

Soziale Innovation, Konversion und Massenarbeitslosigkeit

Dr. Axel Bust-Bartels, geb. 1947, Dipl.-Volkswirt, 1968 bis 1974 Studium der Volkswirtschaft, Politik und Soziologie an den Universitäten Bonn und Göttingen, ist wissenschaftlicher Angestellter am Seminar für Politikwissenschaft der Universität Göttingen. Arbeiten bisher zur DDR-Forschung und zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland.

Schaut man sich bei aller gegenwärtigen Fixiertheit auf die Geldsphäre das Bruttosozialprodukt realgüterwirtschaftlich an, so ist festzustellen, daß der Wohlstand der Nation trotz Wachstum keineswegs steigt. Die *sozialen Kosten* und die *negativen externen Effekte* des Wachstumsprozesses werden immer größer. Dazu gehören nicht nur Schäden zum Beispiel durch die Umweltverschmutzung (Stichworte: Pseudokrapp, Waldsterben), sondern unter anderem auch die Beeinträchtigungen der sozialen Umwelt, Belastungen am Arbeitsplatz, Zerstörung sozialer Beziehungen (wenn es den Unternehmern zum Beispiel gelingt, die Flexibilisierung der Arbeitszeit im größeren Maßstab durchzusetzen und damit das gemeinsame freie Wochenende verloren geht).

Der Anteil des Bruttosozialproduktes, den man als *defensive Produktion*¹ bezeichnet, steigt absolut und relativ. Das sind Ausgaben, die aufgewendet werden müssen, um die Schäden und Nachteile, die an anderer Stelle des Wachstumsprozesses entstehen wieder zu beheben - falls das möglich ist (zum Beispiel Altlastsanierung bei Müllkippen). Sinnvoller als die Förderung der defensiven Produktion (die im Einzelfall durchaus vernünftig sein kann) ist generell die Ursachenbekämpfung, das heißt die Vermeidung von Schäden.

Zur Befriedigung vieler Bedürfnisse in unserer Gesellschaft werden Wege der Produktion beschaffen, die der *positionellen Ökonomie*² zuzurechnen sind. Dieser Begriff unterscheidet in der gesellschaftlichen Produktion einen Bereich der „materiellen Ökonomie“, in dem ohne Qualitätseinbußen die Produktion gesteigert werden kann und „demokratischer Wohlstand“ möglich ist, von einem Bereich, in dem nur „oligarchischer Wohlstand“ (Wohlstand für wenige) möglich ist. Durch ein „Zuviel“ an Produktion in diesem Bereich wird eine „soziale Verstopfung“ bewirkt, die den Nutzen dieser Güter gegen Null tendieren oder negativ werden läßt. Der Markt liefert in diesem Bereich die falschen Signale und durch Wirtschaftswachstum in diesem Bereich sind diese Bedürfnisse nicht „demokratisch“ zu befriedigen. Zur Bedürfnisbefriedigung für alle bedarf es anderer Lösungen.

Diese Andeutungen mögen genügen, um die Notwendigkeit einer weitergehenden Konversion des gesellschaftlichen Produktionsprozesses zu verdeutlichen. Dieses Problem sollte bei Strategien zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit stärker als bisher berücksichtigt werden. Es gibt Überlegungen und erste Ansätze zur Konversion in der Rüstungsindustrie. Es gibt Ansätze, bei Betriebsstillegungen anderes, „sozial Nützliches“ zur Erhaltung der Arbeitsplätze zu produzieren. Systematisch ist die Problematik der Konversion aber bisher nicht in den Rahmen von Strategien zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit gestellt worden.

Der gängige Ruf nach bloßer technischer Innovation, nach mehr Investitionen und höherem Wachstum als Basis für einen hohen Lebensstandard aller³ - ohne genau hinzusehen, was da wächst - ist unverantwortlich blind gegenüber den angedeuteten Sachverhalten. Es gilt, die Frage, was eigentlich gesellschaftlich sinnvolle Produktion ist, nicht aus den Augen zu verlieren, wenn man über die aktuellen ökonomischen Krisenerscheinungen, speziell die Massenarbeitslosigkeit, nachdenkt.

1982 überschritt die Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen in der Bundesrepublik die Zwei-Millionen-Grenze. Trotz des 1983 einsetzenden kontinuierlichen Aufschwungs mit einer „Traumkonstellation der

1 Vgl. u. a. C. Leipert, Ökologische und soziale Folgekosten der Produktion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 19/1984.

2 Vgl. F. Hirsch, Social Limits of Growth, Cambridge/Mass. 1976.

3 So vor kurzem etwa der „Weise“ Helmut Hesse, Mitglied des Sachverständigenrates, auf einer Veranstaltung anlässlich eines Forschungspreises „Herausforderung Zukunft“ des amerikanischen Zigarettenherstellers Philip Morris in der Göttinger Universität (Vgl. Göttinger Tageblatt 10.12.1987).

wirtschaftlichen Rahmenbedingungen" (Scharpf) wurde dieser Sockel bis heute nicht abgebaut. Alle ernstzunehmenden Untersuchungen rechnen mit einer Fortdauer der Massenarbeitslosigkeit bis weit über das Jahr 2000 hinaus. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) und die Prognos AG etwa rechnen bei einem durchschnittlichen realen Wachstum von 2,5 Prozent mit folgender Entwicklung: Die Arbeitslosigkeit einschließlich der „stillen Reserve" steigt von 3,6 Millionen Personen 1984 auf 4,3 Millionen 1990 und sinkt mit 3,2 Millionen Personen im Jahr 2000 etwas unter das heutige Niveau.⁴ Von gewerkschaftlicher Seite werden die verschiedenen Voraussetzungen dieser Berechnungen allerdings als viel zu optimistisch kritisiert.⁵ Der Sachverständigenrat rechnet für 1988 nur noch mit einem Wachstum von 1,5 Prozent. Und in welchem Ausmaß sich der Börsenkrach weiterhin realgüterwirtschaftlich und damit auf die Beschäftigung auswirkt, ist noch gar nicht abzusehen. Um eine Vorstellung der qualitativen Dimensionen der Arbeitslosigkeit und ihrer Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft zu vermitteln, sei hier auf folgende wenig bekannte Tatsache verwiesen: Durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit 1970 in den USA um nur 1,4 Prozent starben - ausgelöst durch den mit der gestiegenen Existenzunsicherheit erhöhten Streß - nach einem Intervall von fünf Jahren, also 1975, mehr als 50 000 Menschen zusätzlich, die sonst am Leben geblieben wären.⁶

Angesichts derartiger Entwicklung sollte man nicht davor zurückschrecken, auch ungewöhnliche, dem gängigen ökonomischen Denken fremde Wege zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit - die vor allem auch „billiger" sind - zu diskutieren.

Der im folgenden dargestellte Vorschlag einer wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen *Strategie der sozialen Innovation* versteht sich nicht als Alternative, sondern als sinnvolle Ergänzung und Erweiterung der gegenwärtig einzig relevanten Strategien der Arbeitszeitverkürzung und der Beschäftigungsprogramme.⁷ Allerdings wird man allein mit Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigungsprogrammen - wenn man realistisch kalkuliert - die Massenarbeitslosigkeit zwar etwas verringern, jedoch nicht beseitigen können.

4 Vgl. W. Klauer/P. Schnur/M. Thon, Arbeitsmarktperspektiven der 80er und Zahlen der 90er Jahre - Neue Modellrechnungen für Potential und Bedarf an Arbeitskräften, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1985) 1; Prognos AG/C.v. Rothkirch/J. Weidig u. a., Die Zukunft der Arbeitslandschaft - Zum Arbeitskräftebedarf nach Umfang und Tätigkeiten bis zum Jahr 2 000, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 94.1 und 94.2, Nürnberg 1985.

5 Vgl. C. Schäfer, Auch bei Wachstum bleibt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2 000 eine politische Aufgabe, in: WSI-Mitteilungen (1983) 3.

6 Diese Untersuchung des Harvard-Professors Harvey Brenner und andere Studien zu diesem Problem sind - gerade wegen des statistisch-methodischen Vorgehens - auf zwei internationale Tagungen heftig diskutiert und weitgehend anerkannt worden. (Vgl. dazu zusammenfassend u. a.: Frankfurter Rundschau vom 8.2.1982. Dokumentationsseite).

7 Im Zeitalter des „Besetzens von Begriffen", des Kreierens von Begriffen für die politische Auseinandersetzung, ist der Begriff Beschäftigungsprogramm denkbar schlecht gewählt. Man assoziiert bei diesem Begriff nicht, daß es sich bei den meisten Beschäftigungsprogrammen um für die Zukunft der Gesellschaft (selbst im engeren ökonomischen Sinne) höchst wichtige Arbeiten handelt, man verbindet damit eher so etwas wie den Luxus einer Beschäftigungstherapie für die in der Gesellschaft Zukurzgekommenen.

Der Begriff der sozialen Innovation bezeichnet zum einen den Prozeß der Gründung einer neuen Institution und der Schaffung eines neuen Instrumentariums zur wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Steuerung. Er bezeichnet außerdem die Unterstützung von vernünftigeren - mehr einem sozialen als einem technischen Ideal folgenden - Problemlösungen in vielen gesellschaftlichen Bereichen, die arbeitsintensiver sind, die aber bislang nicht angegangen werden, da die zusätzlich dafür benötigten Arbeitskräfte (angeblich) nicht finanziert werden können.

Die Kosten der Arbeitslosigkeit und die Kosten der Beschäftigung

Ausgangspunkt der Überlegung, daß die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit kein ökonomisches Problem im engeren Sinne darstellt, ist die Tatsache, daß auch die gegenwärtige Arbeitslosigkeit „den Staat“ (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungsträger) eine Menge kostet. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) argumentiert in seinen Berechnungen dazu nicht etwa mit dem Ausfall an Wertschöpfung für die Gesellschaft, der vermieden worden wäre, hätten die Arbeitslosen gearbeitet: nicht mit sozialen und gesundheitlichen Folgekosten der Arbeitslosigkeit; nicht mit der Vernichtung von Humankapital durch Verluste an beruflicher Qualifikation und so weiter - alles Elemente, die in eine vernünftige volkswirtschaftliche Kostenberechnung eigentlich eingehen müßten. Das IAB klammert alle diese Kosten aus, weil sie schwer zu ermitteln sind - geht damit faktisch also von deren Nicht-Existenz aus -, und beschränkt sich auf die direkt faßbaren Kosten, die „dem Staat“ an Mehrausgaben und Mindereinnahmen gegenwärtig durch die registrierte⁸ Arbeitslosigkeit entstehen.⁹

Im einzelnen sind das: die *Mehrausgaben* durch die Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, von Renten- und Krankenversicherungsbeiträgen für Arbeitslose, von Sozialhilfe und Wohngeld sowie die *Mindereinnahmen* bei Renten- und Krankenversicherung,¹⁰ bei der Bundesanstalt für Arbeit, bei der Einkommensteuer und den indirekten Steuern. Diese Mehrausgaben und Mindereinnahmen betragen 1984 für „den Staat“ pro Arbeitslosengeldempfänger 29 700 DM, pro Arbeitslosenhilfeempfänger 27 500 DM und pro Arbeitslosen ohne Leistungsbezug immerhin noch 15 600 DM. Ausgehend von den Anteilen der drei Gruppen an der Gesamtzahl der registrierten Arbeitslosen von 37,9 Prozent, 26,4 Prozent und 35,7 Prozent, ergeben sich für 1984 durchschnittliche *gesamtfiskalische* Kosten in Höhe von 23 900 DM pro Person und Jahr - das heißt bei 2,27 Millionen registrierten Arbeitslosen im

⁸ Die „stille Reserve“ ist nicht berücksichtigt, obwohl auch hier dem Staat zweifellos Kosten entstehen.

⁹ Vgl. zum folgenden: E. Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1985) 1; H.U. Bach/H. Kohler/E. Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1986) 3.

¹⁰ „Die Mindereinnahmen der Kranken- und Rentenversicherung ergeben sich als Saldo aus den potentiellen Einnahmen - im Falle der Beschäftigung - und den tatsächlichen Einnahmen aus Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit im Falle der Arbeitslosigkeit. Analog errechnen sich die Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern als Saldo“; E. Spitznagel, a. a. O., S. 20.

Jahresdurchschnitt Gesamtkosten in Höhe von 54,1 Milliarden DM. 1985 sind diese Kosten aus verschiedenen Gründen auf 24 700 DM pro Person und Jahr oder insgesamt 57 Milliarden DM gestiegen. Von diesen Gesamtkosten entfielen 1984 nur knapp 30 Prozent auf Zahlungen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (1985 nur noch 27 Prozent). Gut die Hälfte der Gesamtkosten besteht aus Mindereinnahmen, knapp die Hälfte aus Mehrausgaben. Stellt man diesen Kosten der Arbeitslosigkeit die Kosten einer Beschäftigung - etwa in einer tariflich bezahlten Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) (siehe dazu weiter unten) - gegenüber, so ergibt sich nur eine geringe Differenz: „Selbst wenn nur unmittelbare Entlastungswirkungen einbezogen werden, finanzieren sich die ABM... bereits zu 65 Prozent selbst. Bezieht man zusätzlich mittelbare fiskalische Wirkungen mit ein, so erhöht sich die Selbstfinanzierungsquote auf 91 Prozent".¹¹

Den durchschnittlichen Kosten einer ABM-Beschäftigung im Jahre 1985 von 39 000 DM pro Person und Jahr stehen gesamtfiskalisch unmittelbare Entlastungen von über 25 000 DM gegenüber. Nimmt man die durch Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekte bedingten Arbeitsmarktentlastungswirkungen dazu, so erhöht sich die gesamtfiskalische Entlastung auf 35 000 DM.¹² „Weitere positive Wirkungen von ABM - wie zum Beispiel vermiedene psychosoziale und gesundheitliche Belastungen und unterbliebene Dequalifizierung infolge von Arbeitslosigkeit - sind in diesem Kostenvergleich nicht berücksichtigt. Auch der gesamtgesellschaftliche Nutzen der durch ABM erbrachten Leistungen . . . wurde nicht einbezogen. Beides dürfte . . . das ohnehin geringe rechnerische Finanzierungsdefizit mehr als aufwiegen".¹³ Gesamtfiskalisch betrachtet betragen die Kosten der tariflich bezahlten Beschäftigung von zwei Millionen Arbeitslosen für „den Staat" also nur 8 Milliarden DM mehr. Selbst wenn man ausschließlich von den unmittelbaren Entlastungen ausginge (das heißt ohne Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekte zu berücksichtigen) - Bund, Länder, Gemeinden und die Sozialversicherungsträger also in den Genuß erheblicher „Gratiseffekte" kämen -, beliefen sich die Kosten der Beschäftigung von zwei Millionen Arbeitslosen zu tariflichen Bedingungen für den Bund nur auf 28 Milliarden DM. Gemessen an der gegenwärtig diskutierten Steuerentlastung in Höhe von 44 Milliarden DM und gemessen an der Wichtigkeit, die verbal dem Problem der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit zugemessen wird, sind Kosten in dieser Höhe zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit keine ökonomische Restriktion im engeren Sinne.

Diese Erkenntnis ist wichtig, um von der ökonomischen Sachzwang- und „Sparzwang"-Ebene der bisherigen Diskussion zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit wegzukommen. Allerdings darf nicht der Eindruck entstehen, es handle sich beim Beschreiten dieses Weges zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit um eine Patentlösung, die einfach in die Tat umzusetzen wäre. Der Durch-

11 Bach/Kohler/Spitznagel, S. 373.

12 Vgl. ebenda, S. 372.

13 Spitznagel, S. 21.

Setzung einer daran anknüpfenden Strategie zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit, die nicht so sehr auf klotzige Ausgabenprogramme, sondern eher auf soziale Phantasie und soziale Innovation setzt, stehen mächtige und sehr durchsetzungsfähige Interessen, soziale Mechanismen und Bewußtseinsstrukturen entgegen.¹⁴

Der gesellschaftliche Bedarf an arbeitsintensiveren Problemlösungen

Besteht also einerseits für „den Staat“, wenn gesamtfiskalisch und nicht partialbürokratisch kalkuliert wird, grundsätzlich die Möglichkeit, ein Millionenheer von Arbeitskräften über den jetzigen Zustand hinaus tariflich bezahlt zusätzlich zu finanzieren, so gibt es andererseits in vielen gesellschaftlichen Bereichen und zur Lösung vieler gesellschaftlicher Problemlagen einen erheblichen Mehrbedarf an Arbeitskräften.

Als erster ist der große Bereich der *Human-Dienste*, nämlich Bildung (Aus-, Fort- und Weiterbildung), Gesundheit sowie soziale Dienste und Pflege zu nennen. Im Vergleich mit anderen großen Industrienationen ist hier ein erheblicher Nachholbedarf¹⁵ für die Bundesrepublik festzustellen (siehe Tabelle 1). Dieser Bereich hat aus verschiedenen Gründen in allen hier betrachteten Ländern zugenommen; der Rückstand der Bundesrepublik ist allerdings dabei erhalten geblieben beziehungsweise hat sich im Bereich der sozialen Dienste sogar erheblich verschärft. Beträgt der Anteil der Beschäftigten im Humanbereich Anfang der achtziger Jahre in der Bundesrepublik nur 10,7 Prozent, so sind es demgegenüber in den USA 17,8 und in Schweden sogar 25,5 Prozent.

Tabelle 1: Anteil der im Bereich der Human-Dienste Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigung in Schweden, Großbritannien, USA und BRD (in Prozent)

	BRD 1961	USA 1962	GB 1961	SW 1964	BRD 1982	USA 1983	GB 1981	SW 1983
Human-Dienste insgesamt	5,4	10,7	7,8	11,2	10,7	17,8	15,0	25,5
Gesundheit	2,3	4,3	3,3	4,4	4,8	7,8	5,8	10,1
Soziale Dienste	1,1	1,0	0,7	2,6	1,3	2,2	2,2	7,8
Bildung	2,0	5,4	3,8	4,2	4,6	7,8	7,0	7,6

Quelle: Martin Rein, *Women in the Social Welfare Labour Market*, Discussion Papers, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/CMP 85-18, Berlin 1986; Hans-Jürgen Krupp, *Die Erschließung von Arbeitsplatzreserven im Tertiärsektor als Beitrag zur Lösung struktureller Probleme*, in: Hans-Jürgen Krupp/ Bernd Rohwer/Kurt W. Rothschild, *Wege zur Vollbeschäftigung*, Freiburg 1986.

¹⁴ Jürgen Kühl hat bereits 1979 angeregt, „Interessentabieaus“ der „am Wirtschafts-, Bildungs- und Arbeitslosigkeitsgeschehen Beteiligten und Betroffenen“ aufzustellen, um die verfolgten „Grundwerte, Ziele und Strategien“ durchsichtiger zu machen. Vgl. J. Kühl, Ein Arbeitsgesamtplan für Vollbeschäftigung binnen fünf Jahren - Erste vorläufige Überlegungen, in: *Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge, Band 102, Staat und Wirtschaft*, 1979, S. 348; Ders., *Die Rekonstitution der Vollbeschäftigung. Von der Utopie zur Vision humaner Arbeitspolitik*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (1984) 1, S. 82. Vgl. etwas weniger optimistisch hinsichtlich der Einsichtsfähigkeit der beteiligten Gruppen: A. Bust-Bartels, *Wer verhindert die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit?*, in: *Widersprüche* Nr. 24, Offenbach 1987.

¹⁵ Natürlich sind die folgenden Zahlen nur ein sehr grober Indikator. Man muß, um konkret den Nachholbedarf im Detail festzustellen, sehr viel genauer hinsehen, was sich hinter diesen Zahlen im einzelnen verbirgt. Seine Höhe wird auch sicher je nach zugrunde gelegtem Kriteriensystem schwanken. Wegen der Ausprägtheit der Zahlendifferenzen läßt sich in einem ersten Zugriff aber durchaus damit argumentieren.

Dieser Trend scheint sich unabhängig von der jeweiligen Organisationsart (staatlich/privatwirtschaftlich) zu ergeben. In den USA wurde vorrangig der Weg der Kommerzialisierung der Dienste im Humanbereich beschriftet - mit der Folge einer recht ungleichmäßigen Inanspruchnahme dieser Leistungen: Nur wer entsprechend bezahlen kann, erhält eine gute Versorgung, so daß hier nur ein Teil des gesellschaftlichen Bedarfs gedeckt wird. In Schweden fand dagegen die Ausweitung der Human-Dienste im wesentlichen im öffentlichen Sektor statt - mit der Folge einer egalitären Verteilung des Angebotes dieser Dienste.¹⁶

Welcher Weg in den anderen Industrienationen auch eingeschlagen wurde - Tatsache bleibt der erhebliche Rückstand der Bundesrepublik in diesem Bereich. Der Rückstand wird sogar noch größer, wenn man sich vergegenwärtigt, daß in Schweden und den USA die Erwerbsquote (bedingt durch die sehr hohe Erwerbstätigkeit der Frauen) größer ist als in der Bundesrepublik, der Rückstand der Bundesrepublik pro Kopf der Bevölkerung - und das ist eigentlich der richtige Maßstab für die Qualität der Versorgung im Bereich der Human-Dienste - also noch größer ist als die Prozentzahlen ausweisen. Stellt man einmal (im Bewußtsein der Problematik solcher Vergleiche, nur um Größenordnungen aufzuzeigen) den Vorsprung der USA am Anteil der Beschäftigten in den Human-Diensten von 7 Prozent oder den von Schweden von sogar 15 Prozent der Arbeitslosenrate in der Bundesrepublik von etwa 9 Prozent gegenüber, so wird deutlich, wieviel Beschäftigungspotential hier liegt.¹⁷

Der Rückstand der Bundesrepublik gegenüber anderen Industrienationen im *Bildungsbereich* ist zwar nicht mehr ganz so kraß wie Anfang der sechziger Jahre, er ist jedoch nach wie vor offenkundig: 4,6 Prozent der Beschäftigten sind hier im Bereich der Bildung tätig, in den USA und in Schweden sind es 7,8 beziehungsweise 7,6 Prozent. Wurde wegen des Rückstandes im Bildungsbereich Ende der sechziger Jahre Alarm geschlagen, ein Rückfallen in die Zweitrangigkeit befürchtet¹⁸ und dementsprechend der Ausbau des Bildungswesens verstärkt vorangetrieben, so wird heute allgemein von einer „Überversorgung“ gesprochen und entsprechend eingespart. Dagegen könnte, zum Beispiel in den Schulen, mit den vorhandenen voll ausgebildeten, aber zum Teil arbeitslosen Lehrern die Bildung und Ausbildung wesentlich verbessert werden. Aber einen pädagogisch begründeten Mehrbedarf an Lehrern melden angesichts der gegenwärtigen gesellschaftlichen Stimmung der Deutsche Beamtenbund, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und der Bundeselternrat nur noch verschämt an.¹⁹ Und in der Wissenschaft heißt es auch nur noch defensiv: „Grundsätzlich kann die pädagogische Wünschbarkeit einer offensiven Einstellungspolitik der Länder nicht bestritten

16 Vgl. H.-J. Krupp, Die Erschließung von Arbeitsplatzreserven im Tertiärsektor als Beitrag zur Lösung struktureller Probleme, in: H.-J. Krupp/B. Rohwer/K. W. Rothschild (Hg.): Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg 1986, S. 247.

17 Vgl. Krupp, S. 239.

18 Vgl. u. a. G. Picht, Die Deutsche Buidungskatastrophe, Olten-Freiburg 1964.

19 Vgl. V. Starr, Lehrerarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: M. Baethge u. a., Studium und Beruf, Freiburg 1986, S. 373.

werden".²⁰ Stattdessen werden die demographische Entwicklung und die Anzahl ausgebildeter Lehrer zusammen mit dem angeblichen „Spar-Zwang“ in „den“ öffentlichen Haushalten²¹ als Argument zum Beweis der Überversorgung benutzt. Aber allein - um beim internationalen Vergleich zu bleiben - ein Aufholen des Rückstandes in der Schüler-Lehrer-Relation gegenüber der DDR hätte schon 1984 der zusätzlichen Einstellung von 86 151 Lehrern bedurft.²² In der Bundesrepublik gab es nach Angaben der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft 1985 71700 arbeitslose, voll ausgebildete Lehrer.²³

Ein erheblicher Mehrbedarf an Beschäftigung im Bildungsbereich ergäbe sich schließlich aus einer Verwirklichung gewerkschaftlicher Forderungen²⁴, von denen hier nur die wichtigsten erwähnt seien: Da verschiedene Studien eine tatsächliche Arbeitszeit der Lehrer von über 45 Stunden pro Woche ausweisen²⁵, und die Lehrer bei der Einführung der 40-Stunden-Woche im öffentlichen Dienst mit dem Hinweis auf den damaligen Lehrermangel nicht in den Genuß einer entsprechenden Verminderung der Pflichtstundenzahl gekommen waren, soll die wöchentliche Pflichtstundenzahl aus Gründen der Arbeitszeitgerechtigkeit gesenkt werden. Von der Verwirklichung der 35-Stunden-Woche im Bereich der Schule verspricht sich die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft neben der um 60 000 Personen erhöhten Beschäftigung grundsätzlich eine verbesserte Qualität der pädagogischen Arbeit.²⁶ Von dem im Rahmen der Gewerkschaft diskutierten „Sabbatjahr“ (einem längeren Urlaub zur Fortbildung) wird erwartet, daß es neben dem Effekt eines einmaligen Mehrbedarfs von 70 000 bis 80 000 Lehrern erstmals eine echte, intensive Fortbildung ermöglicht.²⁷ Auf das *Schulwesen* im Rahmen der Bildungspolitik ist hier wegen des quantitativen Gewichts und der besonderen öffentlichen Aufmerksamkeit etwas intensiver eingegangen worden. Ähnlich läßt sich für die weiterführende Bildung, für die Erwachsenenbildung und so weiter argumentieren.

Neben dem quantitativen, im internationalen Vergleich offenkundigen Rückstand an Beschäftigten im bundesdeutschen *Gesundheitswesen* weisen vor allem zwei Problembereiche auf einen erhöhten Beschäftigungsbedarf und auf arbeitsintensivere gesundheitspolitische Lösungen hin: Der Anteil der chronisch Kranken an der Gesamtzahl der kranken Personen hat sich in den

20 Ebenda.

21 Dieser sachgesetzliche „Spar-Zwang“ in „den“ öffentlichen Haushalten existiert nicht. Es existiert der Zwang, der aus einer bewußten politischen Prioritätenverschiebung resultiert. Ohne „Sachzwang“ werden bestimmte gesellschaftliche Bereiche zu Lasten anderer über die öffentlichen Haushalte sehr großzügig ausgestattet. Vgl. dazu A. Bust-Bartels, Wer verhindert die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit?, in: Widersprüche, Offenbach (1987) 24.

22 Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik 1986; Statistisches Jahrbuch der DDR 1986.

23 Vgl. Sekretariat Arbeitslose Lehrer beim Hauptvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hg.), Lehrerarbeitsmarkt 1985/86, Frankfurt 1985, S. 1.

24 Vgl. im einzelnen dazu u. a. D. Wunder, Lehrerüberschuß versus Lehrerberarf, in: Universität Bremen. Zentrale Lehrerbildungskommission (Hg.), Lehrerarbeitslosigkeit und Lehrerausbildung, Bremen 1985.

25 Vgl. Starr, S. 374.

26 Vgl. Wunder, a.a.O.

27 Vgl. ebenda.

letzten Jahren drastisch erhöht.²⁸ Dem Übergewicht chronischer Krankheiten sowohl bei den Todesursachen als auch im Krankheitsgeschehen steht die überwiegend auf Symptombehandlung ausgerichtete Medizin relativ hilflos gegenüber oder verrichtet faktisch ein Sysphusarbeit. „Eine sinnvolle Behandlung ist in erster Linie als Betreuung zu verstehen, das heißt als Unterstützung bei der Bewältigung von Krankheit“.²⁹ Die Abkehr von der vorherrschenden medikamentösen Behandlung, die mit einer solchen Methode verbunden wäre, kann letztlich auch zu erheblichen Einsparungen führen: „Eine inhaltliche Umorientierung macht auch Mittel frei, die personal-intensive persönliche und soziale Hilfen ermöglichen“.³⁰ Mit den oben aufgezeigten Möglichkeiten einer „billigen“ Finanzierung tariflich bezahlter Arbeitskraft ließe sich zudem dem interessenbedingten, gegenwärtig noch sehr durchsetzungsfähigen Widerstand gegen solche arbeitsintensiveren Problemlösungen leichter begegnen.

Das weit überproportionale Anwachsen der chronischen Krankheiten bei Personen unter 65 Jahren weist darauf hin, daß diese Zunahme nicht primär demographisch, sondern vor allem durch Umweltfaktoren im weitesten Sinn bedingt ist (zum Beispiel zunehmende Allergien bei Kindern). Überhaupt überwiegen heute Todesursachen, die „durch Umweltfaktoren und Verhaltensformen bedingt (sind), die sich die Menschen selber geschaffen haben“³¹ und denen bisher „die Medizin mit medizinischen Maßnahmen hilflos gegenübersteht“.³²

Neben der Behandlung als Betreuung tut sich also ein weites Feld von Primärprävention³³ auf, das heißt des Identifizierens und Zurückdrängens krankheitserregender Umwelteinflüsse. Erfolge bei einer Verbesserung der Volksgesundheit sind vor allem an dieser „Front“ der Gesundheitspolitik zu erwarten, denn trotz der gegenwärtigen Kostenlawine im Medizinsektor hat sich der Gesundheitsstatus der Gesamtbevölkerung nicht zum Besseren verändert.³⁴ Zur Verwirklichung dieses arbeitsintensiveren Wegs der Primärprävention zur Verbesserung der Volksgesundheit wird gegenwärtig unter anderem eine Reaktivierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der kommunalen Gesundheitspolitik diskutiert.³⁵ Ebenfalls im Gespräch sind

28 Vgl. u. a. H. Reiners (Wissenschaftliches Institut der Ortskrankenkassen. AOK-Bundesverband). Die Reform des Gesundheitswesens, in: M. Opielka/I. Ostner (Hg.), Umbau des Sozialstaates, Essen 1987, S. 370 f.

29 Ebenda, S. 373.

30 E. Huber, Berliner Gesundheits-Lehren, in: B. Blanke u. a. (Hg.), Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Leviathan, Sonderheft (1986) 7, S. 377.

31 H. Schäfer, Lebenserwartung und Lebensführung, in: Medizin, Mensch, Gesellschaft, Bd. 1, Stuttgart 1976, S. 29; ders., Hinweise auf Umweltschäden aus Lebenserwartung, spezifische Sterblichkeiten, Sterbeziffern und Krankheitshäufigkeiten, in: ders. (Hg.), Folgen der Zivilisation, Frankfurt 1974, S. 72 ff.

32 Ebenda, S. 32.

33 Prävention spielt gegenwärtig kaum eine Rolle, Gesundheitspolitik ist zur reinen Kostenpolitik geworden. Vgl. u. a. R. Rosenbrock, Gesundheitsforschung aus der Defensive, in: H.-H. Abholz u. a. (Hg.), Wie teuer ist uns Gesundheit?, Berlin 1984.

34 Vgl. u. a. M. Jänicke, Staatsversagen, München 1986, S. 65.

35 Vgl. B. Badura/K. Lenk, Der öffentliche Gesundheitsdienst, in: Blanke u. a., a. a. O.; Huber, Berliner Gesundheitslehren, ebenda; H. Reuter, Gibt es noch eine Alternative? Ein Beitrag zur Diskussion über die Zukunft des ÖGD in der Bundesrepublik, in: Öffentliches Gesundheitswesen (1982) 44.

„regionale“ arbeitsmedizinische Zentren nach dem Vorbild der italienischen Arbeitermedizin, in denen Arbeitsmediziner, Schadstoffexperten, Sicherheitsingenieure, Arbeitsrechtler und entsprechend ausgebildete Sozialarbeiter zusammenarbeiten.³⁵

Im Bereich der *sozialen Dienste und der Pflege* ist der Rückstand der Bundesrepublik gegenüber anderen Industrienationen besonders ausgeprägt. Die demographische Entwicklung, das heißt der wachsende Anteil der alten Bevölkerung sowie die aus verschiedenen Gründen³⁷ sich verringenden Möglichkeiten der familiären Pflegepraxis weisen auf einen weiter wachsenden Bedarf in diesem Bereich hin.³⁸ Gegenüber den „reinen Lehren“³⁹ der Vermarktung der Pflegedienste und der Hilfsbedürftigkeit, der Rückverlagerung solcher Dienste in die Familie beziehungsweise „ins Ehrenamt“ oder dem Ersetzen bisheriger Selbsthilfepotentiale durch professionelle Erwerbsarbeit in sozialen Großorganisationen (bei der Altenbetreuung polemisch „Pflegefabriken außerhalb der Gemeinschaft“ genannt)⁴⁰, haben sich in den letzten Jahren konzeptionell und praktisch im Zusammenhang mit der Selbsthilfebewegung grundlegend andere, arbeitsintensivere „humanere“ Problemlösungen herauskristallisiert, die entgeltliche und unentgeltliche personale Dienstleistungen beziehungsweise Eigenarbeit zu verknüpfen versuchen⁴¹ und damit zu einem ganz anderen, qualitativ sehr viel höher einzuschätzenden Niveau der Versorgung kommen. Als bekanntestes Beispiel dafür sei etwa auf die Sozialstationen verwiesen.⁴² Derartige Ansätze bedürfen dringend weiterer Förderung.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß sowohl quantitativ wie qualitativ unter verschiedenen Kriterien erhebliche Defizite im Bereich der Humandienste vorhanden sind. Zur Behebung dieser Defizite bedarf es kaum großer Investitionen, sondern vor allem zusätzlicher (tariflich bezahlter) Arbeitskraft und einer größeren Sensibilität für soziale Innovation.

Neben dem großen Bereich der Humandienste, in dem relativ einfach (die Betonung liegt auf *relativ*) die Beschäftigung ausgeweitet werden kann, gibt es ein weites Feld von gesellschaftlichen Problemlagen, bei denen - zumindest von einem sehr großen Teil der Bevölkerung - die arbeitsintensiveren Lösungen als die vernünftigeren angesehen werden. Hier ist allerdings die

36 Reiners, S. 385.

37 Zu nennen ist hier vor allem die Tatsache, daß immer weniger Personen in Mehrpersonen- oder gar kompletten Familienhaushalten wohnen sowie die stärkere Orientierung der Frauen an einer Teilhabe am Arbeitsmarkt. Vgl. u. a. I. Ostner, Haushaltsproduktion heute, in: H. Fürstenberg u. a. (Hg.), Selbsthilfe als ordnungspolitische Aufgabe, Baden-Baden 1984.

38 Der Umfang ist allerdings schwierig quantifizierbar. Vgl. dazu F. Hegner, Soziale Dienste zwischen Beruf und Freiwilligkeit, in: M. Dierkes/B. Strümpel (Hg.), Wenig Arbeit aber viel zu tun, Opladen 1985.

39 Vgl. dazu u. a. A. Evers, Weder um Gottes Lohn noch um der Beschäftigung Willen, in: Opielka/Ostner, a. a. O.

40 Vgl. dazu u. a. M. Lagergren, Selbsthilfegruppen: Retter des Wohlfahrtsstaates?, in Blanke u. a., a. a. O.

41 Vgl. u. a. Hegner, a. a. O.; Evers, a. a. O.

42 Dieses Beispiel zeigt aber auch, wie wichtig permanente öffentliche Kontrolle und Korrektur - beides integraler Bestandteil solcher Ansätze - sind. Vgl. W. Damkowski, Sozialstationen - ein Konzept ambulanten Versorgung in der Bewährung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 24-25/87.

höhere Beschäftigung jeweils mit größeren Investitionen, mitunter auch mit größeren Umstrukturierungen verbunden.

Vernünftiger Lösungen im Bereich der *Energiepolitik* würden eine erhebliche Zahl von Arbeitsplätzen schaffen: Würden Energieverluste im Umwandlungsbereich vermieden, etwa durch Kraft-Wärme-Koppelung und den Ausbau der Fernwärmeversorgung sowie durch Wärmedämmprogramme, könnte zum Beispiel der Brennstoffverbrauch der Bundesrepublik für Heizzwecke auf rund 40 Prozent abgesenkt werden.⁴³ Die bilanzierten Beschäftigungsgewinne eines derartigen Programms betragen für einen Zeitraum von 15 Jahren 180 000 bis 200 000 zusätzliche Arbeitsplätze.⁴⁴ „Für Investitionsprogramme im Bereich rationeller Energieverwendung spricht vor allem, daß für jede in diesem Sektor ausgegebene Mark drei- bis viermal so viele Arbeitsplätze geschaffen werden, als wenn dieses Geld für Ölimporte ausgegeben wird“.⁴⁵ Hält man die gegenwärtig vorrangigen Energiequellen Kohle, Öl und Kernenergie aus Gründen der Umweltverschmutzung, der außenwirtschaftlichen Abhängigkeit und der Unfallgefahren für problematisch, bietet sich neben der allgemeinen Verringerung des Verbrauchs eine Erhöhung des Anteils anderer Energiequellen wie Sonne, Umweltwärme, Wind und Wasser an. Bei der Substitution erschöpfbarer durch unerschöpfliche Energie ergäben sich „beachtliche Beschäftigungseffekte“.⁴⁶

Der *Umweltschutz* ist, entgegen einer früher weitverbreiteten Meinung, kein „Job-Killer“ geworden - im Gegenteil.⁴⁷ „Ohne Umweltschutz hätten wir in der Bundesrepublik Deutschland deutlich mehr Arbeitslose.“⁴⁸ Das Ifo-Institut nennt für 1980 einen saldierten Gesamteffekt der Umweltschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik von 410 000 Arbeitsplätzen.⁴⁹ Durch weitergehende Umweltschutzmaßnahmen als gegenwärtig könnten der Volkswirtschaft der Bundesrepublik Gesundheits-, Material- und Vegetationsschäden in Milliardenhöhe erspart bleiben.⁵⁰ Lutz Wicke vom Umweltbundesamt etwa rechnet bei Verwirklichung seines Programms „Umwelt, Markt und Arbeit“⁵¹ mit 250 000 bis 300 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen.

43 Vgl. E. Büchler u. a., Raumwärmeszenario 2 000, Schriftenreihe: Energie und Gesellschaft, Heft 14, Technische Universität Berlin, Berlin 1982. Vgl. dazu weiter H. Spitzley, Energiesparen als Beschäftigungspolitik. Zur Kosten-Nutzen-Analyse der Energiesparstrategie „Raumwärmeszenario 2 000“: Energiesparen schont die Umwelt, schafft Arbeitsplätze, macht unabhängiger und finanziert sich selbst, Schriftenreihe: Energie und Gesellschaft, Heft 18, Technische Universität Berlin, Berlin 1983, a. a. O.

44 Vgl. Spitzley, S. 52.

45 E. Einemann/E. Lübbling, Anders produzieren, Marburg 1985, S. 201.

46 W. Klauder, Zu den Arbeitsmarktauswirkungen unterschiedlicher Energiestrukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1980) 1, S. 8 f.

47 Zum Überblick über die verschiedenen Studien vgl. W. Meissner, Arbeitsplätze durch Umweltschutz, in: Krupp/Rohwer/Rothschild, a. a. O.; R. Hickel, Wirtschaften ohne Naturzerstörung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 29/87, S. 51 ff.

48 L. Wicke u. a., Entlastung des Arbeitsmarktes durch Umweltschutz?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1987) 1, S. 92.

49 Vgl. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Mehr Arbeit durch Umweltschutz?, Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft am 14. Oktober 1985 in Bonn, München 1985.

50 Vgl. u. a. L. Wicke, Die ökologischen Milliarden. Das kostet die zerstörte Umwelt - so können wir sie retten, München 1986; K. Giüwald, Psychische und soziale Auswirkungen mäßiger Umweltqualität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 42/83.

51 Vgl. ebenda, S. 241.

Der Bereich der *Stadt- und Dorferneuerung* „ist heute eine Querschnittsaufgabe, die vielfältige kommunale Aufgabenbereiche umfaßt" wie zum Beispiel:

- die Stadtsanierung im engeren Sinn,
- die Revitalisierung von Großwohnanlagen,
- den Verkehrsbereich,
- die technische Entsorgung (Abwasser- und Abfallbeseitigung, Altlastensanierung),
- die kommunale Energieversorgung,
- das Gewerbeflächenrecycling und die Gewerbestandortsicherung.⁵²

Dies sind alles Aufgaben mit hohen Beschäftigungseffekten. In der Abfallwirtschaft zum Beispiel sind im Gegensatz „zur heute vorherrschenden Abfalldeponierung, die nur ein Minimum an Beschäftigungsmöglichkeiten bietet,... höherwertige Verfahren der Abfallvermeidung und Abfallverwertung wesentlich beschäftigungsintensiver".⁵³ Zur Verwirklichung derartiger Verfahren sind zusätzliche Arbeitsplätze in der Größenordnung von über 100 000 erforderlich.⁵⁴

Eine Verschiebung der Prioritäten in der *Verkehrspolitik* von den verkehrstechnischen Großinvestitionen hin zur kommunalen Verkehrssanierung hätte ebenfalls erhebliche beschäftigungspolitische Effekte. „Das rechnerische jährliche Beschäftigungsvolumen der kommunalen Verkehrssanierung beträgt 480 000 Arbeitsplätze. Es ist etwa siebenmal höher als das vergleichbare Beschäftigungsvolumen, das eine ähnlich große Summe im Bereich verkehrlicher Großinvestitionen sichern könnte."⁵⁵

Die ökonomische und ökologische Misere der *Landwirtschaft* in der Bundesrepublik ist bekannt.⁵⁶ Die Untersuchungen über eine stärker ökologisch orientierte Landwirtschaft kommen unter anderem zu dem Ergebnis, daß sie einen höheren Arbeitseinsatz erfordert.⁵⁷ Es wird geschätzt, „daß der ökologische Landbau derzeit pro Hektar Landnutzungsfläche gut 20 Prozent mehr Arbeit benötigt als die konventionelle Landwirtschaft."⁵⁸

Diese Hinweise mögen als Überblick zu den arbeitsintensiveren, aber qualitativ zumeist sinnvolleren Problemlösungen genügen - seien sie mit relativ geringen Investitionen verbunden, wie zum Beispiel im Bereich der Human-

52 D. Hertz, Einführung, in: Investitionen für die Stadterneuerung. Investitionspotentiale neuer städtebaulicher Aufgaben. Informationen zur Raumentwicklung (1986) 8, S. 1.

53 A. B. Peters, Neue abfallwirtschaftliche Konzepte und ihre Beschäftigungseffekte, in: Informationen zur Raumentwicklung (1986) 8, S. VE.

54 Vgl. ebenda.

55 H. Monheimer, Künftige Aufgabenfelder der Verkehrssanierung und ihr Investitionsbedarf, in: Informationen zur Raumentwicklung (1986) 8, S. VI.

56 Vgl. u. a. H. Gödde, Zwischen Mistkratzeridylle und Embryotransfer - oder: Was wird aus der Landwirtschaft?, in: F. Beckenbach u. a. (Hg.), Grüne Wirtschaftspolitik, Köln 1985.

57 Vgl. etwa die Befragung der BIOLAND-Betriebe durch das Info-Institut, (R. Lösch/R. Meinberg, Der alternative Landbau in der Bundesrepublik Deutschland—Abgrenzung, Produktion, Vermarktung, München 1986).

58 A. Bechmann, Landbau-Wende. Gesunde Landwirtschaft - Gesunde Ernährung, Frankfurt 1987, S. 167 und die dort angegebenen Untersuchungen.

Dienste, oder seien sie eingebettet in umfangreichere Investitionsprogramme und Umstrukturierungen.

Soziale Innovation über die Bundesanstalt für Arbeit?

Wie ist es um die Möglichkeit „des“ Staates bestellt, tariflich bezahlte zusätzliche Arbeitskraft in großem Umfang zur Verfügung zu stellen und die von vielen Problemlagen her sich anbietenden arbeitsintensiveren Lösungen „zusammenzubringen“? Als Weg bietet sich auf den ersten Blick an, an die bisherige aktive Arbeitsmarktpolitik anzuknüpfen und die Bundesanstalt für Arbeit (BA) zu einer Institution der sozialen Innovation auszubauen. Entgegen der früher etwas optimistisch geäußerten Vermutung, daß durch eine weitgehende Demokratisierung, eine Art „Instandbesetzung der BA“ derartiges in die Wege geleitet werden könne⁵⁹, spricht bei intensiver Analyse der Politik der BA⁶⁰ vieles dagegen:

- Das Selbstverständnis der BA, sich nicht primär für die beschäftigungspolitischen Aufgaben der Gesellschaft verantwortlich zu fühlen;
- der gering ausgeprägte Wille, mit dem bisher vorhandenen Instrumentarium (ähnlich wie in Schweden) den Anstieg der Massenarbeitslosigkeit auf jeden Fall zu verhindern;
- die vorgenommene Schwerpunktverschiebung von der „vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ zu einer „reaktiven“ Politik;
- der Verzicht auf die Beeinflussung der Arbeitsplatzstruktur (ursprünglich programmatischer Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitik) zugunsten der „Zielgruppenorientierung“, das heißt der Beeinflussung von personengebundenen Defiziten;
- die Unfähigkeit der BA, das eigene Ressort und damit den eigenen Haushalt gegenüber dem Zugriff fremder Interessen zu verteidigen, so daß zum Beispiel der Haushalt der BA - etwas überspitzt - zu einem „Selbstbedienungstopf“ geworden ist, von dem viele profitieren - die Arbeitslosen jedoch relativ wenig;
- die immer stärkere Übernahme von Kosten einer „ureigenen Aufgabe“ der Unternehmen, nämlich die für die berufliche Weiterbildung und den Ausgleich von Mängeln der beruflichen Erstausbildung.

Ob der an diesen Punkten deutlich werdende Charakter der Politik der Arbeitsverwaltung verändert werden kann hin zu einer Phantasie, Kreativität und Engagement erfordernden Struktur- und Beschäftigungspolitik, wie es der hier vorgelegte Vorschlag impliziert, ist zu bezweifeln.

Diese eher pessimistische Einschätzung bestätigt sich, wenn man die Politik der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen analysiert. Gemäß den Paragraphen 91 bis 96 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) erhalten bestimmte Träger wie Kom-

59 Vgl. A. Bust-Bartels, Wer verhindert die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit?, in: Widersprüche Nr. 24, Offenbach 1987.

60 Vgl. A. Bust-Bartels, Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit durch soziale Innovation? Alternativen zur Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 43/1987, S. 10 ff.

munen, Wohlfahrtsverbände, freie gemeinnützige Träger, in Ausnahmefällen auch die Privatwirtschaft, auf Antrag von der BA, das heißt vom örtlichen Arbeitsamt, zwischen 60 und 100 Prozent des tariflichen Arbeitsentgelts (bis zu 90 Prozent der Projektkosten) für eine zeitlich befristete Tätigkeit (in der Regel zweimal ein Jahr lang, das dritte Jahr nur bei Übernahmeverpflichtung des Trägers), wenn sie einen schwervermittelbaren Arbeitslosen oder Langzeitarbeitslosen einstellen. Diese Tätigkeit muß im öffentlichen Interesse liegen sowie „zusätzlich“ sein (das heißt diese Tätigkeit darf sich nicht dafür eignen, auf dem freien Markt erbracht zu werden, und sie darf nicht in den traditionellen Aufgabenbereich einer staatlichen Institution oder eines freien Trägers fallen). 1986 waren etwa 100 000 Beschäftigte auf diesem sogenannten zweiten Arbeitsmarkt tätig. Hinsichtlich der offiziell formulierten Ziele haben sich in der Praxis folgende arbeitsmarktpolitischen Probleme ergeben:

- Die Maßnahmeträger (vor allem die Kommunen) bauen reguläre Arbeitsverhältnisse ab und lassen ABM-Kräfte die entsprechenden Tätigkeiten verrichten.
- Es bietet sich normalerweise für die ABM-Geförderten keine Perspektive nach Beendigung der Maßnahme. Weniger als 7 Prozent (!) werden anschließend in Dauerarbeitsverhältnisse übernommen.⁶¹
- Der „stillen Reserve“, das heißt den etwa 1,3 Millionen nicht beim Arbeitsamt registrierten Arbeitslosen, ist der Zugang zu solchen Stellen verwehrt.

Die politisch-gesellschaftlichen Probleme der ABM-Strategie sind in Folgendem zu sehen:

- Sie trägt insgesamt zur politischen Beruhigung, zur geringeren Empörung über den Skandal der Arbeitslosigkeit bei.
- Sie trägt dazu bei, Arbeitsverträge auf Zeit gesellschaftlich „hoffähig“ zu machen beziehungsweise gesellschaftlich durchzusetzen.
- Sie effektiviert die „Sortierung“ der Arbeitslosen, indem die ABM-Zeit oft eine permanente Probezeit für die wenigen Dauerstellen ist.
- Sie ist vor allem eine Aufbewahrungsstrategie ohne Perspektive, mit der die Zahl der registrierten Arbeitslosigkeit vermindert wird.
- Sie erfüllt die Funktion der Durchsetzung einer Reallohnsenkung für alle Qualifikationsniveaus, indem zwar tariflich bezahlt wird, häufig aber nur 2/3- oder 3/4-Stellen vergeben werden, auf denen faktisch oft die gleiche Arbeit zu verrichten ist wie auf einer Vollzeitstelle.
- Politisch engagierte Arbeitsmarktforscher wie zum Beispiel Grottian und Strümpel unterstützen faktisch diesen Effekt, indem sie „dem System“ immer „billigere“ Angebote zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit machen - nämlich mit diesen 2/3- oder 3/4-Stellen.⁵²

61 Vgl. C. F. Büchtemann, Bewältigung der Arbeitsmarktkrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/85, S. 45.

62 Vgl. u. a. P. Grottian/B. Strümpel, Arbeitslose sollen sich selbst einen Job suchen, in: Frankfurter Rundschau vom 6.1.1987, Dokumentationsseite.

- Und schließlich - ganz besonders wichtig - trägt die ABM-Strategie, mit der häufig Tätigkeiten in den Bereichen Soziales, Umwelt, Kultur finanziert werden, zur gesellschaftlichen Entwertung, zur geringeren Wertschätzung dieser Bereiche bei, da der ABM-Strategie immer etwas von Beschäftigungstherapie anhaftet, die damit finanzierten Arbeiten also gesellschaftlich angeblich nicht so wichtig sind.

Die aufgezeigte Praxis und die daran sichtbar werdende politische Funktion der ABM-Strategie sprechen eher dagegen, eine an arbeitsintensiven Problemlösungen orientierte Struktur- und Beschäftigungspolitik hieran anknüpfen zu lassen. Auch wird der gegenwärtige Umfang der ABM in Höhe von 122 000 Beschäftigten - der die Massenarbeitslosigkeit ja keineswegs beseitigt - von der BA als absolute Obergrenze dessen genannt, was mit diesem Instrument zu leisten sei.⁶³ Weiterhin hat die „Stop-and-go-Politik“ der letzten Jahre bei den ABM⁶⁴ das Herausbilden verlässlicher, kontinuierlicher Strukturen, mit denen Institutionen auch längerfristig kalkulieren könnten, verhindert. Es spricht wenig dafür, daß sich das so ohne weiteres ändern ließe. Ebenso behindern die relativ kurzen Laufzeiten der ABM die Kontinuität, die erforderlich ist, um arbeitsintensivere Problemlösungen anzugehen.

Vor allem aber dürfte der Anspruch, mit der Förderung arbeitsintensiverer Problemlösungen Einfluß auch auf die Art und Weise von bisher auf dem freien Markt oder im staatlichen Bereich erbrachte Tätigkeiten zu nehmen, die Kompetenz der BA bei weitem überschreiten.

Deshalb ist eine neue Institution notwendig, um die darüber finanzierten Arbeiten gesellschaftlich aufzuwerten, ihnen den Geruch von Almosen und Beschäftigungstherapie zu nehmen, den sie bei einer Finanzierung über die BA hätten. Die immensen Ausgaben des Bundes zum Beispiel für die Weltraumforschung werden schließlich auch nicht als Beschäftigungsprogramm legitimiert. Die arbeitsintensiveren Problemlösungen in vielen Bereichen sind für den gesellschaftlichen Wohlstand mindestens so wichtig wie Tätigkeiten im Rahmen eines Weltraumprogrammes.

Eine neue Institution zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit?

Wie könnte eine Institution aussehen, die die Möglichkeiten „des Staates“, in großem Umfang relativ „billig“ tariflich bezahlte Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen, mit einer Förderung der oben aufgezeigten arbeitsintensiveren Problemlösungen „zusammenbringt“?

Eine derartige Institution hätte als erstes entsprechend einer *gesamtfiskalischen* Betrachtungsweise die Kosten, die gegenwärtig durch die Massenarbeitslosigkeit bei den verschiedenen staatlichen und halbstaatlichen Institutionen anfallen (siehe Tabelle 2), als Mittel für die relativ billige Finanzierung tariflich bezahlter Arbeitskraft zusammenzubringen.

⁶³ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 13. 8.1987.

⁶⁴ Vgl. dazu u. a.: D. Webber, Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik?, in Abromeit/Blanke, a. a. O.

Tabelle 2: Institutionelle Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit 1985

Kostenträger	Je Arbeitslosen und Jahr	Für 2,3 Millionen Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 1985	
	DM	Milliarden DM	Prozent
Bundesanstalt für Arbeit	7 364	17,0	29,8
Bund	7 600	17,5	30,8
Länder	2 447	5,6	9,9
Gemeinden	1 658	3,8	6,7
Rentenversicherung	4 274	9,8	17,3
Krankenversicherung	1 341	3,1	5,4
Insgesamt	24 684	56,8	100

Quelle: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1986) 3, S. 371. Berechnungen des IAB.

Die verschiedenen Institutionen müßten sich verpflichten, ihre beim jetzigen Stand der Arbeitslosigkeit anfallenden Kosten beziehungsweise die Mehreinnahmen beim Abbau von Arbeitslosigkeit der gesamtfiskalischen Verrechnungsstelle der neuen Institution zuzuführen. Dieser „bürokratische Solidarpakt“ sollte vorerst für die Dauer etwa eines Arbeitslebens von 30 oder 40 Jahren für zwei Millionen Menschen geschlossen werden, damit *Dauerstellen* entstehen, mit denen, langfristig kalkuliert, Strukturpolitik betrieben werden kann und sich entsprechende funktionsfähige soziale Strukturen herausbilden können (im Gegensatz zu der oben kritisierten Kurzfristigkeit und dem Charakter von ständigen Übergangslösungen bei den ABM). Die Dauer des Solidarpaktes kann bis zum Jahr 2 000 mit den entsprechenden Perspektivrechnungen zum Ausmaß der Arbeitslosigkeit begründet werden. Darüber hinaus ist ja erstens keineswegs gesagt, daß die Arbeitslosigkeit danach geringer sein wird, und zweitens kann zur Legitimation weiterhin (neben dem Hinweis auf die „stille Reserve“) mit einer gesellschaftspolitisch erwünschten Erhöhung der Erwerbsquote argumentiert werden, wenn man sich vergewärtigt, daß die Erwerbsquote in der Bundesrepublik 64,3 Prozent beträgt, während sie etwa in Schweden bei 81,5 Prozent liegt.

„Solidarpakete“ zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit sind schon viele vorgeschlagen worden. Der einer gesamtfiskalischen Betrachtungsweise entspringende Vorschlag eines Solidarpaktes verschiedener staatlicher und halbstaatlicher Institutionen hat zuerst einmal den - die Akzeptanz sicher erhöhenden - Vorteil, daß er sie „nichts kostet“. Allein der Bund müßte -wie gezeigt- den übrigbleibenden Differenzbetrag für die tarifliche Bezahlung zusätzlich aufbringen (für die Erwerbstätigkeit von zwei Millionen gegenwärtig Arbeitslosen also etwa acht Milliarden DM).

Ginge man nur von den unmittelbaren, direkt rechenbaren Entlastungen aus (das würde die Belastung des Bundes auf etwa 28 Milliarden DM erhöhen - gemessen an den 44 Milliarden DM für die geplante Steuerreform immer noch ein keineswegs unrealistischer Betrag), so ergäbe sich sogar ein erheblicher materieller Anreiz für die verschiedenen staatlichen Institutionen, sich

an diesem „bürokratischen Solidarpaket“ zu beteiligen, da sie damit rechnen können, über Multiplikatoreffekte und mittelbare fiskalische Wirkungen zu erheblichen Zusatzeinnahmen zu kommen.

Daneben gäbe es weitere Anreize, die von einer Umsetzung der arbeitsintensiven Problemlösungen ausgehen: Die Krankenkassen zum Beispiel könnten mittel- bis langfristig bei abnehmendem Medikamentenverbrauch mit erheblichen Kosteneinsparungen rechnen. Außerdem würden die Belastungen der Gemeinden sinken, weil sich die sozialen Probleme, die sich aus Arbeitslosigkeit ergeben, vermindern würden.

Um diesen „gesamtfiskalischen Solidarpaket“ zustandebringen zu können, müßte eine ganze Reihe juristischer Probleme gelöst werden, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann. Der Bundestag müßte verschiedene Gesetze ändern. Wenn auch Teile der CDU mittlerweile gesellschafts- und sozialpolitisch überraschend innovativ sind, so dürften die skizzierten Veränderungen bei den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen im Bundestag nicht zu verwirklichen sein. Das hängt unter anderem mit einem eher ideologischen Problem zusammen: Die zu gründende Institution würde sicherlich als eine Art gesamtgesellschaftliche Planungsinstanz angesehen - und sie wäre es natürlich auch in gewisser Weise. Obwohl auch gegenwärtig staatliche Instanzen „planerisch“ Strukturpolitik betreiben (es sei nur an die geplanten beziehungsweise zum Teil bereits beschlossenen 30 Milliarden DM für die Luft- und Raumfahrt bis zum Jahr 2 000 erinnert⁶⁵, die in keinem „freiheitlichen Marktprozeß“ eine Grundlage haben), würde gegen eine derartige „Planungsinstanz“ heftiges „Sperrfeuer“ einsetzen, weil sie nicht „systemkonform“ sei.

Ein weiteres Problem für die Realisierung liegt in der Notwendigkeit, daß die Institution, wenn sie vernünftig funktionieren soll, überall in der Bundesrepublik „vor Ort“ gut ausgestattet präsent sein müßte.

Ein Grundprinzip der neuen Einrichtung muß heißen: Beschäftigungssubventionen gibt es nicht umsonst. Wir leben in einer Tauschgesellschaft, die von der „Ökonomie des Schenkens“ weit entfernt ist. Die „Gegenleistung“ besteht in diesem Fall darin, daß Schritte in die Richtung der arbeitsintensiveren Lösungen gesellschaftlicher Problemlagen eingeleitet werden, die zwar nicht immer, aber häufig die „vernünftigeren“ Lösungen sind. Diese Art von „Tausch“ verlagert die Problematik staatlicher Beschäftigungsprogramme aber auf eine ganz andere Ebene als die, auf der bisher diskutiert wird. Es geht nicht mehr vorrangig um Knappheit und „Sparzwänge“, um eine eventuelle Erhöhung der Staatsverschuldung oder die Belastung höherer Einkommensgruppen und der Unternehmen zur Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen; es geht auch nicht mehr in erster Linie um eine eventuelle Umlenkung von Ressourcen aus Bereichen, die angeblich zukunftssträchtiger sind als die in Beschäftigungsprogrammen bevorzugten Bereiche; es geht nicht mehr

65 Vgl. u. a. Der Spiegel (1987) 32, S. 40 ff

um die unterschiedlichsten Formen von Solidarbeiträgen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen; es geht schließlich insbesondere nicht mehr um Lohnverzicht, Teilzeitarbeit oder Flexibilisierung zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit.

Die Probleme einer Beschäftigungssubvention, die, ökonomisch gesehen, fast umsonst vergeben werden könnte, sind dennoch keineswegs leicht zu lösen. Wenn mit der geldmäßig bewerteten Knappheit nicht mehr kalkuliert und nicht mehr auf rein rechentechnische Weise optimiert werden kann - was sind dann die Kriterien? Es können dann offensichtlich nur globale, ganzheitliche, politischen Prioritätensetzungen entspringende Kriterien sein, die - da kein ökonomischer Sachzwang vorgeschoben werden kann - auch offen politisch kontrovers diskutiert und entschieden werden müssen. Bisher fehlt jeder institutionelle Rahmen, in dem ein solcher komplexer sozialer Prozeß ablaufen könnte. Die bis „vor Ort“ reichende Institution zur Vergabe und Verrechnung der Beschäftigungssubventionen müßte daher zu einem Ort werden, an dem und um den herum ein derartiger sozialer Prozeß demokratischer Abstimmung kultiviert wird, sich die Kultur einer neuen Moralökonomie entwickelt.