

Arbeitsmarkt- und Sozialinklusion: von der traditionellen Gleichung zur prekären Balance

Heinze, Rolf G.

Vortrag / lecture

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinze, R. G. (2008). *Arbeitsmarkt- und Sozialinklusion: von der traditionellen Gleichung zur prekären Balance*. Bochum. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-356596>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Arbeitsmarkt- und Sozialinklusion: von der traditionellen Gleichung zur prekären Balance

Rolf G. Heinze

Beschäftigungskrise und gesellschaftliche Desintegration

Die Soziologie hat sich sowohl historisch mit dem Phänomen der Arbeitslosigkeit auseinander gesetzt als auch in den letzten Jahren eine Reihe empirischer Untersuchungen vorgelegt, die inzwischen auch in der Öffentlichkeit Deutungshoheit erhalten haben. An der Karriere der Begriffe Prekariat, soziale Ausgrenzung oder gesellschaftliche Spaltungen als Signalwörter für soziale Ungleichheiten kann verfolgt werden, wie sozialwissenschaftliche Deutungen der gegenwärtigen Wandlungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt in das Alltagswissen eingegangen sind.

Bei der Thematisierung von Sozialinklusion ist insbesondere im internationalen Vergleich die ausgeprägte Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland auffällig, die zu sozialen Ausgrenzungen führt. Dies impliziert nicht eine klare und eindeutige Scheidungslinie zwischen den Zonen sozialer Sicherheit und prekären, unsicheren Lebenssituationen (also zwischen Inklusion und Exklusion), vielmehr ist insgesamt eine Flexibilisierung und Verunsicherung der Beschäftigungsstrukturen zu konstatieren. Zusätzlich zu den schon bekannten sozialen Strukturierungen entwickelten sich in den letzten Jahren neue Prekarisierungsformen auf dem Arbeitsmarkt als auch neue Formen der Arbeitslosigkeit, die sich durch einen dynamischen Wechsel zwischen Phasen der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigung auszeichnen. Damit verwischen sich die klassischen Abgrenzungen zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen immer mehr, und auch die populäre These von einer relativ ‚zementierten‘ Zweidrittel- oder Vierfünftelgesellschaft wird brüchig. Die Zone unsicherer Erwerbsbeteiligung breitet sich sowohl im Westen wie im Osten aus, allerdings ist im Osten das Segment der stabilen, dauerhaften Beschäftigung wesentlich kleiner.

Trotz einer wirtschaftlichen Belebung in den Jahren 2006 und 2007, die auch die Arbeitslosigkeit reduzierte und im Herbst 2008 sogar in vielen Regionen den tiefsten Stand seit Anfang der 1990er Jahre erreichte, ist in Deutschland weiterhin ein hohes Beschäftigungsdefizit und ein institutionell fest verankertes Repertoire gescheiterter Methoden zu seiner Bekämpfung zu konstatieren. Hinzu kommen die ausgeprägten sozialen Polarisierungsprozesse; ausgegrenzt bleiben zumeist die (unqualifizierten) Langzeitarbeitslosen. Dieser harte Kern hat sich auch in der konjunkturellen Erholungsphase der letzten Jahre kaum verringert und dürfte bei der aktuellen ökonomischen Krise, die sich zunächst durch die Turbulenzen auf den Finanzmärkten abzeichnete und sich inzwischen auch auf die Realwirtschaft

auswirkt, wieder anwachsen. Experten sehen einen Sockel von rund drei Millionen Personen mit struktureller Arbeitslosigkeit, die sich auch konventionellen Arbeitsmarktmaßnahmen entziehen.

Die durch Langzeitarbeitslosigkeit sowie flexible, unterwertige Beschäftigungsformen produzierten Sicherungslücken treiben die sozialpolitischen Sicherungssysteme bereits seit Jahrzehnten in eine ‚Negativ-Spirale‘ und der Wohlfahrtsstaat gerät mehr und mehr in die Defensive und kann seinen Integrationsversprechungen immer weniger nachkommen. Nicht nur die aktuelle Finanzkrise demonstriert nachhaltig, wie auch der moderne Kapitalismus makrostrukturell Unsicherheitszonen systematisch erzeugt, die mikrostrukturell die Individuen zunehmend überfordert. Dass die unablässige Dynamik und Selbsttransformation des Kapitalismus die zentralen Säulen unseres wohlfahrtsstaatlichen Systems so erschüttert, geht weit über das hinaus, was in sozialwissenschaftlichen Diskursen über grundlegende Konstruktionsreformen diskutiert wurde. Auf der Baustelle ‚Sozialpolitik‘ wird zwar schon seit Jahren über eine neue Architektur gestritten, denn mit der Erosion des Modells der deutschen ‚Vollbeschäftigungsgesellschaft‘ und damit der korporatistischen Gesellschaftsordnung der Nachkriegsprosperitätsphase sind nicht erst heute Sicherheiten verschwunden. Und diese Verunsicherungen können eben auch nicht mehr in der ‚Lebenswelt‘ abgefedert werden, sondern es kommt eher zu gegenseitigen Verstärkungen. Die Prozesse der ökonomischen Marginalisierung und der Erosion der primären sozialen Netzwerke führen so zu wachsenden gesellschaftlichen ‚Abspaltungen‘ (beispielsweise in Form der drei „Sozialfiguren: die Überflüssigen, die Abweichenden und die Unsichtbaren“ (Lessenich/Nullmeier 2006: 12). Obwohl sich die Polarisierung zwischen arm und reich verschärft hat, hat sich aber parallel dazu keine kollektive Solidarität herauskristallisiert. Dominant ist vielmehr eine wachsende gesellschaftliche Zersplitterung oder Fragmentierung (siehe Heinze 2009).

Neben der wachsenden sozialen Zersplitterung gibt es aber in Deutschland noch Gruppen von Erwerbstätigen, die – ausgehend von der Segmentierung der Arbeitsmärkte – über relativ gesicherte berufliche Perspektiven verfügen. Aber auch hier deuten sich strukturelle Wandlungsprozesse an, die ebenfalls in Richtung einer Erosion des deutschen Produktionsmodells mit relativ fest gefügten sozialen Sicherheiten zielen. Diese Sichtweise geht von einer umfassenden sozialen Verunsicherung aus, die in wachsendem Maße die gesellschaftliche ‚Mitte‘ trifft und damit Fragen der Sozialinklusion von den traditionellen ‚Opfern‘ des Arbeitsmarktes ausweitet. Empirische Studien zur Entgrenzung der Erwerbsarbeit in Deutschland zeichnen jedoch ein differenzierteres Bild und korrigieren eine dramatisierende Argumentation, der zufolge sich das deutsche Modell aufgelöst habe.

„ (...) ‚subjektiven‘ Sorgen und die vielfach konstatierten Zuwachs derselben mitunter deutlich die ‚objektiven‘ Probleme der eigenen sozialen Lage übersteigen. (...) Die Anteile von Übergängen im Erwerbssystem sind in den letzten 20 Jahren gestiegen. Die Flexibilität auf Arbeitsmärkten hat sich

also erhöht. Allerdings haben dabei direkte Betriebswechsel und nicht Übergänge in Arbeitslosigkeit zugenommen“ (Struck 2008: 271).

Auch andere Überblicksstudien vermitteln ein nicht so spektakuläres Bild sozialer Abstiege, wie es gern derzeit in den Medien und teilweise auch der politischen Öffentlichkeit gemalt wird. Eine moderate Entgrenzung der Erwerbsarbeit ist auch in anderen Ländern Westeuropas zu beobachten und dürfte in den nächsten Jahren weiter wachsen. Dennoch wird die Arbeitssphäre heterogener und ‚bunter‘, bietet aber bei weitem nicht mehr die traditionellen Sicherheiten. Die dem Kapitalismus innewohnende Dynamik, die eben auch auf sozialer Ebene Instabilitäten systematisch produziert, wächst und damit werden Marktmechanismen bedeutsamer.

Insofern soll im Folgenden eine Argumentationslinie entwickelt werden, die sich nicht nur auf die Gruppe der Arbeitslosen bezieht, sondern die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mit wirtschafts- und innovationspolitischen Akzenten verzahnen will. Betrachtet man diese Fokussierung in international vergleichender Perspektive, dann zielt beispielsweise die wohlfahrtsstaatliche Logik der skandinavischen Länder in diese Richtung (dort werden Politikfelder wie die Informationstechnologie mit den Bildungs- und Gesundheitssystemen verknüpft und dadurch ein positiver Kreislauf zwischen ihnen ermöglicht, der Innovationen und Arbeitsplätze schafft, die wiederum die weitere Finanzierung des Sozialstaats ermöglichen). Dieser Zusammenhang wird in den neueren Debatten auch in Deutschland akzentuierter vorgetragen als noch in den 1980er und 1990er Jahren, was sicherlich auch damit zusammenhängt, dass viele Hoffnungen auf eine Relativierung der Erwerbsarbeit und Alternativen zur traditionellen Beschäftigung enttäuscht wurden und stattdessen gerade in empirischen Studien herausgearbeitet wurde, wie wichtig die individuellen und gesellschaftlichen Strukturierungsleistungen von Arbeit sind.

„Das Fehlen von Arbeit – hier als nutzbringende Tätigkeit unabhängig von ihrer Formalisierung – entlässt den Menschen aus der durch die Arbeit generierten raumzeitlichen Strukturierung des Alltags in die Strukturlosigkeit, beendet die Sinnproduktion, die mit der Arbeit einhergeht, bedingt einen Verlust zumindest der aus der Arbeitswelt herrührenden Kooperations-, Kommunikations- und Beziehungsstrukturen und der damit verbundenen nähräumlichen Anerkennung“ (Promberger 2008: 12).

Sozial- und wirtschaftspolitische Optionen zur Revitalisierung der traditionellen Gleichung

Wenn sich der Fixpunkt des deutschen Sozialsicherungsmodells so entwickelt, dass die Zukunft der Arbeit eher in Richtung einer unsicheren und flexiblen Erwerbsbiografie geht, dann sind nicht nur die Zonen sozialer Verunsicherung auszuleuchten, vielmehr sind grundlegende Fragen nach einer neuen politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates zu stellen und schrittweise auch von sozialwissenschaftlicher Seite her zu beantworten. Versucht man die derzeit zu beobachtenden Beschäfti-

gungsmuster und Selektionsstrategien auf dem Arbeitsmarkt auf ihren strategischen Kern hin zu prüfen, dann zeigt sich dahinter die Auflösung der traditionellen deutschen Unternehmensstrukturen (und auch des Modells des kooperativen Kapitalismus) und insgesamt deutet sich ein sozioökonomischer Pfadwechsel an, der allerdings nicht in einem neuen, global konvergierenden Ordnungsmodell zu münden scheint, sondern sich durch Heterogenität und die Rekombination verschiedener Entwicklungspfade auszeichnet. Der Finanzcrash dürfte das Modell des amerikanischen Finanzkapitalismus soweit diskreditiert haben, dass es in Deutschland nicht mehr wie in den vergangenen Jahren als das Erfolg versprechende Ordnungsmuster angepriesen werden kann. Es wäre allerdings blauäugig zu glauben, dass das Scheitern des amerikanischen Pfades zur Revitalisierung des alten deutschen Modells und vor allem zur Rückkehr von Sicherheiten führen würde.

„Auch der ‚rheinische Kapitalismus‘ ist vor allem Kapitalismus. Dieselben Politiker, die zur Stärkung des Finanzstandortes die Kapitalmärkte liberalisiert haben, was das Zeug hielt, geißeln heute dieselben Banken, denen sie noch vor kurzem rote Teppiche ausgelegt haben“ (Streeck 2008: 38).

Mittlerweile gibt es wenigstens auf konzeptioneller Ebene einen Konsens, dass eine Politik zur ‚Sicherung der sozialen Sicherung‘ umorientiert werden muss vom Prinzip der Statuskonservierung in Richtung auf einen sozialinvestiven Wohlfahrtsstaat und eine bessere Nutzung der wirtschaftlichen Innovationspotentiale. Diese allgemeine Zielsetzung zeichnet sich deutlich auf internationaler Ebene ab und es nehmen markant die Bestrebungen zu, Instrumente einer investiven Sozialpolitik umzusetzen. Aus soziologischer Perspektive sieht Giddens das allgemeine Ziel einer Politik zum Umbau des traditionellen Sozialstaatsmodells darin, „die Wirtschaft zu dynamisieren, Jobs zu schaffen und gleichzeitig soziale Gerechtigkeit herzustellen“ (Giddens 2005: 50; siehe auch Heinze 2006). Hinsichtlich der Arbeitsmarkt- und Sozialinklusion geht es um die Frage, wie über Innovationsprozesse (etwa in den zukünftigen ‚Leitmärkten‘ Gesundheit, Wohnen und Energie) Impulse für eine neue Komplementarität zwischen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialer Kohäsion ausgehen können. Insofern soll eine alternative Argumentationslinie entwickelt werden, die sich nicht nur auf die Gruppe der Arbeitslosen bezieht, sondern die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mit wirtschafts- und innovationspolitischen Akzenten verzahnen will (Heinze 2008).

Gerade weil die sozial ausgegrenzten Gruppen keine Alternative zur Erwerbsarbeit aufbauen (können), wird es hinsichtlich der sozialen Inklusion umso wichtiger, Beschäftigungsfelder auch für diese Gruppen zu aktivieren. Eine Strategie für mehr Beschäftigung bedarf eines koordinierten Vorgehens zwischen mehreren Politikfeldern und muss Synergien erzeugen. Skandinavische Länder haben gezeigt, dass über eine programmatische Erneuerung der Erhalt des umfassenden Wohl-

fahrtsstaates möglich ist, allerdings unter der Bedingung hoher Beschäftigungsquoten.

„Neben der Einstellung von Frühverrentungsprogrammen sollten die Sozialsysteme Hindernisse der Berufstätigkeit durch familiäre Aufgaben wie Kindererziehung oder Pflegetätigkeiten verringern. Inklusion in Arbeitsmarkt und Gesellschaft, sozialpolitisch intelligent abgesicherte Re-Kommodifizierung und nicht passiv kompensierende De-Kommodifizierung lautet die erfolgversprechende Strategie sozialdemokratischer Politik in der Zukunft.“ (Merkel et al. 2006: 46)

Die konsequente Ausrichtung auf Beschäftigung konnte die soziale Inklusion in skandinavischen Ländern verbessern, während in Deutschland die Synergieeffekte zwischen den beiden Argumentationssträngen (soziale Sicherungsmaßnahmen auf der einen und Wachstums- und Innovationspolitik auf der anderen Seite) nicht genutzt werden. Ohne eine integrative Konzeptualisierung werden aber die Ausgrenzungsprozesse nicht eingedämmt werden können und deshalb muss sich jede sozialpolitische Debatte auch mit den wirtschaftlichen Erfolgsbedingungen und der Schaffung von Arbeitsplätzen beschäftigen.

Durch die bislang erfolgten graduellen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik ist aber weder der sozialen Exklusion und damit verbundenen anderen Risiken (etwa Verarmung und Fremdenfeindlichkeit) zu entgehen noch ist die Ausbreitung sozialer Ängste in die gesellschaftliche ‚Mitte‘ zu verhindern.

„Heute bietet der deutsche Sozialstaat jedoch weder ausreichend Schutz gegen drohende Risiken und normale Brüche im Erwerbsleben, noch schafft er hinreichende Ansätze für den Einzelnen, sich offensiv den veränderten Herausforderungen zu stellen. Dabei mangelt es vor allem an einer Absicherung der ‚neuen‘ Risiken, die es den Menschen erlauben, während ihres Lebenslaufs kritische Übergänge zu wagen“ (Struck 2008: 278).

Von daher wird auch in der Politik nach Alternativen gesucht und eine viel diskutierte Variante bezieht sich auf ein ‚Grundeinkommen‘, um die wachsenden sozioökonomischen Veränderungen abfedern zu können.

Exkurs: Garantiertes Bürgereinkommen und Tauschnetzwerke als Antwort auf wachsende Risiken

Schon seit Jahrzehnten wird auch in Deutschland über ein Basiseinkommen, eine Grundsicherung oder ein solidarisches Bürgergeld diskutiert (siehe zusammenfassend Vobruba 2006 und Opielka 2007); neuere Varianten in Richtung einer ‚Teilhabe-gesellschaft‘ durch den Aufbau eines Grundkapitals sind hinzugekommen (siehe Grözinger et al. 2006). Wenn sich die sozialpolitische Option durchsetzen ließe, über ein Grundeinkommen als ‚bürgerrechtliche Rückversicherung‘ die unsicher gewordene klassische sozialstaatliche Absicherung verlässlicher zu machen, gäbe es sicherlich auch Spielräume für nützlich erachtete Tätigkeiten, die die Sozialinklusion erhöhen und ebenfalls zu einer Belebung eigenverantwortlichen Han-

delns beitragen könnten. Dies gelingt aber nur, wenn der Sektor der ‚Grundeinkommensbezieher‘ nicht zu einer Armutsökonomie wird, wo sich primär die Verlierer der Arbeitsgesellschaft tummeln. Um die weiter um sich greifenden Exklusionsprozesse zu mildern, könnte eine garantierte Grundsicherung abstrakt betrachtet sicherlich helfen. Hierdurch kann zunächst trotz der Tendenz zur Auflösung der Normalarbeitsverhältnisse und der immer weniger realisierten Arbeitsmarktintegration in manchen Regionen ein existenzsicherndes soziales Leistungsniveau erhalten bleiben, gleichzeitig ist die soziale Grundsicherung aber auch eine Rückendeckung für all diejenigen, die sich neue Erwerbsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt aufbauen wollen.

Eine soziale Grundsicherung existiert jedoch zum einen auch in Deutschland bereits in Form der Sozialhilfe bzw. der neu zusammengelegten Arbeitslosen- und Sozialhilfe und zum anderen dürfte eine deutliche Aufstockung angesichts der permanenten Finanzkrise der öffentlichen Haushalte nicht möglich sein. Die Hoffnungen verschiedener Protagonisten einer sozialen Grundsicherung oder eines Bürgergeldes gehen aber darüber hinaus, indem es nicht nur um Existenzsicherung geht, sondern um soziale Integration. Ohne an dieser Stelle auf die verschiedenen Varianten einer egalitären materiellen Grundabsicherung (negative Einkommenssteuer, Bürgergeld etc.) und neue Finanzierungsmöglichkeiten einzugehen, bedeutet die Forderung nach einem Recht auf materielle Grundsicherung einen grundlegenden Wandel und eine Erweiterung des traditionellen ‚Rechts auf Arbeit‘ in Richtung auf ein ‚Bürgerrecht‘, das an keinerlei Voraussetzungen gebunden sein soll und steuerfinanziert werden müsste. Hier liegt aber auch schon das entscheidende politische Durchsetzungsproblem, das aufgrund der finanziellen Engpässe auf staatlicher Seite in nächster Zukunft die Realisierung einer solchen ‚negativen‘ Angebotssteuer verhindern dürfte.

Allerdings ist auch davor zu warnen, dass sich durch die Grundsicherung quasi automatisch die Sozialinklusion strukturell einstellt und sich soziale Aktivitäten und informelle Tätigkeiten außerhalb des Haushalts in großem Umfang ‚naturwüchsig‘ ausbreiten werden. Es ist in diesem Zusammenhang auf die ‚Modernisierungsfälle‘ moderner Gesellschaften hinzuweisen, der zufolge für viele Erwerbstätige die Marktarbeit viel lohnender als informelle und selbstversorgende Tätigkeitsformen ist. Für einen Rückzug vom Arbeitsmarkt stehen zudem kaum noch alternative Optionen zur Verfügung, sie müssten inszeniert werden. Es ist diese Unterversorgung mit Gelegenheiten und Ressourcen zur Kooperation, die soziologisch als Ursache dafür angesehen werden muss, dass die typischen privaten Haushalte alternativ- und ausweglos auf die Versorgung durch Markt, Professionen und Staat angewiesen und mithin genötigt sind, die mit diesen Modalitäten des Bedarfsausgleichs einhergehenden individuellen Bedarfslücken und kollektiven Wohlfahrtseinbußen hinzunehmen. Es mag zwar in einigen ländlich geprägten Regionen oder in gewissen Subkulturen noch Refugien in diesbezüglicher Richtung geben,

allerdings dürfte die forcierte sozioökonomische Modernisierung auch diese Refugien allmählich ausgehöhlt und dezimiert haben.

Diese Überlegungen haben uns schon vor über 20 Jahren veranlasst, zu untersuchen, wie die für eine wachsende Zahl von Individuen verfügbare Zeit in Wohlfahrtswerte überführt werden könnte, ohne dass diese Zeit zuvor als bezahlte Arbeitszeit oder als selbständige wirtschaftliche Tätigkeit in Geldeinkommen umgewandelt werden müsste (siehe zur theoretischen Ausarbeitung und einen internationalen Vergleich Offe/Heinze 1990 und die Beiträge in Heinze/Offe 1990). Gesucht werden also ‚soziale Technologien‘, die die Nutzung bislang vernachlässigter Tätigkeitspotentiale und einen Beitrag zur Verbesserung von Versorgungslagen außerhalb von Staat, Markt und Haushalt bzw. Familie erlauben (beispielsweise das Modell ‚Kooperationsring‘) oder andere Formen einer solidarischen Ökonomie. Ohne an dieser Stelle ausführlich über die Grenzen einer solidarischen Ökonomie (beispielsweise von Tauschringen) diskutieren zu können, sorgt schon die geringe Verbreitung für Skepsis hinsichtlich dieser Option als auch den Forderungen nach einer sozialen Grundsicherung oder einem Bürgerrecht auf Chancengerechtigkeit. So richtig auch die Hinweise auf eine Erweiterung der eng begrenzten Erwerbsarbeit sind und deshalb auch neue Formen der ‚Tätigkeitsgesellschaft‘ oder auch der ‚neuen Arbeit‘ für die soziale Integration von hoher Bedeutung sind, so wenig helfen sie derzeit den aus dem Beschäftigungssystem ausgegrenzten Gruppen. Freiwilligenarbeit breitet sich eher an den Rändern des Erwerbssystems aus und trägt auch bedingt durch den demografischen Wandel für die – im internationalen Vergleich – recht früh ausscheidenden deutschen Arbeitnehmer zur individuellen und sozialen Bereicherung bei.

Im Folgenden wird aufgrund der strategischen Defizite der beiden oft genannten Alternativpfade – Bürgereinkommen und freiwillige Arbeit – eine andere Argumentation vorgeschlagen; sie orientiert sich an der Zielvorstellung, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen soziale Spaltungsprozesse abgebaut, aber auch soziale Sicherungen nur dann aufrechterhalten werden können, wenn die Beschäftigungskrise schrittweise gelöst und eine neue Innovations- und Wachstumsdynamik angefacht wird. Ohne die Eröffnung neuer Beschäftigungsfelder ist weder der traditionelle noch ein modernisierter Sozialstaat überlebensfähig. Dafür muss jedoch die Architektur unseres Sozialstaates erneuert werden, denn diese ist beschäftigungsfeindlich, indem sie den Faktor Erwerbsarbeit mit ständig steigenden Beiträgen und Abgaben überfordert.

Beschäftigungspolitische Strategien

Über den Aufbau von Beschäftigung in zukunftsfähigen Sektoren (von den sozialen Diensten bis hin zu den Leitmärkten im Bereich der Energie, den Informations- und Kommunikationstechnologien, der Logistik und der Gesundheitswirtschaft) sowie nachfrageorientierte öffentliche Beschäftigungsformen für die auf dem ‚Ersten Arbeitsmarkt‘ nicht unterzubringenden Arbeitskräfte könnte – so die These – ein Beitrag zur Rekonstruktion der aus der Balance geratenen Arbeitsmarkt- und Sozialinklusion geleistet werden.

Leitmärkte und Cluster als Fluchtpunkte für den Beschäftigungsaufbau

Die Gesamtbeschäftigung liegt bei uns schon länger unter dem Durchschnitt der OECD-Länder und weit unter den Beschäftigungsquoten von so unterschiedlich regierten Ländern wie USA, Schweiz, Schweden oder Dänemark. Diese Länder haben demonstriert, dass sich ein Abbau der Arbeitslosigkeit durch eine Ausweitung der Beschäftigung (und dies zuallererst im Dienstleistungssektor) erreichen lässt. Der aus internationaler Sicht eher kleine Dienstleistungssektor in Deutschland deutet auf ungenutzte Beschäftigungspotentiale hin. Gerade im internationalen Vergleich haben wir hier einen Nachholbedarf und dies trifft vor allem Sektoren wie Gesundheit und Soziales. Studien zur weiteren Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs in Deutschland gehen deshalb von einem weiter wachsenden Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung aus (von 68,2 Prozent im Jahr 2000 auf rund 75 Prozent im Jahr 2015). Der Anteil der sonstigen Dienstleistungen (zu denen das Gesundheits- und Sozialwesen gerechnet wird) soll um 1,5 Prozent auf 22,6 Prozent ansteigen. Betrachtet man als ein zentrales Beschäftigungsfeld für soziale Dienste beispielsweise die freie Wohlfahrtspflege als wirtschaftliche Branche, so ist sie (gemessen an den Personalkosten) deutlich größer als etwa der Hoch- und Tiefbau, die chemische Industrie, die Deutsche Post oder die Bahn; selbst im Vergleich mit dem für den Wirtschaftsstandort Deutschland so bedeutsamen Automobilbau fallen die Personalkosten der freien Wohlfahrtspflege nur geringfügig niedriger aus. Der hohe arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Stellenwert der freien Wohlfahrtspflege wird deutlich, wenn man bedenkt, dass in diesem Bereich im Jahre 2004 rund 1,4 Millionen beschäftigt waren (davon etwa 30 Prozent in Teilzeit), wobei die Caritas mit über 570.000 und die Diakonie mit rund 470.000 Mitarbeitern die mit Abstand größten Wohlfahrtsverbände sind. Diese große beschäftigungspolitische Bedeutung ist auf das massive Wachstum der Wohlfahrtsmärkte nicht nur in der Bundesrepublik zurückzuführen und vom Potential her wächst dieser Markt stärker als die Gesamtwirtschaft.

Aber es gibt auch andere Beschäftigungsfelder, die in den letzten Jahren einen Wachstumsschub hatten und auch zukünftig gute Chancen für Beschäftigung bieten (etwa die regenerative Energiewirtschaft) und auch andere Felder im Bereich Soziales und Kultur, die zum Teil nicht eindeutig den klassischen Abgrenzungen Staat, Markt und ‚Dritter Sektor‘ unterliegen, sondern die eher als Cluster definiert werden können (z. B. neben der Gesundheits- und Seniorenwirtschaft die Kulturwirtschaft). Diese Branchen bzw. Cluster sind auch für die Fragestellung zusätzlicher Beschäftigung und Sozialinklusion deshalb von Interesse, weil sie auf kommunaler Ebene in den betroffenen Regionen einen Sogeffekt auslösen können und zudem über eine breite Palette von unterschiedlichen Qualifikationen verfügen. Ein wichtiger Wachstumssektor ist der bereits angesprochene Bereich der sozialen Dienste und vor allem alles, was sich um das Gesundheitscluster dreht. Inzwischen wird oft von der *Gesundheitswirtschaft* gesprochen (siehe Heinze 2006, 2009), wobei sich diese Definition nicht an der traditionellen Unterscheidung von Prävention, Kuration und Rehabilitation orientiert, sondern die Einrichtungen und Unternehmen der Gesundheitswirtschaft gemäß ihrer Stellung entlang der entsprechenden Wertschöpfungsketten ordnet. Neben dem Kernbereich der ambulanten und stationären Gesundheitsversorgung zählen dazu die Vorleistungs- und Zulieferindustrien (die ‚Health Care Industries‘ wie die Pharmazeutische Industrie und die Medizin- und Gerontotechnik), das Gesundheitshandwerk sowie der Handel mit medizinischen Produkten. Aber auch Randbereiche und Nachbarbranchen des Gesundheitswesens zählen zu den Wachstumsbranchen mit Zukunft: hier sind vor allem Freizeit- und Wellness-Einrichtungen zu nennen. Obwohl sich der Dienstleistungssektor zum größten Beschäftigungsreservoir auch in Deutschland entwickelt hat, konzentrieren sich allerdings noch viele Förderprogramme in der Arbeitsmarktpolitik auf den industriellen Sektor. Erforderlich sind aber Strategien der differenzierten Spezialisierung in Zukunftsbranchen durch eine aktivierende Politik.

Der Hinweis auf beschäftigungspolitisch erfolgreichere Länder zeigt, dass es der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vorrangig darum gehen müsste, eine vergleichbare Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungssektor und anderen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsbranchen freizusetzen. Durch eine Beschäftigungsausweitung ließen sich zudem elementare Prinzipien der Beteiligungsgerechtigkeit realisieren, denen das derzeitige deutsche Beschäftigungssystem immer weniger gerecht wird. Zu diesen Prinzipien gehört zuallererst, dass jeder Bürger Zugang zu der privaten Autonomie und den sozialen Bindungen haben sollte, die in einer Gesellschaft wie der unseren über bezahlte Erwerbsarbeit vermittelt werden. ‚Bürgerarbeit‘ ist ebenso wenig ein Ersatz für bezahlte Erwerbsarbeit wie Beschäftigung in einem künstlich am Leben gehaltenen ‚Zweiten Arbeitsmarkt‘ oder gar eine noch so hohe Arbeitslosenunterstützung. Hohe Arbeitslosigkeit verletzt das Prinzip der Beteiligungsgerechtigkeit ebenso wie eine niedrig gehaltene Erwerbsquote von Frauen oder das Herausnehmen von Menschen aus dem Arbeitsmarkt durch Früh-

verrentung. Eine niedrige allgemeine Erwerbsquote, und insbesondere ein niedriges Beschäftigungsniveau im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen, führt zum Ausschluss gering qualifizierter Arbeitnehmer nicht nur aus Beschäftigung, sondern tendenziell aus der Gesellschaft insgesamt.

Regenerative Energiewirtschaft als wachsende Branche

Neben dem Dienstleistungsbereich bieten jedoch auch weitere innovative Wirtschaftsbereiche Raum für einen Ausbau von Beschäftigung. Bei der bereits angesprochenen regenerativen Energiewirtschaft handelt es sich um eine Wachstumsbranche, die vor allem bedingt durch den Klimawandel und politische Schwerpunktsetzungen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. In verschiedenen Studien wird inzwischen auf die Wachstums- und Beschäftigungschancen in diesem Cluster verwiesen. Die deutschen Hersteller- und Dienstleisterunternehmen in den verschiedenen Segmenten der regenerativen Energiewirtschaft – hierzu zählen Windkraft, Biomasse, Solarthermie, Photovoltaik, Wasserkraft und Geothermie – nehmen eine weltweite Spitzenposition ein. Im gesamten Bereich der regenerativen Energieerzeugung hält Deutschland – nach Aussagen des Bundesumweltministeriums – einen Weltmarktanteil von etwa 30 Prozent; bei Biomasse beträgt der Anteil sogar 65 Prozent, bei Photovoltaik 41 Prozent. Vor allem den Bereichen Windkraft, Solarenergie und Biomasse/Biogas wird eine wachsende Bedeutung in der Strom- und Wärmeerzeugung zugeschrieben. In der ‚Öko-Branche‘ wurde im Jahr 2007 ein Umsatzvolumen von über 25 Milliarden Euro erzielt. Nach einem dynamischen Beschäftigungswachstum in den letzten Jahren sind in diesem Bereich derzeit ca. 250.000 Mitarbeiter beschäftigt. Vorliegende Studien zu den Beschäftigtenzahlen im Bereich der regenerativen Energiewirtschaft deuten darauf hin, dass die Zahl der Arbeitsplätze in der Branche in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist. Vielerorts wird prognostiziert, dass sich die regenerative Energiewirtschaft perspektivisch zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor entwickeln wird.

Ein besonderes und insbesondere für den Osten Deutschlands interessantes Wachstumscluster stellt die Solarwirtschaft dar. Die Solarenergie zählt sowohl in der Strom- als auch in der Wärmeerzeugung zu den expliziten Wachstumsbereichen der regenerativen Energiewirtschaft. Der Boom der Branche wurde durch öffentlich-rechtliche Regulierungsmaßnahmen (etwa das 100.000-Dächer Programm) forciert, die es ermöglichten, Solaranlagen kommerziell zu betreiben. Nach neuesten Angaben des Bundesverbandes Solarwirtschaft – basierend auf einer wissenschaftlichen Studie – wird die Zahl der Beschäftigten in der Solarbranche von heute rund 20.000 auf 35.000 bereits in drei Jahren wachsen. Das Wachstum des Clusters ‚Regenerative Energiewirtschaft‘ schafft sowohl in den Unternehmen

selbst als auch vor allem im Umfeld einen arbeitsmarktpolitisch relevanten Sogeffekt auf kommunaler und regionaler Ebene, der sich auch bis auf die Situation von Langzeitarbeitslosen und deren Integrationsmöglichkeiten auswirkt. Dies gilt aber nur, wenn Brücken zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik real aufgebaut wurden. Dies ist nach den bisherigen Erfahrungen primär keine wirtschaftliche Frage, sondern eine Frage der Umsetzung eines regionalen Standortmanagements. Und hier sind Zweifel angebracht, ob die politisch oft angesprochenen Brücken wirklich realisiert wurden (nur in wenigen Regionen und Kommunen ist es bislang gelungen, die wirtschaftlichen Potentiale erfolgreich mit einer arbeitsmarktpolitischen Aktivierung zu verknüpfen).

Resümee: Chancen für die Integration

Vorschläge für eine bessere Integration von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf der einen Seite und Wirtschafts- und Innovationspolitik andererseits leiden zuallererst darunter, dass seit drei Jahrzehnten die Politik unfähig war, dieses Problem ansatzweise aktiv zu lösen. Trotz aller Beteuerungen der jeweiligen Regierungen sind die verschiedenen ‚Reparaturen‘ in der Arbeitsmarktpolitik offensichtlich nicht von Erfolg gekrönt. Betrachtet man die derzeitige Regierungspolitik, dann ist zudem von einem erloschenen Reformeifer in der Arbeitsmarktpolitik zu sprechen. Das in vielen arbeitsmarktpolitischen Debatten formulierte Ziel einer Verknüpfung von Sicherheit und Flexibilität („Flexicurity“) wird zwar in anderen Ländern (wie beispielsweise Dänemark) realisiert, allerdings gelingt es nicht in Deutschland. Dies liegt sicherlich nicht allein an der Regierungspolitik, vielmehr ist ein jahrzehntelang erfolgreiches Wohlfahrtsstaatsmodell in eine Krise geschliddert, die zunächst einmal bei den betroffenen Akteuren für Ratlosigkeit sorgte und dann Strategien zur Organisationserhaltung mobilisierte (die so genannten ‚Vetoplayer‘). Gerade die Verknüpfung der anhaltenden Beschäftigungskrise mit der neuesten Etappe der wirtschaftlichen Globalisierung (die sich am besten in der Ausbreitung der amerikanischen Variante des Finanzmarktkapitalismus zeigt) hat eben nicht nur zu Orientierungskrisen auf individueller Ebene, sondern auch in den zentralen intermediären Institutionen (allen voran die Großverbände) geführt. Die in solchen Situationen übliche Selbstvergewisserung, wenn nicht sogar Ignoranz, blockiert jedoch in vielen Fällen die konstruktive Weiterentwicklung der Organisationen. Wenn auch politisches Steuern in durchaus gefährlichen Fahrinnen gefordert ist und das Rudern nicht mehr ausreicht, so liegen dennoch keine allgemein akzeptierten ‚Blaupausen‘ vor, aus denen konkrete Handlungsschritte abzuleiten sind. Die Gefahr für ideologische Verklärungen steigt und man hofft, im traditionellen Entwicklungspfad doch wieder Sicherheit zu bekommen. Allerdings hat die Legitimationskraft der Regierungspolitik in den letzten Jahren gelitten, Befürchtungen über ein Zer-

reißen des ‚sozialen Bandes‘ haben gerade angesichts der Finanzkrise erheblich zugenommen und fordern die Regierungspolitik heraus. Aber bislang ist es der Politik weder gelungen, die klassischen Ressortgrenzen strukturell abzubauen (eine wesentliche Voraussetzung sowohl für eine zukunftsfähige, beschäftigungsaufbauende, clusterorientierte Strukturpolitik als auch für eine umfassende sozialintegrative Politik) noch auf breiter Front neue Verknüpfungen zwischen staatlicher Regulierung, marktlicher Dynamik und gesellschaftlichen Potentialen herzustellen.

Literaturverzeichnis

- Dörre, Klaus (2008): Armut, Abstieg, Unsicherheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 33-34 http://www.bpb.de/publikationen/MN8TWN,0,0,Armut_Abstieg_Unsicherheit%3A_Die_soziale_Frage_am_Beginn_des_21_Jahrhunderts_Essay.html#art0 (Stand:26.08.2009)
- Castel, Robert/ Dörre, Klaus (2008): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt/M.: Campus
- Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (Hrsg.) (2008): Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung, Wiesbaden: VS Verlag
- Grözing, Gerd/Maschke, Michael/Offe, Claus (2006): Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates. Frankfurt/M.: Campus
- Giddens, Anthony (2005): Durchwachsene Bilanz. In: Die Mitbestimmung 3: 48ff.
- Heinze, Rolf G. (2006): Wandel wider Willen. Deutschland auf der Suche nach neuer Prosperität. Wiesbaden: VS Verlag
- Heinze, Rolf G. (2008): Wohlfahrtsstaat und wirtschaftliche Innovationsfähigkeit: zur Neujustierung eines angespannten Verhältnisses. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G. (2008): 208-228
- Heinze, Rolf G. (2009): Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Wiesbaden: VS Verlag
- Heinze, Rolf G./Offe, C. (Hrsg.) (1990): Formen der Eigenarbeit. Theorie, Empirie, Vorschläge. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Lessenich, Stephan/Nullmeier, Frank (Hrsg.) (2006): Deutschland eine gespaltene Gesellschaft. Frankfurt/M.: Campus
- Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander (2006): Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa. Wiesbaden: VS Verlag
- Offe, Claus/Heinze, Rolf G. (1990): Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring, Frankfurt/M.: Campus
- Promberger, Markus (2008): Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41: 7-14
- Streeck, Wolfgang (2008): Lektion zum Kapitalismus. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Nr. 39, 28.09.2008: 38
- Struck Olaf (2008): Abstiegssorgen der Mitte - Flexibilität benötigt Sicherheiten. In: Castel, Robert/ Dörre, Klaus (2008): 269-281
- Vobruba, Georg (2006): Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Wiesbaden: VS Verlag