

Politik in der Beschäftigungsfalle

Von Georg Vobruba

Die sozialdemokratisch-grüne Regierung wird an ihren selbstgesteckten Beschäftigungszielen scheitern. Das ist absehbar. Schon die CDU/FDP-Regierung konnte ihr damaliges Versprechen, die Arbeitslosigkeit zu halbieren, nicht einlösen. Ohne die akute Flutkatastrophe und den sich abzeichnenden Irakkrieg hätte der beschäftigungspolitische Misserfolg auch Gerhard Schröder das Amt gekostet.

Nun bereitet das Kabinett Schröder II sein endgültiges Scheitern vor: Zwecks Abbau von Arbeitslosigkeit setzt man auf den organisatorischen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit und auf den Abbau sozialstaatlicher Leistungen. So gut wie alle angekündigten Maßnahmen laufen auf höhere Effizienz der Arbeitsvermittlung und Erhöhung des Angebotsdrucks („bessere Vermittelbarkeit“), also auf zusätzlichen Druck auf die Arbeitsvermittler und auf die Arbeitslosen, hinaus. All diese Maßnahmen führen nicht zur Vermehrung der Zahl an verfügbaren Arbeitsplätzen, sondern allenfalls dazu, dass Arbeitsplätze, die bisher abseits der offiziellen Arbeitsvermittlung besetzt wurden, nun über die Arbeitsämter vermittelt werden.

Dagegen sind die beschäftigungspolitischen Ziele hoch gesteckt: „Wir wollen das Ziel nicht aufgeben, dass jeder, der arbeiten kann und will, dazu auch die Möglichkeit bekommt.“¹ Das bedeutet nicht weniger als den Abbau aller unfreiwilligen Arbeitslosigkeit, also Vollbeschäftigung in einem sehr anspruchsvollen Sinn. Die Hartz-Kommission spricht explizit vom „Ziel der Vollbeschäftigung“, zugleich von „mehr als fünf Millionen arbeitssuchenden Menschen“ und hält das „Ziel, in den nächsten drei Jahren 2 Millionen Arbeitslose in Lohn und Brot zu bringen“, für ehrgeizig aber realistisch.²

Die rot-grüne Regierung hat sich damit in eine Situation hineinmanövriert, in der sie nur verlieren kann. Entweder, der Abbau sozialstaatlicher Leistungen gelingt in nennenswertem Umfang. Dann ist Enttäuschung programmiert, denn dies wird zu keinem Abbau von Arbeitslosigkeit führen. Oder der Abbau sozialstaatlicher Leistungen gelingt nicht. Dann wird man der Regierung vorwerfen, zu grundlegenden Reformen nicht in der Lage zu sein.

Liegt die beschäftigungspolitische Misere an der politischen Unfähigkeit einzelner politischer Akteure, Politiker oder Parteien? Oder handelt es sich

1 Agenda 2010. Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003, in: „Blätter“, 5/2003, S. 616-624, hier S. 617.

2 Hartz-Kommission, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Saarbrücken, 2002, S. 32 f.

systematisch um ein hoffnungsloses Projekt? Jagt die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik seit Jahrzehnten einer Chimäre nach? Und was folgt aus diesem gigantischen Missverhältnis von beschäftigungspolitischem Wollen und beschäftigungspolitischem Können?

Die gegenwärtige Politik wird der Beschäftigung nicht nützen, der sozialen Sicherung aber schaden. Das ist schlimm genug, das entscheidende Problem liegt jedoch anderswo. Ich will, jenseits der panischen „wir-müssen-es-packen“-Rhetorik, einige systematische Argumente dafür sammeln, dass die bedingungslose Fixierung auf „Arbeit, Arbeit, Arbeit“ Politik still legt. Politik wird dann undurchführbar, sobald irgendwie auch nur der Verdacht aufkommt, sie gefährde Arbeitsplätze. Und je größer die Differenz zwischen beschäftigungspolitischer Selbstverpflichtung und beschäftigungspolitischen Möglichkeiten, umso wirkungsvoller das Blockadepotential des Vorwurfs, ein politisches Projekt koste irgendwelche Arbeitsplätze. Politik steckt in der „Beschäftigungsfalle“.³

Warum ist Arbeitslosigkeit ein Problem?

Vollbeschäftigung weltweit hat es nie gegeben. Im industriekapitalistischen Westen sind Vollbeschäftigungsphasen historische Ausnahmesituationen. Seit über einem Viertel Jahrhundert ist die letzte Vollbeschäftigungsphase vorbei. Arbeitslosigkeit hat sich als gesellschaftlicher Dauerzustand etabliert. Warum ist Arbeitslosigkeit ein Problem? Die übliche Antwort lautet: Arbeitslosigkeit ist ein Problem, weil der Verlust des eigenen Arbeitsplatzes ein Problem ist. Warum aber ist der Verlust des eigenen Arbeitsplatzes ein Problem?

Eine geläufige Antwort lautet, dass Arbeitslosigkeit die individuelle Selbstverwirklichung durch Arbeit verwehrt. Systematisch beruht diese Antwort auf einer Verwechslung zweier Arbeitsbegriffe durch die Vermischung zweier Diskurse: In der Perspektive der philosophischen Anthropologie ist Arbeit tätige Auseinandersetzung mit und Aneignung der Umwelt insgesamt. Sie erscheint in diesem grundlegenden Verständnis als *conditio humana*. Dieser abstrakte Arbeitsbegriff kann aber nicht umstandslos auf konkrete gesellschaftliche Verhältnisse übertragen werden. Es gibt sowohl Tätigkeiten, die ein hohes Maß an Zufriedenheit bringen als auch solche, die ein hohes Maß an Arbeitsleid verursachen. Ob Arbeit konkret eher Leid oder eher Freude bereitet, hängt vom jeweiligen Fall ab und ist letztlich nur von den Betroffenen selbst zu beantworten. Aus politischer oder sozialwissenschaftlicher Beobachtungsperspektive solle man sich mit pathetischen Sinnzuschreibungen zu Arbeit zurückhalten: Gemessen an den konkreten Arbeitsinhalten und -bedingungen ist das Argument der Selbstverwirklichung durch Arbeit in vielen Fällen nicht nur unplausibel, sondern geradezu zynisch.

Eine weitere Antwort lautet, dass Arbeitslosigkeit ein Übel ist, weil sie vieler Menschen einzige Einkommensquelle zerstört. Aber zum einen stimmt

³ Vgl. Sylke Nissen, Umweltschutz in der Beschäftigungsfalle, Marburg 1993.

das Argument empirisch nicht. In Wohlfahrtsstaaten ist abhängige Erwerbstätigkeit keineswegs die einzige Einkommensquelle. In der Regel kommen Sozialleistungen und in manchen Fällen Kapitalerträge in nicht unerheblichem Umfang dazu. Und zum anderen verfehlt das Argument in einer merkwürdigen Weise sein eigentliches Ziel: Denn wer die Einkommenseinbußen betont, welche Arbeitslosigkeit verursacht, konzediert damit ja, dass es den Arbeitslosen nicht an Arbeit sondern an Einkommen mangelt.⁴ Dennoch steckt hier, bei der Verknüpfung von Arbeit und Einkommen, der Kern des Problems des Arbeitsplatzverlusts.

Die dritte, am ehesten angemessene, Antwort lautet: Bezahlte Arbeit hat in der modernen, monetarisierten Gesellschaft eine eigentümlich hervorgehobene soziale Qualität. Die geldwerte Nachfrage nach Arbeitskraft ist die gesellschaftliche Anerkennung ihrer Nützlichkeit. Entlohnte Arbeit schafft auf eine unproblematische Weise Anschlüsse an die Gesellschaft, erschließt Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten. Sie trägt damit erheblich zur Definition der gesellschaftlichen Stellung und Anerkennung ihres Trägers bei. Solche Chancen stellen neben der Entlohnung durchaus ein eigenständiges Motiv dar, Arbeit aufzunehmen. Das ist empirisch gut dokumentiert.⁵ Selbstverständlich ist abhängige Erwerbstätigkeit nicht die einzige Quelle gesellschaftlicher Anerkennung. Aber die Anerkennung anderer Tätigkeitsformen erfordert bezeichnender Weise einen viel höheren Begründungsaufwand, muss teils an die gesellschaftliche Wertschätzung bezahlter Arbeit angepasst, teils gegen sie durchgesetzt werden, und ist nicht annähernd so stabil. Insbesondere ihre institutionelle Anerkennung, vor allem also ihre Verknüpfung mit sozialpolitischen Leistungen, kommt nur zäh voran. Das lehrt der ebenso lange wie breite Diskurs über den Wert und die sozialpolitische Absicherung von Hausarbeit, Erziehungstätigkeit, Pflegetätigkeit.

Unsere Gesellschaft ist tatsächlich in dem Sinn eine „Arbeitsgesellschaft“, dass abhängige Erwerbstätigkeit erst einmal die Vermutung der gesellschaftlich anerkannten Nützlichkeit für sich hat. Unsere Gesellschaft ist eine „Vollbeschäftigungsgesellschaft“⁶ in dem Sinn, dass Vollbeschäftigung als eine allgemein formulierte Normalitätsvorstellung hochgehalten wird und dass wichtige gesellschaftliche Institutionen, vor allem das System sozialer Sicherung, auf Vollbeschäftigung als Normalfall aufbauen.

All das reicht durchaus, um in Arbeitslosigkeit ein ganz erhebliches Problem zu sehen. Man sollte also meinen, dass Vollbeschäftigung wieder zu erreichen ein vordringliches politisches Ziel ist. Aber so einfach ist es nicht.

Wer will den Abbau der Arbeitslosigkeit oder gar Vollbeschäftigung? Dies ist die Frage nach den Interessen der relevanten Akteure an beschäftigungs-

4 Vgl. Heinz-Peter Spahn, Über Möglichkeit und Wünschbarkeit der Vollbeschäftigung – eine Replik, in: „Leviathan“, 2/1980.

5 Vgl. Ronald Gebauer et al., Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Berlin 2002; vgl. den Klassiker der Arbeitslosenforschung: Marie Jahoda, Paul F. Lazarsfeld und Hans Zeisel, Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt 1975 (1933).

6 Vgl. Georg Vobruba, Alternativen zur Vollbeschäftigung, Frankfurt 2000.

politischen Erfolgen und nach den Kosten, die mit Beschäftigungspolitik verbunden sind.

Im Prinzip sind zwei beschäftigungspolitische Strategien denkbar. Zum einen kann man versuchen, mehr Beschäftigung durch Steigerung der Nachfrage zu erreichen. Diese Strategie birgt – jedenfalls der allgemeinen Auffassung nach – das Risiko von Inflation. Inflation geht zu Lasten der Besitzer von Geldvermögen, insbesondere der Besitzer von kleinen Geldvermögen, also zu Lasten von Sparern. Denn anders als große Kapitaleigner verfügen Sparer kaum über Möglichkeiten, ihr Geld vor inflationären Tendenzen zu schützen. Dazu kommt, dass Besitz kleiner Geldvermögen sehr weit verbreitet ist, die Zahl derer, welche die Kosten einer nachfrageseitig ansetzenden Beschäftigungsstrategie zu tragen hätten, also sehr groß ist. Speziell in der Bundesrepublik mögen die historischen Traumata mehrerer Hyperinflationen im 20. Jahrhundert die kompromisslose Hochschätzung von Geldwertstabilität noch festigen.

Zum anderen kann man versuchen, die Beschäftigung durch Verbilligung des Angebots an Arbeitskräften zu steigern. Diese Strategien gehen nur unter der folgenden Bedingung nicht zu Lasten der Erwerbstätigen: Es muss gelingen, Arbeitslose zu niedrigen Löhnen zu beschäftigen, die Löhne der bereits Beschäftigten aber stabil zu halten. Es ist jedoch sehr unwahrscheinlich, dass eine solche Arbeitsmarktkonstellation stabil wäre. Denn sobald Unternehmen beginnen, teurere Beschäftigte gegen billigere Beschäftigungssuchende auszutauschen, droht das Lohnniveau insgesamt unter Druck zu geraten. Das ist das Grundproblem aller Strategien, die mehr Beschäftigung durch Ausbau eines Niedriglohnssektors erreichen wollen. Die Beschäftigten haben also guten Grund, sich als Träger der Kosten einer angebotsorientierten Beschäftigungsstrategie zu sehen.

Zur Frage, ob eine nachfrage- oder eine angebotsorientierte Strategie eher Beschäftigungserfolg verspricht, gibt es unterschiedliche ökonomische Lehrmeinungen. Der Streit überfordert die Wirtschaftswissenschaften jedenfalls in dem Sinn, dass er mit wirtschaftswissenschaftlichen Mitteln nicht entscheidbar zu sein scheint. Nimmt man dies hin und billigt beiden Strategien gewisse Erfolgchancen zu, so könnte das Problem gerade darin bestehen, dass es zwei Erfolg versprechende Beschäftigungsstrategien gibt. Problematisch ist dies deshalb, weil sie unterschiedlichen Trägern Kosten verursachen und daher unterschiedliche Interessen involvieren. Wenn beide – nachfrageseitige und angebotsseitige – Beschäftigungsstrategien auch in ihrem Ziel konvergieren, so sind sie doch nicht kombinierbar. Vielmehr evozieren sie höchst unterschiedliche Interessenkonstellationen, welche sich politisch gegeneinander richten.

Es ist also durchaus fraglich, ob ein nennenswerter Abbau der Arbeitslosigkeit oder gar Vollbeschäftigung tatsächlich ein politisches Ziel ist. Arbeitslos zu sein, wird in der öffentlichen Diskussion als Benachteiligung, möglicherweise sogar als Notlage bezeichnet. Daraus wird dann unmittelbar der Schluss gezogen, dass die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung allen – oder doch: allen Gutwilligen – in der Gesellschaft ein Anliegen sein müsse.

Auf dieser Grundlage etwa kommt die Hartz-Kommission zu ihrem irritierend naiven Aufruf an alle „Profis der Nation“⁷, an der Wiederherstellung von Vollbeschäftigung mitzuwirken. Warum sind solche Anstrengungen so naiv?

Die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung – gesetzt den Fall sie wäre irgendwie in Reichweite – würde nicht nur eine Fülle an individuellen Benachteiligungen beseitigen, sondern auch die Machtverhältnisse zwischen Nachfragern und Anbietern auf dem Arbeitsmarkt entscheidend verändern. Diese zentrale politische Implikation von Vollbeschäftigung hat schon Michal Kalecki in seinem berühmten Aufsatz⁸ von 1943 als Hinderungsgrund für eine effektive Vollbeschäftigungspolitik analysiert. Die Kosten, die sich aus der Stärkung der Anbieterposition auf dem Arbeitsmarkt ergeben, werden auf zwei Ebenen spürbar. Auf der Ebene des einzelnen Betriebs fiele mit Vollbeschäftigung die Wirkung der Drohung von Arbeitslosigkeit auf die Arbeitsdisziplin, auf der volkswirtschaftlichen Ebene die Wirkung auf die Lohndisziplin aus. Beide Effekte gehen zu Lasten der Unternehmer.

Abbau der Arbeitslosigkeit ist also keineswegs ein unumstrittenes gesellschaftliches Ziel. Denn man sieht, dass nicht nur die Verfolgung, sondern auch die Erreichung des Ziels Vollbeschäftigung nicht nur mit Nutzen, sondern auch mit Kosten verbunden ist. Wenn das so ist, dann muss es unterschiedliche Interessenpositionen geben, die auf die Formulierung und Implementierung von Beschäftigungspolitik wirken. Um die Chancen einer effektiven Beschäftigungspolitik realistisch einzuschätzen, muss man sich von allgemeinen und unverbindlichen Bekenntnissen lösen und danach fragen, auf welche Interessen in der Gesellschaft sich Vollbeschäftigungspolitik tatsächlich stützen könnte. Wie sehen diese Interessenpositionen aus? Um dieser Frage näher zu kommen, versuche ich, Interessenpositionen der relevanten Akteure so zu rekonstruieren, wie sie sich aus ihrer Stellung im ökonomischen Funktionszusammenhang ergeben. Ich stütze mich dabei auf einschlägige Vorarbeiten und Diskussionsbeiträge.⁹

Wer will Vollbeschäftigung?

Wer also will, „dass jeder, der arbeiten kann und will, dazu auch die Möglichkeit bekommt“? Wer will Vollbeschäftigung? Kapitaleigner können an Vollbeschäftigung nicht interessiert sein. Vollbeschäftigung stärkt, wie schon gesagt, die Position der Anbieter auf dem Arbeitsmarkt und ist darum lohnkostensteigernd, sie ruft Inflations Sorgen wach und lässt zinssteigernde Maßnahmen von Notenbanken befürchten.

⁷ Vgl. Hartz-Kommission, a.a.O., S. 284.

⁸ Vgl. Michal Kalecki, Politische Theorie der Vollbeschäftigung, in: Bruno S. Frey und Werner Meissner (Hg.), Zwei Ansätze zur Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik, Frankfurt 1974, S. 176-185.

⁹ Vgl. Hans-Jürgen Urban, Ein neues „Bündnis für Arbeit“? Über Interessenlagen und Verhandlungsstrategien in einem neokorporatistischen Beschäftigungspakt, in: „Zeitschrift für Sozialreform“, 9/1998, S. 613-637; Vobruba, a. a. O.; Peter Bleses und Antje Vetterlein, Gewerkschaften ohne Vollbeschäftigung, Wiesbaden 2002.

Das Interesse der Unternehmen an Vollbeschäftigung ist gespalten. Einerseits müssen sie die kostentreibenden und disziplinenkenden Wirkungen von Vollbeschäftigung ebenso fürchten wie die Kapitaleigner. Andererseits sind ihre Interessen viel stärker an örtliche Gegebenheiten gebunden als die Interessen der Kapitaleigner. Unternehmen müssen daher als Produzenten an einem ausreichenden Maß an sozialer Ordnung vor Ort interessiert sein. An Arbeitslosigkeit in einem Ausmaß, das zu instabilen sozialen Verhältnissen führt, sind sie jedenfalls nicht interessiert. Unternehmerverbände sind als politische Akteure daran interessiert, dass „Vollbeschäftigung“ als gesellschaftliches Ziel anerkannt bleibt. Unternehmerverbände haben ein Interesse am Abbau der Arbeitslosigkeit, aber nicht bis zu Vollbeschäftigung. Einerseits darf das Ziel im öffentlichen Diskurs nicht ins Illusorische ableiten mit der Gefahr, dass es aufgegeben wird. Andererseits aber ist es für die Durchsetzbarkeit ihrer Interessen am günstigsten, wenn eine gewisse Differenz zwischen beschäftigungspolitischen Ziel und realer Beschäftigungssituation erhalten bleibt. Denn gerade aus uneingelösten (uneinlösbaren) beschäftigungspolitischen Versprechen ergeben sich für Unternehmensverbände gute Durchsetzungschancen in diversen gesellschaftlichen Konfliktfeldern, der Umwelt- und Technologiepolitik, der Verkehrs- und der Energiepolitik etc. Das sieht man gerade an solchen Fällen, in denen selbst marginale politische Veränderungen an der Drohung von Arbeitsplatzverlusten scheitern: Streichungen von Eigenheimzulagen oder die Besteuerung der Nutzung von Dienstwagen. Genau die Differenz zwischen beschäftigungspolitischen Zielsetzungen und tatsächlicher Beschäftigungssituation ist eine komfortable Grundlage unternehmerischer Interessenpolitik.

Die Gewerkschaften haben ein deutliches Interesse, dass Arbeitslosigkeit bis hin zu Vollbeschäftigung abgebaut wird. Allerdings ist dieses Interesse nicht so eindeutig, wie man auf den ersten Blick vielleicht annimmt. Hier spielt die oben eingeführte Unterscheidung zwischen der Herstellung von Vollbeschäftigung und Vollbeschäftigung selbst eine besondere Rolle. Vollbeschäftigung als Zustand ist den Interessen der Gewerkschaften als Organisationen und den Interessen ihrer Mitglieder eindeutig förderlich. Dazu ein historisches Statement des Sachverständigenrats, bekanntlich eine über den Verdacht der Parteinahme für die Interessen der Arbeitnehmer erhabene Quelle: „Man mag es auch Freiheit nennen, wenn Arbeitnehmer dank einer hohen Nachfrage am Arbeitsmarkt größere Möglichkeiten haben, den Arbeitsplatz zu wechseln und eine Beschäftigung zu finden, die ihren Neigungen oder Fähigkeiten besser entspricht, statt frühere Berufsentscheidungen, die sich als Fehlentscheidungen erwiesen haben, aus reiner Existenzangst für unwiderruflich zu halten. [...] Erhalten die abhängigen Lohnarbeiter mehr Sicherheit und mehr Selbstbewusstsein in wirtschaftlichen Dingen, mehr Ansehen und mehr Würde in den gesellschaftlichen Beziehungen und mehr Hoffnungen und Hilfen im wachstumsbedingten Strukturwandel, so verstärkt sich auch ihre Zustimmung zu dem System, in dem wir leben. Das Schwinden der „industriellen Reservearmee“ nach der Entdeckung der Voll-

beschäftigungspolitik hat – zusammen mit der Kapitalakkumulation – in diesem Sinne fast den Charakter einer gesellschaftspolitischen Revolution.“¹⁰

Ob Gewerkschaften beschäftigungspolitische Maßnahmen unterstützen können, hängt davon ab, wie ihre Mitglieder von Kosten und Nutzen solcher Maßnahmen betroffen sind. Aus der Sicht der Gewerkschaftsmitglieder sind nur solche beschäftigungsfördernden Maßnahmen unproblematisch, die auf Ausweitung des Beschäftigungsvolumens und/oder auf Umverteilung des Beschäftigungsvolumens ohne Umverteilung von Einkommen hinauslaufen. Dagegen müssen die Gewerkschaften solche Varianten der Beschäftigungsförderung meiden, bei denen ihrer Kernmitgliedschaft Verzichte auf Teile ihrer Arbeit und ihres Einkommens oder gar nur ihres Einkommens abverlangt werden. Die Bereitschaft dazu ist deshalb gering, weil der viel diskutierte Tausch „Einkommen(szuwachs) gegen mehr Arbeitsplätze“ in Wahrheit ein höchst asymmetrisches Arrangement ist: Gegenwärtiger, sicherer Einkommensverzicht der einen, für zukünftige, ungewisse Arbeitsplatzgewinne der anderen.

Wie stehen die Empfänger von Sozialleistungen zu mehr Beschäftigung? Haben die Bezieher von Sozialleistungen, sofern sie im erwerbsfähigen Alter sind, ein Interesse an Beschäftigungsförderung? Leute, die einigermaßen realistische Chancen sehen, wieder eine Arbeit zu finden, werden eine Politik der Beschäftigungsförderung unterstützen. Aber umso pessimistischer Sozialleistungsbezieher ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt einschätzen, umso weniger wahrscheinlich ist, dass sie eine offensive Beschäftigungspolitik mit der Möglichkeit höherer Inflationsraten unterstützen. Denn: Die Hoffnung auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt mag zunehmen, absolute Sicherheit dafür gibt es aber nicht. Schon gar nicht bei Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe. Sicher dagegen ist, dass sie, die Sozialleistungsempfänger, die Kosten dieser Politik in Form von Preissteigerungen zu tragen haben.

Auch unter den Sozialleistungsbeziehern im erwerbsfähigen Alter ist die Unterstützung einer expansiven Beschäftigungspolitik also nicht so eindeutig, wie man auf den ersten Blick vermuten mag. Für Sozialleistungsempfänger ohne Rückkehrmöglichkeit auf den Arbeitsmarkt gilt das ohnehin.

Wer ist dann eigentlich ohne Vorbehalt für Beschäftigungspolitik? All jene, die um ihre Arbeitsplätze fürchten. Das sind viele, aber nicht ausreichend viele. Und je deutlicher die Betroffenen sehen, dass manche mit hoher Wahrscheinlichkeit immer wieder arbeitslos werden, andere aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht, umso kleiner wird die Gruppe derer, die vorbehaltlos Beschäftigungspolitik unterstützen. Sie reicht als politische Basis nicht. Darum wird der Abbau der Arbeitslosigkeit zwar in der politischen Rhetorik hochgehalten, in der politischen Praxis bleiben jedoch alle Lösungsversuche stecken.

Der Durchgang durch die unterschiedlichen Interessenpositionen zeigt: Das Vollbeschäftigungsziel ist in der Gesellschaft schwach verankert. Einer entschiedenen Beschäftigungspolitik fehlt die Unterfütterung durch die Inter-

¹⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation, Stabilität im Wachstum. Jahresgutachten 1967/68, Stuttgart, S. 131 f.

essen der relevanten Akteursgruppen. Aber gibt es nicht international ermutigende Beispiele für erfolgreiche Vollbeschäftigungspolitik? Ich übergehe hier die Frage, ob unterschiedliche Länder überhaupt von einander lernen können; ob politische Instrumente, die in einem Land erfolgreich waren, sich so ohne weiteres in einem anderen Land anwenden lassen.

„Neue Vollbeschäftigung“

Die meisten beschäftigungspolitischen Erfolge haben eines gemeinsam: Sie sind das Resultat der Expansion von Beschäftigungsformen, die deutlich von Normalarbeit abweichen: also durch die Ausbreitung unterschiedlicher Formen von atypischer Beschäftigung wie Teilzeitarbeit, Leiharbeit, diskontinuierlicher Beschäftigung. In den USA, in den Niederlanden, in Großbritannien sind solche atypischen Beschäftigungen mittlerweile längst typisch geworden – zumindest für bestimmte Beschäftigten- oder Altersgruppen.

Zum Teil werden solche Entwicklungen in der politischen Rhetorik berücksichtigt: Es ist dann nicht mehr von „Vollbeschäftigung“, sondern von „neuer Vollbeschäftigung“ die Rede. Aber der damit verbundene Beruhigungseffekt beruht auf einer (Selbst-)Täuschung. „Neue Vollbeschäftigung“ auf der Basis von atypischen Beschäftigungsverhältnissen mag einige Probleme beseitigen, insbesondere, wenn man davon ausgeht, dass eine atypische Beschäftigung immer noch besser ist als gar keine. Aber so lange zentrale gesellschaftliche Institutionen wie das System sozialer Sicherung auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite an Normalarbeit anknüpft, werden mit dem Begriff „neue Vollbeschäftigung“ hoffnungslose Erwartungen transportiert. Denn so lange die Gesellschaft institutionell an traditioneller Vollbeschäftigung ausgerichtet ist, nützt die Ausbreitung atypischer Beschäftigungen – wenn auch bis hin zu einer „neuen Vollbeschäftigung“ – nur sehr wenig. Untersuchungen zeigen, dass sich im Programm-Diskurs der Gewerkschaften ein Trend zur Erweiterung ihres Arbeitsbegriffs abzeichnet, dass sie also bereit sind, atypische Beschäftigungsformen – anders als noch vor einigen Jahren – zu akzeptieren.¹¹ Wenn die Gewerkschaften an diese terminologische Konzession aber keine institutionellen Konsequenzen, insbesondere im Sinne der vollen Einbeziehung atypischer Beschäftigung in das System sozialer Sicherheit, anschließen, dann bleibt ihr programmatischer Wandel wirkungslos und es bleiben die atypisch Beschäftigten – „neue Vollbeschäftigung“ hin oder her – mit ihren Problemen allein.

Die Wiederkehr traditioneller Vollbeschäftigung ist also hoch unwahrscheinlich. Tatsächlich fanden sich die politischen Akteure mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer mehr damit ab. Empirisch lässt sich zeigen, dass in den vergangenen 30 Jahren die beschäftigungspolitische Rhetorik zunehmend den beschäftigungspolitischen Möglichkeiten angepasst wurde. Eine Analyse der Bulletins der Bundesregierung der Jahre 1973 bis 1999 kommt zu dem Ergebnis, dass an die Stelle von „Vollbeschäftigung“ als

¹¹ Bleses/Vetterlein, a. a. O.

beschäftigungspolitisches Ziel immer anspruchslosere Formulierungen getreten sind.¹² Unmittelbar nach dem Ende der Vollbeschäftigungsphase wurde noch die Wiedererlangung der „Vollbeschäftigung“ hoch gehalten. Später dominierten dann Formulierungen wie „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ und schließlich ist nur noch von der „Erhöhung der Zahl der Beschäftigten“ die Rede. Da bei zunehmender Zahl an Erwerbsfähigen insgesamt die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit gleichzeitig steigen können, hat letztgenannte Zielsetzung mit Vollbeschäftigung so gut wie nichts mehr zu tun. Diese Tendenz zu immer unverbindlicheren beschäftigungspolitischen Zielsetzungen findet sich in allen Regierungskoalitionen, SPD/FDP, CDU/FDP und SPD/Grüne. Ein bemerkenswerter Unterschied besteht freilich darin, dass SPD-geführte Regierungen ihre Beschäftigungsrhetorik an die realen Gegebenheiten annähern, ohne konkurrierenden Zielen Priorität einzuräumen. CDU-geführte Regierungen dagegen versuchen nicht nur Vollbeschäftigungserwartungen abzubauen, bis hin zur Rede von einer „fatalen Vollbeschäftigungsgarantie“¹³, sondern forcieren zugleich Ziele wie Preisniveaustabilität, die als unvereinbar mit Vollbeschäftigung angesehen werden.

Es geht hier nicht darum zu entlarven, dass die Bundesregierungen der letzten 30 Jahre Vollbeschäftigung „in Wirklichkeit“ gar nicht wollten. Eine solche Attitüde ist dem Konstitutionszusammenhang politischer Zielsetzungen völlig unangemessen. Vielmehr ist der langfristige Abbau von Beschäftigungsrhetorik als Anpassungsbewegung an den beschäftigungspolitischen Handlungsspielraum schlicht zur Kenntnis zu nehmen. Nimmt man die publikumswirksamen beschäftigungspolitischen Verlautbarungen der letzten Zeit, so gewinnt man den Eindruck, dass dieser langfristige Trend gestoppt wurde. Sehr zum Schaden der Politik.

Heute ist das Ziel „Vollbeschäftigung“, bescheidener „Abbau von Arbeitslosigkeit“, oder – noch bescheidener – „mehr Beschäftigung“, zum Instrument der Verteidigung gesellschaftlicher Besitzstände aller Art verkommen: Mit dem Argument der Verteidigung von Arbeitsplätzen lässt sich auch noch der größte Unsinn durchsetzen. Mit dem Verweis auf drohende Arbeitsplatzverluste lassen sich noch die schüchternsten Versuche politischer Gestaltung der Gesellschaft ersticken. All dies wird möglich durch die gigantische Differenz zwischen beschäftigungspolitischer Selbstverpflichtung und beschäftigungspolitischen Möglichkeiten. So legt die Beschäftigungsfalle Politik still.

Wie lässt sich politische Handlungsfähigkeit wieder gewinnen? Voraussetzung ist zweierlei: Erstens muss Sozialpolitik so gestaltet werden, dass der Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt nicht noch weiter zunimmt (beispielsweise die Anwartschaftszeiten für Rentenbezug nicht weiter ausdehnen, die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen nicht weiter verkürzen). Denn: Je größer die Angst vor dem materiellen Absturz durch Arbeitslosigkeit, desto intensiver die politische Nötigung, Arbeitsplätze um jeden Preis zu erhalten,

12 Vgl. Jana Lantzsch, Die Abkehr vom politischen Ziel Vollbeschäftigung, in: „Zeitschrift für Soziologie“, 3/2003, S. 226-236.

13 Bundeskanzler Helmut Kohl, zit. n. Lantzsch, a. a. O., S. 233.

desto kleiner der politische Handlungsspielraum. Arbeitsplatzangst führt zu politischem Immobilismus.¹⁴ Zweitens muss die politische Beschäftigungsrhetorik möglichst weit zurückgefahren werden, um nicht Erwartungen zu schüren, die ohnehin nur enttäuscht werden können. Zur Wiederherstellung politischer Handlungsfähigkeit wäre also erforderlich, sozialpolitische Lohnersatzleistungen auf einem ausreichenden Niveau zu stabilisieren und die Beschäftigungsrhetorik abzubauen. Es könnte ja sein, dass – aus welchen Gründen auch immer – am Sozialsparen kein Weg mehr vorbei führt. Aber aus dieser Not lässt sich keine Tugend machen. Sozialabbau führt nicht zum Abbau von Arbeitslosigkeit, diese beiden Themen sind strikt zu trennen.

Gegenwärtig geschieht genau das Gegenteil: Lohnersatzleistungen werden reduziert, die Beschäftigungserwartungen werden gesteigert. Sozialabbau im Namen von mehr Beschäftigung verfehlt nicht nur das selbst gesteckte Ziel, sondern hat dramatische Nebenwirkungen: Je stärker sozialpolitisch gekürzt wird, umso mehr wird Arbeitslosigkeit zum existentiellen materiellen Problem. Ausreichend entlohnte Arbeit wird dann noch wichtiger als bisher, Abbau von Arbeitslosigkeit also noch drängender. So wird durch Sozialabbau die Differenz zwischen politischem Können und Wollen ausgeweitet. Politik des Sozialabbaus führt nicht die Menschen in Beschäftigung, sondern die Politik in die Beschäftigungsfalle. Sozialabbau ist Politik zur Abschaffung von Politik.

¹⁴ Ausführlich dazu Sylke Nissen, Arbeitsplatzangst und politischer Immobilismus. Soziale Sicherheit und politische Partizipation als Voraussetzungen staatlicher Handlungsfähigkeit, in: „Zeitschrift für Sozialreform“, 12/1994, S. 781-796.

26. + 27. Juni 2003 | Berlin
Kulturpolitischer Bundeskongress

inter. kultur. politik.

Kulturpolitik in der multiethnischen Gesellschaft

Die Dynamik der durch Migration und Globalisierung ausgelösten kulturellen Veränderungen findet bislang nur wenig Resonanz in der öffentlichen Kulturpolitik. Migration wird vorwiegend als soziale Frage, oft sogar Bedrohung gesehen, ohne die darin angelegten Chancen und Potenziale, wie z.B. die Qualifikationen und Begabungen der Immigranten oder deren Beiträge zum kulturellen Leben, zur Kenntnis zu nehmen.

Namhafte KünstlerInnen, WissenschaftlerInnen, VertreterInnen aus öffentlichen Verwaltungen, Kulturverbänden, Stiftungen und der Politik aus dem In- und Ausland diskutieren, wie öffentliche Kulturpolitik mit der Tatsache umgeht, dass

Multiethnizität und Multikulturalität konstitutive Elemente moderner Stadtgesellschaften sind. Der Kongress hat das Ziel, konkrete Erwartungen und Forderungen an die interkulturelle Politik zu formulieren, um eingefahrene Förderungsstrukturen, Denk- und Handlungsmuster zu verändern.

► **VORTRÄGE, ROUND TABLES UND FOREN** u.a. mit Kulturstaatsministerin **Christina Weiss**, Staatsministerin **Kerstin Müller**, NRW-Kulturminister **Michael Vesper**, **Lale Akgün**, MdB, Berlin, **Adel Karasholi** Leipzig, **Naseem Khan** London, **Grigory Kofman** Berlin, **Sarat Maharaj** London, **Bertram Müller** Düsseldorf, **Dieter Oberndörfer** Freiburg, **Regina Römhild** Frankfurt/M.,

Tzveta Sofronieva Berlin, **Jean-Pierre Saez** Grenoble, **Jette Sandahl** Göteborg, **Faruk Şen** Essen, **Tjeu Strous** Rotterdam, **Hortensia Völckers** Halle/Berlin

► **KULTURPROGRAMM zum Kongressfest: GLOBALISER.03 SOUND SYSTEM NIGHT**

Eine Veranstaltung der **Kulturpolitischen Gesellschaft e.V.** und der **Bundeszentrale für politische Bildung** in Kooperation mit dem **Haus der Kulturen der Welt**, gefördert durch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, das Auswärtige Amt, die Europäische Kulturstiftung, die Peter Klöckner Stiftung, die Allianz Kulturstiftung u.a.m.

► **INFO UND ANMELDUNG: Kulturpolitische Gesellschaft** · Weberstraße 59a · 53113 Bonn
 Telefon 0228/201 67-0 · Fax -33 · post@kupoge.de · http://www.kupoge.de