. Damit rückt das Ansinnen auf die Agenda, den Arbeitsbegriff im Sinne der gesamtgesellschaftlich sinnvollen und notwendigen Arbeit zu erweitern, die nicht reduzierbar ist auf die monetarisierbare Arbeit im Produktions- oder Dienstleistungssektor. Kindererziehung und Bildung, Pflege von Angehörigen und Nachbarschaftshilfe, soziales Engagement und ehrenamtliche Tätigkeiten sind nach dieser Auffassung ökonomisch relevante Komplementärleistungen der gegenwärtigen Arbeitsgesellschaft, die deren Funktionsfähigkeit aufrecht erhalten. Da die Unternehmen stets auch von sozialen und kulturellen Voraussetzungen leben, die sie selbst nicht schaffen können, sei es nur gerecht, diese Tätigkeiten durch Eröffnung einer angemessenen Einkommenssicherung zu fördern (vgl. Becker 2000). Hier finden sich Anknüpfungspunkte an die neuere sozialwissenschaftliche Diskussion zur Tätigkeitsgesellschaft, die deren Bedeutungszuwachs gerade in der Entgrenzung der Erwerbsarbeit begründet sieht (vgl. u. a. Mutz 2001).

Diese Bemühung um eine Erweiterung des Arbeitsbegriffs und eine Entkopplung von Erwerbsarbeit und Einkommen richtet sich kritisch gegen jene sozialetische Stimmen, die sich – aus theologisch normativer Argumentation heraus - auf die Forderung nach Vollbeschäftigung reduzieren. Richtig ist, dass der Erwerbsarbeit immer noch die dominante Rolle zukommt, gesellschaftliche Partizipation, Einkommen und soziale Anerkennung zu sichern. Aber entscheidend ist die Erkenntnis, dass diese faktische Schlüsselposition historisch gewachsen ist, sozialgeschichtliche Ursachen hat und demnach empirisch erklärbar und nicht normativ gesetzt ist (vgl. Oexle, 2000).

Um so wichtiger ist gegenwärtig die sozialetische Wachsamkeit, denn angesichts erneut gewachsener Wirkmacht des Mythos, der die faktisch begrenzte Leistungsfähigkeit der Erwerbsarbeit hinsichtlich ihrer Inklusionsfähigkeit nur unzureichend realisiert, verändert sich die sozialpolitische Landschaft. Während die statistischen Daten vom Arbeitsmarkt den Wahrheitsanspruch jenes Mythos der gestaltbaren Integration aller Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt infrage stellen, legitimiert jene mythische Verklärung den Rückzug öffentlicher Beschäftigungsförderungspolitik unter den Druck restriktiver Haushaltssanierungsanstrengungen. In dieser Situation scheint es die eleganteste Lösung, die Verantwortung für die empirische Bestätigung des Mythos auf diejenigen zu übertragen, die seinen Geltungsanspruch offenbar hartnäckig Lügen strafen wollen. Mit anderen Worten: die „Schuldigen“ sind diejenigen, die das System durch eigene Arbeitslosigkeit infrage stellen. Nicht der Mythos muss korrigiert werden, sondern das Verhalten derjenigen, die ihn durch die „Praxis“ der Erwerbslosigkeit

in Zweifel ziehen. Ihnen wird zwangsweise die Verantwortung übertragen, dem Mythos dienstbar zu werden.

Angezeigt wurde dieser Entwicklung schon durch die Neufassung des Arbeitsförderungsrechts im Sozialgesetzbuch III von 1997. Die Hauptzuständigkeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird seitdem nicht mehr bei der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit verortet. Statt die ordnungspolitischen Kräfte haftbar zu machen für die möglicherweise lehrreiche Auseinandersetzung damit, ob denn die mythische Überhöhung des Faktors Erwerbsarbeit noch den Realitäten gerecht wird, wird jetzt Arbeitgebern und Arbeitnehmern die besondere Verantwortung übertragen, die Arbeitslosenquote nach unten zu schrauben. Für letztere heißt dies konkret: „Die Arbeitnehmer haben zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit 1. jede zumutbare Möglichkeit bei der Suche und Aufnahme einer Beschäftigung zu nutzen, 2. ein Beschäftigungsverhältnis, dessen Fortsetzung ihnen zumutbar ist, nicht zu beenden, bevor sie eine neue Beschäftigung haben, und 3. jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen“ (§ 2 Abs. 2 u. 3 SGBIII). Letzteres bedeutet, dass nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit, jede Beschäftigung als zumutbar gilt, die unabhängig von beruflicher Qualifikation einem Nettoentgelt in Höhe des Arbeitslosengeldes entspricht. Persönliche Verweigerung einer solchen als unzumutbar empfundenen Arbeit wird mit dreimonatiger Sperrzeit geahndet. In der Tat fällt es schwer, angesichts dieser programmatischen Schwerpunktverlagerung noch von einem „sozialpolitischen“ Gesetz zu sprechen (vgl. Kantel 2002, S. 4ff).

Diese gesetzliche Regelung schiebt – zumindest formal - jenem vermeintlich unflexiblen Anspruchsdenken, auf den Erhalt eines der Qualifikation gegenüber adäquaten Arbeitsplatzes insistieren zu wollen, einen systematischen Riegel vor. Diese Politik des „Anspruchsdumpings“ implementiert die restriktiven Vorgaben eines Arbeitsmarktes, der sich durch ein verschärftes mismatch von Angebots- und Nachfrageprofil auszeichnet, einseitig als Aktivierungsnorm für die Arbeitssuchenden bei gleichzeitiger Inflationierung ihrer Qualifikationen und entsprechend orientierten Entgeltregelungen. Besonders in weiblichen Erwerbsbiografien wird im Zuge von Familienphasen deutlich, wie ein ehemals erworbenes Bildungs- und Qualifizierungsniveau einem stetigen Verlust an Gebrauchswert unterliegt. Es lauert ein Trend zur sozialen Deklassierung in jener Philosophie des „einen Arbeitsplatz um jeden Preis haben zu müssen“. Innerhalb des Mythos Erwerbsarbeit gibt es ein Gefälle: Arbeit um nahezu jeden Preis im Dienst der Kostensenkung der sozialen Sicherungssysteme, also ein forciert vorangetriebener Druck in Richtung Vollbeschäftigung, hat potentiell Vorrang vor der persönlich als wirklich integrativ beurteilten Eingliederung in den Arbeitsmarkt, bei der das eigene Qualifikationsprofil und die Vorstellung von sinnvoller Arbeit eine entsprechende Berücksichtigung finden.

Nun mag man dies als notwendigen und aus der Logik der sozialen Sicherungssysteme nachvollziehbaren Kompromiss in Kauf nehmen, wenn Vollbeschäftigung das Ziel ist. Aber der verheißene „Zugang“ zum Arbeitsmarkt ist eben nicht gleichbedeutend mit dem Erhalt eines bestimmten Arbeitsplatzes, sondern orientiert sich am Machbaren, was sich in vielen Fällen reduziert auf die Teilnahme an einer Maßnahme, von der man vielfach nur erhofft, dass sie einen zur Erwerbsarbeit hinführenden Charakter hat. Dieser Grenzziehung zwischen den persönlichen und institutionell flankierten Integrationsbemühungen einerseits und dem effektiven Integrationserfolg andererseits erfolgt primär durch die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes. Die Vermittlungsarbeit der Bundesanstalt für Arbeit kann sich – was eigentümlicherweise gegenwärtig nicht ausdrücklich genug zu betonen ist – selbstverständlich nur im Rahmen dieser arbeitsmarktbezogenen Grenzmarkierungen bewegen.

## **6. Die „neue“ Arbeitsmarktpolitik – zwischen „Klienten“ und „Dritten“**

### **6.1. Das Job-AQTIV-Gesetz – vertragliche Verbindlichkeiten als Surrogat staatlicher Intervention**

Was das zum Januar 2002 eingeführte Job-AQTIV-Gesetz anbelangt, so sind dort zwar sinnvolle Reorganisationsaspekte zu konstatieren, die mit dem Konzept einer präventiv orientierten Vermittlungsarbeit bisherigen Defiziten entgegenzuwirken bestrebt sind. Statt – für die Vermittlungseffizienz kontraproduktiv – Zugangsvoraussetzungen für Qualifizierungs- und Beschäftigungsfördermaßnahmen an Zeiträume vorausgehender Arbeitslosigkeitsdauer zu knüpfen und somit paradoxerweise Entwöhnungsprozesse von Arbeit zur Voraussetzung von spezifischen Vermittlungsanstrengungen zu machen, gilt die Strategie nun einer zeitlich punktgenau mit der ausgesprochenen Kündigung greifenden Beratung durch die Arbeitsämter. Allerdings steht die Einführung dieses Gesetzes in einem gesellschaftspolitischen mainstream, der meint mit einer Reorganisation des Systems der Vermittlung sei der entscheidende staatliche Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktkrise geleistet bei gleichzeitiger Forderung nach verstärktem Rückzug aus dem Bereich öffentlich geförderter Arbeit.

Signifikant für diesen Trend der Überdimensionierung der Leistungsfähigkeit von Vermittlungsarbeit ist der Anspruch einer „passgenau“ an den Qualifizierungen und biografischen Voraussetzungen der „Kunden“ einerseits und den vorhandenen Arbeitsmarktbedingungen andererseits ansetzenden Beratung. Diese wird - im Jargon der systemischen Theorie entlehnter Begrifflichkeiten - als ein prozessorientiertes Verfahren deklariert, was – angesichts vehementer Kritik an der Vermittlungseffizienz und Ressourcensteuerung der Bundesanstalt für Arbeit – wohl eher den Charakter einer idealtypischen Konstruktion hat. Überdimensioniert ist dieser Anspruch, weil er Passgenauigkeit grundsätzlich als umfassend herstellbares Produkt von Vermittlung, Auf-

bau von Informationsnetzwerken und Qualifizierung betrachtet und eher nur beiläufig in Erwägung zieht, dass trotz aller diesbezüglichen Koordinationsanstrengungen, die Angebots- und Nachfragstruktur auf dem Arbeitsmarkt auch nicht näherungsweise passgenau zur Deckung zu bringen sind. So lautet es bspw. lapidar in der das Gesetz begleitenden Anleitungsliteratur: „Schwierig bleibt allerdings die Frage, was mit Klienten geschehen soll, die den Prozess (der Beratung, die Verf.) nicht erfolgreich beendet haben.“ (Bertelsmannstiftung 2002, S. 171). Die differenzierten Strukturdefizite des segmentierten Arbeitsmarktes, die sich der Bewältigungskompetenz des Vermittlungssystems entziehen, werden hier tendenziell zu Gunsten einer funktionalen Überfrachtung eines beratenden Dienstleistungsprozesses ignoriert.

Das Leitbild der passgenauen und effizienten Beratung soll seine Umsetzung durch ein ausgiebiges „Profiling“ der Erwerbslosen und einen gemeinsam zu erarbeitenden Eingliederungsvertrag erfahren. Zu diagnostizieren sind im Profiling das Qualifikationsprofil, die berufliche Erfahrung, Motivation und Erscheinungsbild, die Mobilität und Flexibilität und sogar die psychische Ausgangslage des Kunden. Die daraus ermittelte Gesamteinschätzung durch die Beratungsperson soll zu jenem – wie erwähnt angesichts der Arbeitsmarktlage bezüglich seiner Realisierbarkeit fragwürdigen - „Matching der individuellen Ausgangslage mit der Nachfrage des Arbeitsmarktes“ und schließlich zu einer bedarfsorientierten Reintegration in den Arbeitsmarkt führen (ebd. S. 31ff). Der Eingliederungsvertrag, der einerseits die Dienstleistungen der Beratungsinstanz, andererseits die Eigenanstrengungen des Kunden verbindlich fixiert, ist zugleich auch – im Falle der Vertragsverletzung durch die arbeitssuchende Person – die Basis für Sanktionsmechanismen.

Die dahinter stehende Philosophie des „Fordern und Fördern“ kommt hier zu einer systematischen Entfaltung. Der Arbeitssuchende wird gefördert durch einen – idealtypisch betrachtet – passgenau auf ihn zugeschnittenen Beratungsprozess, aber als „Koproduzent wohlfahrtsstaatlicher Leistung“ (ebd. S. 23) ist er ebenso in die Pflicht genommen. Die Verpflichtung besteht darin, sich von einem vermeintlich puren Anspruchsdenken zu emanzipieren und sich weg vom passiven Empfänger eines Beratungsservice hin zu einem Produzenten seiner auf den Erhalt eines Arbeitsplatzes zielenden Selbstorganisation aktivieren zu lassen. Der enormen Selbstbeanspruchung der Vermittlungsdienstleitung, wie sie mit dem Konzept der passgenauen Beratung angezeigt ist, entspricht also auf der Gegenseite eine Disziplinierung des Vertragspartners zur Mobilisierung eigeninitiativer Kräfte. Dies ist in seiner Totalität – trotz der zu konstatierenden funktionalen Aspekte einer verbesserten Vermittlungsarbeit - eine konsequente Delegation der Bewältigungsverantwortung eines makroökonomischen und strukturellen Problems auf die kleinsystemische Ebene vertraglich geregelter Beziehung. Das Bestreben, kontraktähnliche Verbindlichkeit zu installieren, suggeriert im

Umkehrschluss, dass im Mangel an Verbindlichkeit zugleich die Ursache bescheidener Vermittlungserfolge zu suchen sei.

Sozialpsychologisch unterstützt eine solche Strategie der passgenauen Wiedereingliederung die Vorstellung, die gegenwärtige Arbeitsmarktkrise sei lediglich auf eine lethargische Verhaltensweise der von Arbeitslosigkeit Betroffenen zurückzuführen. Sie – auf der Basis passgenauer Beratung – unter Androhung der Zahlungssperren von Transferleistungen zu qualifikationsfördernder Mehranstrengung zu zwingen, bietet den Lösungsansatz zur Beseitigung der Arbeitsmarktkrise. „Mehr Druck“ ist also die Devise, die unterstellt, dass die Ursache von Arbeitslosigkeit letztlich in mangelnder Motivation und bequemer Passivität bei laufendem Transferleistungsbezug zu suchen ist. Was systematisch unter dem Stichwort des aktivierenden, die Eigenverantwortung stärkenden Staates deklariert wird, offenbart hier seine pragmatische Konkretion, die letztendlich nichts anderes bezeichnet als den Zuwachs an sozialer Kontrolle (vgl. Dahrendorf 2000; Trube/Wohlfahrt 2001).

## **6.2. Prämien an Dritte - Wettbewerbskultur statt Solidarität**

Schon im Job-AQTIV-Gesetz sah die Verfahrensregelung des Beratungsprozesses Anspruchsrechte für den Kunden vor, eine dritte Instanz, nämlich private Vermittler, mit gesonderten, nach einem Prämiensystem entgoltenen Vermittlungsbemühungen zu beauftragen. Die im Frühjahr 2002 neu geschaffene gesetzliche Grundlage hat diese Möglichkeit zwischenzeitlich noch weiter ausgebaut: Arbeitssuchende sind nunmehr bereits nach Ablauf des dritten Monats erfolgloser Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes berechtigt, Wert-Gutscheine zu beantragen, die ihnen ermöglichen sollen, private Vermittler („Dritte“) mit in den Vermittlungsprozess einzuschalten. Dieser Kurswechsel, marktkonforme Wettbewerbsstrukturen als Steuerungsinstrumente der Arbeitsvermittlung zu installieren, erwächst einem gegenwärtig opportunen Vertrauen auf die effizienzsteigernde Wirkung von Marktmechanismen bei gleichzeitigem Rückzug des Staates aus der direkten Verantwortung. Die aus den theoretischen Ansätzen des sogenannten „Dritten Weges“ (besonders Giddens 1999) konstruierte Programmatik schreibt dem staatlichen Handeln bekanntlich nur noch eine hintergründig regulative und aktivierende Funktion zu, um zivilgesellschaftlichen und marktorientierten Akteuren mehr Handlungsspielraum zu eröffnen.

Als ein Modul in der Palette arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist der Einstieg in privatwirtschaftliche Wettbewerbsstrukturen im Vermittlungssystem vorurteilsfrei an seinem tatsächlichen Effekt zu bewerten. Die Tatsache aber, dass zeitgleich der sukzessive Ausstieg aus dem Bereich des öffentlich geförderten Arbeitsmarktes in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wegen vermeintlicher Ineffizienz selbst in den neuen Bundesländern angekündigt wird, ist ein alarmierendes Signal für eine pro-

grammatische Verabschiedung des Staates, der Arbeitslosigkeit durch eine strukturpolitische Umsetzung des Solidaritätsgedankens zu begegnen. Öffentlich geförderte Arbeit gilt einer Zielgruppe von Menschen mit oft multifaktoriellen Vermittlungserschwernissen in zudem strukturschwachen Regionen. Die Unterstellung, dass eine forcierte Etablierung von Wettbewerbskultur jene staatliche Intervention ersetzen könne, legitimiert letztlich auf ideologische Weise die eigentliche Intention, nämlich eine systematische Kostensenkungsstrategie staatlicher Arbeitsmarktpolitik. Die Bewältigungskompetenz zur Lösung der strukturellen Arbeitslosigkeit wird auch hier - ähnlich wie bei der Einführung des Kontraktwesens in den Arbeitsämtern – an eine Instanz delegiert, deren Effizienz im Einzelfall zwar unterstellt werden kann, bei weitem aber nicht den Wirkungsgrad hat, den umfassenden Herausforderungen der gegenwärtigen Arbeitsmarktkrise auch nur annähernd genügen zu können.

## **7. Aktive Arbeitsmarktpolitik statt aktivierender Politikverzicht**

Es sollte hinreichend deutlich geworden sein, dass die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik von mehreren Tendenzen geprägt wird. Zum einen unterliegt sie - dem sozialdemokratischen mainstream des „Dritten Weges“ folgend - einem aktiven Rückzug aus dem Bereich sozialstaatlicher Intervention, was sich besonders an dem rapiden Abbau öffentlich geförderter Arbeit festmacht. Zugleich suggeriert sie, dass die Delegation der Problemlösungskompetenz an Substitute, wie die Einführung von Kontraktqualität und Wettbewerbsorientierung im Vermittlungssystem, zu mehr Effizienz führt, was zugleich die Funktion übernimmt, die Transformation staatlichen Handelns vom aktiv gestaltenden zum regulativ aktivierenden rückwirkend zu legitimieren. In den Begrifflichkeiten systemischer Theorie beschrieben, wird also der Versuch unternommen, durch Aktivierung kleinsystemischer Potentiale einen Referenzrahmen aufzubauen, der den Verantwortungsrückzug des Staates exkulpiert. Die Tauglichkeit eines solchen Verfahrens ist gleichwohl nicht per se zu negieren – letztlich bleibt dies einer Effizienzmessung vorbehalten, die den Wirkungsgrad im Hinblick auf Lösung bzw. Besserung der Arbeitsmarktkrise zu überprüfen hätte. Die harten Fakten des polarisierten Arbeitsmarktes geben Anlass zu Befürchtungen, dass sich die aktuelle, einseitig auf Vermittlungsintensivierung gerichtete arbeitsmarktpolitische Programmverlagerung aber inkongruent zu den Herausforderungen der durch quantitative Differenz und qualitatives mismatch charakterisierten Angebot-Nachfrage-Konstellation am Arbeitsmarkt verhält.

Gegen die Intensivierung von Arbeitsberatung und -vermittlung an sich sind keine Einwände zu erheben. Die in anderen EU-Staaten dadurch bei der Arbeitsförderung erzielten Erfolge zeigen, dass dies ein wirkungsvoller und vergleichsweise kostengünstiger Bestandteil einer zukunftstauglichen Neujustierung von aktiver Arbeitsmarktpo-



litik ist. Insbesondere auch die mit der Eingliederungsvereinbarung konzeptionell angelegte „Beförderung“ des Arbeitssuchenden vom Objekt obrigkeitsstaatlicher Steuerung durch die Arbeitsamtsbürokratie hin zum selbstbestimmten Vertragspartner mit Mitspracherecht und Leistungsansprüchen ist zu begrüßen. Damit dies aber überhaupt gelebte Praxis werden kann, dürfen bei der Umsetzung von „Fördern und Fordern“ Konzepten die Rechte der Betroffenen nicht nur als rhetorische Floskel bemüht werden. Außerdem muss der latent drohenden Gefahr einer Stigmatisierung und systemimmanenten Benachteiligung von Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen durch die „Klassenzuweisung“ im Profiling-Verfahren ein Riegel vorgehoben werden. Die aktuelle Diskussion sollte daher darauf zielen, zu klären, wie die Rechte der Arbeitslosen im administrativen Beratungsprozess, in der Wegeplanung des individuellen Förderkonzepts sowie bei der Einforderung von präventiven, die Erwerbsbiografie absichernden Leistungen gestärkt und auch juristisch abgesichert werden können (vgl. Rabe 2001, S. 419ff). Derart könnte auch dem vielgelobten Konzept der Übergangsarbeitsmärkte stärker zum Durchbruch verholfen werden.

Mit noch so guter Arbeitsvermittlung alleine ist jedoch ein Arbeitsmarktungleichgewicht nicht auszutarieren. Da wo ein eklatanter Mangel an Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt herrscht, braucht es auf absehbare Zeit den Ausbau, nicht den Abbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Dies gilt besonders für gewisse Regionen wie für bestimmte Zielgruppen. Die eklatant hohe Arbeitslosenquote in Ostdeutschland wird gegenwärtig argumentativ missbraucht, um auf die vermeintliche Ineffizienz von Arbeits- und Strukturanpassungsmaßnahmen zu verweisen (vgl. Lutz 2002, S.7). Tatsache aber ist, dass jene Zahlen Folge des einigungsbedingten Abbaus von 3,5 Mio. Arbeitsplätzen allein in den Jahren zwischen 1990 und 1992 sind und nicht etwa Ergebnis einer überreguliert verkrusteten Arbeitsmarktpolitik. Stattdessen ist öffentliche Beschäftigungspolitik weiterhin gefordert, um den katastrophalen sozialen Folgen der fortdauernden Destruktion des ostdeutschen Arbeitsmarktes - inklusive einer enormen Abwanderungsbewegung junger Arbeitskräfte - mit dem Instrumentarium der sozialstaatlichen Intervention zu begegnen. Angesichts einer Relation von durchschnittlich ca. 5 gemeldeten offenen Stellen auf 100 Arbeitslose im Osten Deutschlands (im Westen 17 Stellen; Daten der BA für März 2002) erscheint es eher wie pure Ratlosigkeit, zu meinen, hier bestehe primär ein Vermittlungsproblem, dem durch Umstrukturierung der Arbeitsämter, Wettbewerbskultur und mehr Verbindlichkeitsdruck beizukommen sei. Besonders die Vermittlungerschwernis älterer Menschen verdichtet sich in einer Region mit derart signifikanten Arbeitsplatzdefiziten zur sicheren Chancenlosigkeit, der nicht durch Wettbewerbsallüren, sondern nur durch eine eindeutige Intervention des Staates in das desolante und quasi vermittlungverschlossene Marktgeschehen zu begegnen ist. Ein weiterer Abbau der Arbeitsbeschaffungs-

maßnahmen ignoriert dieses Faktum der notwendigen Gestaltung strukturpolitischer Solidarität.

Wenn hier ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor gefordert wird, heißt dies nicht selbstredend, dass dieser unabänderlich das gleiche Profil aufzuweisen hat wie schon immer in zurückliegenden Phasen. Mit Blick auf die besonderen Erfordernisse und Vermittlungsschwierigkeiten ist für bestimmte Zielgruppen (bspw. Ältere, dauerhaft dem Arbeitsmarkt „Entwöhnte“) eine längerfristige Ausgestaltung der Förderzeiträume dringend zu realisieren. Dies dient auch dem Zweck einer dauerhaften Stärkung der sozialen und kulturellen Infrastruktur. Im günstigen Fall kann der Zweite Arbeitsmarkt so zur „Korsettstange“ belastbarer und stabiler tätigkeits- bzw. zivilgesellschaftlicher Strukturen werden. Originelle Zweckbündnisse mit Unternehmen des Ersten Arbeitsmarktes einerseits sowie Institutionen des Dritten Sektors andererseits sollten nicht vermieden, sondern als zukunftstaugliche Strategie angestrebt und ermöglicht werden. Eine verlässliche Kooperation birgt expansive Potentiale für erwerbswirtschaftliche Beschäftigung im Ersten Arbeitsmarkt.

Gesellschaftliche Solidarität kann darüber hinaus weitere Formen annehmen. Es sollte nachvollziehbar sein, dass Menschen, für die es nahezu ausweglos geworden ist, einen Arbeitsplatz zu erhalten, auch nicht mehr motiviert sind, sich einem Maßnahmemarathon zu unterziehen, dessen Zielperspektive der Integration in den ersten Arbeitsmarkt nur noch formal aufrecht erhalten wird. Ehrlich - und Ausdruck sozialer Gerechtigkeit - wäre in diesem Falle die Auszahlung einer nichtdiskriminierenden Sozialhilfe, die naturgemäß höher liegen müsste als gegenwärtig, da sie ihr Niveau nicht mehr mit der Anreizfunktion zur Arbeitsaufnahme verbinden müsste. Der Hinweis darauf, dass eine solche Form der Grundsicherung nicht finanzierbar sei, ist letztlich eine politische Aussage. In Wahrheit haben wir diesbezüglich kein Finanzierungs- sondern ein Solidaritätsproblem, dessen Kernpunkt das ebenso pauschale wie diskriminierende Denkmuster ist: Jeder, der arbeiten wolle, könne auch Arbeit finden. Eine solche Grundsicherung wäre stattdessen Ergebnis einer schonungslosen Bilanz, die dem Mythos unfassender Integrationskraft des Arbeitsmarktes abgeschworen hat und sich der sozialethischen Einsicht verpflichtet weiß, dass zwar menschliche Würde, soziale Anerkennung und existentielle Sicherheit durch Arbeit vermittelt sein können, dass aber nichts von dem gewährt wird, wenn nicht nur Arbeit, sondern auch das nötige Geld vorenthalten bleibt.

## Literatur

- Autorengemeinschaft 2002: Der Arbeitsmarkt 2002 und 2003, IAB-Kurzbericht Nr. 8/2002
- Becker, U. 2001: Arbeit, nichts als Arbeit, in: DIE ZEIT, 2. August 2001, S. 22.
- Becker, U. 2000: Was macht Arbeit so wertvoll, dass sie mit Geld aufgewogen wird? In: Frankfurter Rundschau, Dokumentation, 10. Januar 2000
- Bergmann, Ch. 1993: Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (Zweiter Arbeitsmarkt). In: WSI-Mitteilungen, Heft 10/1993, S. 677-684
- Bertelsmannstiftung u. a. (Hg.) 2002: Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung, Gütersloh
- Bienert, W. 1954: Die Arbeit nach der Lehre der Bibel. Eine Grundlegung evangelischer Sozialethik, Stuttgart
- Brakelmann, G. 1979: Das Recht auf Arbeit. Eine Thesenreihe. In: Moltmann, J. (Hg.): Recht auf Arbeit, Sinn der Arbeit, München, S. 9-39
- Conrad, S.; Macamo, E.; Zimmermann, B. 2000: Die Kodifizierung der Arbeit: Individuum, Gesellschaft, Nation. In: Kocka, J.; Offe, C. (Hg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt/New Yor, S. 449-475
- Dahrendorf, R. 2000: Die globale Klasse und die neue Ungleichheit. In: Merkur, Nr. 619, Heft 11/2000, S.1057-1066
- Depner, R.; Trube, A. 2001: Der Wandel der Gesellschaft und die Qualitätsdebatte im Sozialsektor. In: neue praxis – Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik, Heft 3/2001 S. 217-238
- Durkheim, É. 1992: Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften, Frankfurt/M.
- Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland 1997
- Giddens, A. 1999: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt/M.
- Greffrath, M. 2001: Und wo bleibt die Gerechtigkeit? In: Frankfurter Rundschau, Dokumentation, 3. März 2001
- Hartmann-Schäfers, M./ Schäfers M. 2001: Perspektiven von Arbeitszeitpolitik und Tätigkeitsgesellschaft. In: WSI-Mitteilungen, Heft 10/2001, S. 606-609
- Kaltenborn, B. 2001: Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht. IAB Werkstattbericht Nr.14/2001
- Kantel, D. 2002: Die repressive Pädagogik des aktivierenden Sozialstaats – Das Beispiel Arbeitslosigkeit. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 1/2002, S. 4-11
- Lutz, B. 2002: Diskussion mit gezinkten Karten, in: einblick - gewerkschaftlicher Informationsservice Heft 4/2002, S.7
- Lutz, D. S. 2001: Gibt es eine Demokratie jenseits der Demokratie, wie wir sie kennen? Plädoyer für die Schaffung eines "Zukunftsrates", in: Willy-Brandt-Kreis (Hg.): Zur Lage der Nation. Leitgedanken für eine Politik der Berliner Republik, Berlin, S. 253-262
- Mutz, G. 2001: Der souveräne Arbeitsgestalter in der zivilen Arbeitsgesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21/2001, S. 14-23

- Negt, O. 2000: Ideenhaushaltskrise. Gegen eine Ökonomie erster und zweiter Klasse. In: Engelmann, J.; Wiedemeyer, M. (Hg.): Kursbuch Arbeit, Stuttgart München, S. 77-92
- Oexle, O. G. 2000: Arbeit, Armut >Stand< im Mittelalter. In: Kocka, J.; Offe, C. (Hg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit, Frankfurt/New York, S. 67-87
- Rabe, B. 2001: Flexibilität und soziale Sicherung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Reformoptionen für die aktive Arbeitsmarktpolitik. In: Klammer, U.; Tillmann, K. (Hg.): Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse (Ministerium für Arbeit ..., NRW), Düsseldorf, S. 383-441
- Rinderspacher, J. P. 2000: Arbeitszeitpolitik gegen Arbeitslosigkeit? Strategien zwischen Wachstum und Umverteilung. In: epd-Dokumentation, Nr. 48/2000, S. 31-62
- Ruh, H. (2000): Von der Arbeitsgesellschaft zur Tätigkeitsgesellschaft. In: Becker, U. (Hg.): Weniger Arbeit – Arbeit für alle?, Marburg, S.205-210
- Schüssler, R. u. a. 1999: Quantitative Projektion des Qualifikationsbedarfs bis 2010, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 221, Nürnberg
- Trube, A.; Wiedemeyer, M. 2001: Renaissance der Erwerbsarbeit? – Zur zwiespältigen Zukunft der Arbeitsgesellschaft. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 11/2001, S. 403-410
- Trube, A.; Wohlfahrt, N. 2001: Der aktivierende Sozialstaat – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit. In: WSI-Mitteilungen, Heft 1/2001, S.27-35
- Vischer, L. 1996: Arbeit in der Krise. Theologische Orientierungen, Neukirchen
- Weidig, I.; Hofer, P.; Wolff, H. 1999: Arbeitslandschaft 2010 nach Tätigkeiten und Tätigkeitsniveau, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 227, Nürnberg
- Wiedemeyer, M. 2001: Entwicklungstrends von Arbeitsmarkt- und Qualifikationsstruktur. In: Geise, W. (Hg.): Ökonomische Bildung zur Bewältigung von Lebenssituationen, Bergisch Gladbach, S. 89-114
- Wingens, M.; Sackmann, R. 2000: Evaluation AFG-finanzierter Weiterbildung. Arbeitslosigkeit und Qualifizierung in Ostdeutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/2000, S. 39-52
- Zoll, R. 2000: Was ist Solidarität heute?, Frankfurt/M.