

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Jürgen Kühl

Die Rekonstitution der Vollbeschäftigung – Von der  
Utopie zur Vision humaner Arbeitspolitik

17. Jg./1984

**1**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin  
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,  
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),  
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16,  
E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;  
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30.  
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.  
ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Die Rekonstitution der Vollbeschäftigung – Von der Utopie zur Vision humaner Arbeitspolitik

Jürgen Kühl

In einer fiktiven Rückschau wird die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung auf das Selbsterhaltungsinteresse des Staates und der Wirtschaft, auf einen konkurrierenden Selbstarbeitssektor, auf die verbreitete Fortführung von Konkursbetrieben sowie auf eine funktionsfähige Arbeitszeitpolitik und einen Budgetausgleich zur Finanzierung der Vollbeschäftigungspolitik zurückgeführt. Mit einem Grundrecht auf Arbeit, einem Vollbeschäftigungsgesetz, einem Beschäftigungsgesamtplan und neuen Finanzierungsweisen der Arbeitspolitik werden die rechtlichen, institutionellen und finanziellen Voraussetzungen der Rückkehr zur Vollbeschäftigung erörtert. Sie wird weniger von technologischer Arbeitslosigkeit, mehr von Wanderarbeitnehmern als bedroht angesehen. Die Fortentwicklungen der Arbeitspolitik ermöglichen mit einem Existenzgeld für jedermann echte Alternativen zur Erwerbsarbeit bei Vollbeschäftigung und wirksame Beiträge zu einer Weltbeschäftigungsstrategie.

## Gliederung

1. Anlaß
2. Vollbeschäftigungspolitik aus Selbsterhaltungsinteresse des Staates und der Wirtschaft
  - 2.1 Ein Interessentableau spricht für Vollbeschäftigungspolitik
  - 2.2 Attraktive Alternativrollen zur Arbeitslosigkeit
  - 2.3 Die „4-B-Bewegung“
  - 2.4 Weiche Arbeitszeitänderungen ersetzen die harten
  - 2.5 Die Budgetausgleichspolitik finanziert Vollbeschäftigungspolitik
  - 2.6 Die Gewöhnung an die Vollbeschäftigung
3. Die Rückgewinnung der Vollbeschäftigung
  - 3.1 Grundrecht auf Arbeit und Vollbeschäftigungsgesetz
  - 3.2 Beschäftigungsgesamtplan
  - 3.3 Finanzierung der Arbeitspolitik
4. Gefährdungen der Vollbeschäftigungspolitik
  - 4.1 Technologische Arbeitslosigkeit verliert ihre Schrecken
  - 4.2 Wanderarbeitnehmer aus aller Welt
5. Fortentwicklungen der Arbeitspolitik
  - 5.1 Allgemeine Subsistenzpolitik – Das Existenzgeld
  - 5.2 Wandel der Vollbeschäftigungsauffassung
  - 5.3 Arbeit auf Vorrat
6. Ausblick

### 1. Anlaß

Im Jahre 2009 beauftragte die deutsche Sektion der Weltanstalt für Arbeit mehrere pensionierte Arbeitspolitikforscher, zum Gedenken an die Inkraftsetzung des AFG vor 40 Jahren aus ihrer rein persönlichen Sicht einen Rückblick auf die arbeitspolitische Entwicklung zu verfassen. Die Darstellung sollte damit beginnen, wie die Konzeption vorausschauender Arbeitsmarktpolitik durch zwei Jahrzehnte ununterbrochener Massenarbeitslosigkeit fast überrollt wurde. Dann sollte die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung im modernen Sinne und schließlich die jüngere Entwicklung seit der Jahrtausendwende dargetan werden. In einem Ausblick war ausdrücklich auch um „Provokativ-Prognostik“ gebeten worden, die freilich nicht als Auffassung von Insti-

tutionen interpretierbar sein sollte. Obwohl in den vier Jahrzehnten die Theoriediskussion viele Höhen und Tiefen erlebt hatte, wurde eine bewußt untheoretische Rückschau ohne Bezug auf Theorien und Konzepte gesellschaftlicher Entwicklung und Krisen gewünscht.

Als Ergebnis wurden mehrere recht subjektive Retrospektiven geliefert, die hier zusammengefaßt werden. Dieses Verfahren erlaubte es auch, auf einander entgegengesetzte Szenarien wie „Braunschweig auf steiler Talfahrt“ versus „Braunschweig, das Mekka für Innovation und sanfte Technologien“ (Afheldt 1983, S. 12-13, 22-24) zu verzichten.

### 2. Vollbeschäftigungspolitik aus Selbsterhaltungsinteresse des Staates und der Wirtschaft

Zu Beginn der 70er Jahre herrschte bei allen gesellschaftlichen Gruppen und bei den meisten politischen Institutionen der Grundkonsens, daß eine vorausschauende, vorbeugend und gestaltend eingreifende Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ebenso nötig wie machbar und leistungsfähig sei, einen hohen Beschäftigungsstand bei ständiger Verbesserung der Beschäftigungsstruktur zu sichern (Kühl 1982). Fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Konzeption des AFG war sie für die Vollbeschäftigungslage, die allgemein als dauerhafte Grundvoraussetzung des individuellen und des gesellschaftlichen Lebens angesehen wurde, quantitativ und qualitativ konkretisiert worden (Bundesanstalt für Arbeit 1974). Trotzdem war die Vollbeschäftigung zehn Jahre nach AFG-Beginn bereits seit längerer Zeit und dauerhaft verloren. Umfassende Konzepte, die ihre rasche Wiederherstellung durch eine vielfältige Gesamtpolitik für Vollbeschäftigung, berufliche Bildung und Arbeitsumverteilung für machbar, finanzierbar und wirksam hielten (Bundesanstalt für Arbeit 1978), wurden dennoch nicht aufgegriffen. So blieb das Beschäftigungsziel auf etwa zwei Jahrzehnte das am stärksten verletzte wirtschaftspolitische Ziel. Die AFG-„Konzeption ist durch die steigende Arbeitslosigkeit weitgehend überrollt worden, wenn auch ihre Ziele und Instrumente nach wie vor von großer Bedeutung“ waren (Ifo 1984, S. 39).

Erst in den späten 80er Jahren besann man sich auf den Ausgangspunkt der Verpflichtung zur Vollbeschäftigungspolitik. Dazu trugen die folgenden Entwicklungen bei.

## 2.1 Ein Interessententableau spricht für Vollbeschäftigungspolitik

Eine ausführliche Untersuchung der Frage, wem anhaltende Arbeitslosigkeit schadet und wem sie eventuell auch nutzt, hatte noch in den 80er Jahren zu einem Interessententableau zur Vollbeschäftigung geführt. Darin waren als Interessenten die Erwerbstätigen, die Erwerbslosen und die übrige inaktive Bevölkerung, dann die Betriebe, untergliedert nach Klein-, Mittel- und Großbetrieben, die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften, ferner die Gebietskörperschaften Bund, Länder, Gemeinden – sowohl als Arbeitgeber als auch als Haushaltsinstanzen – und schließlich die drei Hauptzweige der Sozialversicherung vertreten. Die Bundesanstalt für Arbeit war als arbeitsmarktpolitischer Akteur sowie Hauptfinanzier der Arbeitslosigkeit besonders hervorgehoben.

Diesen Interessenträgern waren gewichtete und bewertete Interessen an einem hohen und gesicherten Beschäftigungsstand zugeordnet, so daß für jede Gruppierung/Instanz ihr aktives (oder zumindest passives) Interesse an Vollbeschäftigung oder ihrer Abwesenheit erkennbar war. Schon die Projektidee war bei den forschungsfinanzierenden und -begleitenden Stellen überaus umstritten gewesen, und der Theorie-, Methoden- und Empiriestreit hatte sich in den Sozialwissenschaften noch verschärft.<sup>1)</sup> Doch hatten Gefährdungen der politischen Stabilität, des sozialen Friedens und der ökonomischen Grundlagen des Gemeinwesens schließlich eine Bilanzierung der „Nachteile und Vorteile“ von Arbeitslosigkeit, ihrer Direktkosten und Folgekosten und ihrer psycho-sozialen, menschlichen, politischen und finanziellen Auswirkungen unerlässlich gemacht.

Die Interessenanalyse hatte eine Fülle der schon bald nach dem Verlust der Vollbeschäftigung 1973/74 bekanntgewordenen Nachteile, Kosten, Sozialproduktverluste, sozialen Desintegrationen, Gesundheitsschäden, Verluste an Arbeitsvermögen, an Sozialstaat und an öffentlichem Handlungsvermögen infolge der langjährigen Arbeitslosigkeit offengelegt. Insbesondere die Summierung dieser Nachteile über fast zwei Jahrzehnte hatte den Verzicht auf Vollbeschäftigung als unmenschlich, überaus kostspielig und in jeder Hinsicht untragbar bewiesen.

Auch die vereinzelt aufgetretenen, bis zuletzt in noch stärkerem Maße nur behaupteten Vorteile, die aus der Unterbeschäftigung hier und da teils gesehen, teils gezogen worden waren, erwiesen sich als keinesfalls durchschlagend. Vielmehr hatte sich der Vorzug, bei Unterbeschäftigung jegliche gewünschte Arbeitskraft, sogar überqualifizierte, sofort zu bekommen, wegen Unzufriedenheit der Unterforderten, hoher Fluktuationskosten und Störungen im Betriebsablauf als nachteilig herausgestellt. Klein- und Mittelbetriebe hatten sich der Abwerbung ihrer überlebenswichtigen Fachkräfte zur Wehr gesetzt. Nötige Einarbeitungen, berufliche Fortbildung und Umschulung, die bei Arbeitslosigkeit vorteilhaft betriebsextern durchgeführt und finanziert worden waren, waren als bedarfsgerechter Beschäftigungspuffer in die Betriebe zurückverlagert worden. Auch die Umverteilungseffekte der Arbeitslosigkeit zu Lasten der Lohneinkommen galten immer weniger als erstrebenswert, weil in zwei Jahrzehnten Massenarbeitslosigkeit das Verteilungsniveau viel stärker gelitten hatte.

Die Mitnahme öffentlicher Mittel zur Einstellung, Einarbeitung und innerbetrieblichen Fortbildung der Belegschaft

<sup>1)</sup> Zur Methode des Interessententableaus, angewandt auf die Höhe der Ausländerbeschäftigung, vgl. Kühl 1976.

war zunehmend als „Mißbrauch“ öffentlicher Leistungen, an deren Finanzierung man ja beteiligt war, erkannt und allmählich abgestellt worden, nachdem sich „Mitnahme“ in der Beschäftigungskrise zunächst ausgebreitet hatte. Nachdem die Arbeitgeberverbände zunächst auf eine durch lange Unterbeschäftigung geschwächte Verhandlungsmacht der Gewerkschaften spekuliert und nachdem sich Betriebe infolgedessen konfliktabgeneigte Personalvertretungen erhofft hatten, setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, daß Arbeitslosigkeit doch nicht die erwünschten Vorteile hatte und daß allein kooperative „industrielle Beziehungen“ zur Überwindung der Beschäftigungskrise beitragen könnten. Die in den späten 70er und frühen 80er Jahren noch konsensfähigen Modelle, statt mit Entlassungen durch Sozialpläne, Aufhebungsverträge und alle möglichen Vorrentenmodelle (mit und ohne Teilzeitarbeit und Kurzarbeitergeld) die Belegschaft zu vermindern, waren zu untragbaren Ausgliederungsstrategien erklärt worden. Die bei Unterbeschäftigung leicht erhältlichen Überlebenssubventionen für Krisenbranchen und Krisenregionen waren trotz ihrer Beschäftigungssicherung als strukturkonservierend, fortschrittshemmend und kontraproduktiv erkannt worden und allmählich in Mißkredit geraten.

Die „verfaßten“ Interessenten – Betriebe, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Staat und Sozialversicherung – zogen aus dem Interessententableau den Schluß, daß die Nachteile der Arbeitslosigkeit weit überwogen, und daß die disziplinierenden Funktionen von drei Millionen Unbeschäftigten längst nicht so viele Vorteile für Produktion, Produktivität und Verhandlungsmacht bringen wie deren Arbeit, auch für Gewinne, Steuern und Sozialabgaben. Die Finanzierung der Unterbeschäftigung war unbezahlbar geworden. Alle setzten deshalb auf eine konsequente Vollbeschäftigungspolitik, und zwar im Selbsterhaltungsinteresse. Man war sich ferner nicht genügend sicher, daß die folgende Auffassung richtig sein könnte: „Das massenhaft individuelle Schicksal der Arbeitslosen ist auch der Grund dafür, daß hohe Arbeitslosigkeit eben keine Revolution bewirkt. Es ist – so zögernd man es sagt – schlicht nicht wahr, daß wachsende Arbeitslosigkeit die politische Ordnung bedroht.“ (Dahrendorf 1984).

## 2.2 Attraktive Alternativrollen zur Arbeitslosigkeit

Im Gefolge der Massenarbeitslosigkeit war ein informeller Wirtschaftssektor von beträchtlichem Ausmaß – was Beschäftigung und Produktion anging – entstanden, der sich kaum an der Finanzierung von Staat und Sozialversicherung beteiligte und auf staatliche Regulierungen minimal bis unberechenbar reagierte. Er bot für viele „Normalbeschäftigte“ attraktive Alternativrollen, mehr Zeitsouveränität, mehr Selbstverwirklichung, mehr Partizipation und Wirtschaftsdemokratie, so daß er mit der verfaßten Wirtschaft nicht nur um Aufträge, sondern auch um die attraktivsten Arbeitskräfte konkurrierte. Die damit verbundenen Entstaatlichungs- und Unregierbarkeitstendenzen sowie die zunehmende Kapazitäts- und Kräftekonkurrenz ließen eine Vollbeschäftigungspolitik des Staates und der Wirtschaft zur Erhöhung der Attraktivität legaler Arbeitsweisen unerlässlich werden. Alle „verfaßten“ Instanzen traten nun für Eingliederungsstrategien aller Arbeitskraftreserven und für die produktive Nutzung jeglichen arbeitswilligen Arbeitsvermögens ein, weil hauptsächlich menschliche Erwerbsarbeit ihre materiellen Grundlagen stärken konnte.

Eine Zeitlang war auch, schließlich jedoch vergeblich, versucht worden, die zuerst in den krisengeschüttelten Großge-

meinden des Nordens und in den von der Entindustrialisierung besonders betroffenen traditionellen Ballungsgebieten als Folge von Arbeitslosigkeit entstandenen alternativen Lebensformen – zur Bestandsaufnahme regionaler Initiativen gegen Arbeitslosigkeit vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet 1983 – als unerwünschte soziale Bewegungen abzutun. Sie wurden anfänglich sogar als unrealistische, „schlechte Utopie“ eingeschätzt, da sie auf „sozialpolitisch alimentierte Freiräume für Eigenarbeit und kollektive Selbstversorgung und Selbstbestimmung innerhalb einer im übrigen unverändert entfremdeten und unsolidarischen Erwerbsgesellschaft hoffe“. Sie rechne „nicht mit dem Kulturkonflikt und dem Verteilungskonflikt zwischen den ‚Aussteigern‘ und den zur Selbstdisziplinierung gezwungenen, steuerzahlenden Erwerbstätigen; und sie rechne nicht mit der Bedeutung, die die reguläre Erwerbstätigkeit unserer Gesellschaft nach wie vor für das volle Teilhabe- und Bürgerrecht besitzt“ (Scharpf 1983, 19).

Während große Bevölkerungsgruppen, insgesamt über 25 Millionen, weiterhin ihrer herkömmlichen Erwerbsarbeit nachgegangen waren, hatten die endgültig Ausgegrenzten, also Langfristarbeitslose, Frührentner, Frauen, die ins Berufsleben zurückwollten/mußten, Jugendliche, Hochschulabsolventen und zuletzt auch Ausländer, die „Opfer des Arbeitsmarktes“, begonnen, ihr Leben selbstverantwortlich zu organisieren. In Selbstbestimmung und Eigenregie hatten sie neue Daseinsformen erprobt und erträglich gestaltet, die Arbeitsplatz und Wohnort wieder vereinen, häufig natur- und heimatverbunden, dezentral organisiert waren und Arbeit wie Einkommen gerechter auf alle Beteiligten verteilten. Sie boten Kommunikation, Mitwirkung, mehr Lohngerechtigkeit, solidarische Selbsthilfe und echte Zeitsouveränität.

Neben dieser grundsätzlichen Spaltung der Lebenslagen und Arbeitsbedingungen waren diese Bewegungen offiziell auch deshalb unerwünscht gewesen, weil sie Alternativen zur Arbeitslosigkeit aufzeigten, die der Arbeitsmarkt nicht bot. Sie entzogen dem Staat Steuern und Abgaben, der Sozialversicherung Beiträge, den Betrieben Aufträge und bildeten - neben den drei herkömmlichen Wirtschaftssektoren und dem Staat – einen fünften Selbständigkeitssektor in der Gesamtwirtschaft. Formen der Selbstausbeutung, die Einhaltung von allenfalls Mindeststandards an arbeits- und sozialrechtlichen Normen weit unter den geltenden Standards sowie mitunter der Ausstieg aus der Tarifhoheit und ihrer Allgemeinverbindlichkeit hatten erhebliche Zweifel an der Sozialstaatlichkeit der neuen Bewegung genährt.

Während die meisten Initiativen anfänglich aus Sozialhilfe, Lohnersatzleistungen, staatlichen Sonderprogrammen, ABM- oder EG-Mitteln mitfinanziert waren, also größtenteils öffentliche Startfinanzierung genossen, hatte sich der Sektor zunehmend auf Selbstfinanzierung gestützt. Er wurde getragen aus eigener Finanzkraft seiner Angehörigen, die anfänglich noch ihr Standbein in traditioneller Erwerbsarbeit beibehielten, dann das Erwerbseinkommen zu teilen begannen (Grottian 1983) und dann übergewechselt waren.

So konnten unkonventionelle Beschäftigungsinitiativen nützliche und zusätzliche Beiträge zur Bewältigung drängender wirtschaftlicher und sozialer Probleme leisten (Hegner, Schlegelmilch 1983). Arbeitsloseninitiativen stießen in die institutionelle Lücke zwischen den arbeitsmarktpolitischen Instanzen Staat, Wirtschaft, Arbeitsverwaltung und Gewerkschaften auf der einen Seite und den Sozialbehörden, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und anderen Sozialeinrich-

tungen auf der anderen. Die nordrhein-westfälische „Landregierung bewertete diese Aktivitäten gegen die Arbeitslosigkeit, die auch mit Landesmitteln gefördert werden, als notwendige Ergänzung zu anderen beschäftigungspolitischen Maßnahmen“ (Kommunalverband Ruhrgebiet 1983, III).

Einige Orientierungsgrößen einer „besser balancierten Dualwirtschaft“ (Huber 1984) bezifferten

- die ideale Erwerbsquote bei etwa 65% der Bevölkerung;
- die Aufteilung in Erwerbsarbeit/Hausarbeit, Konsumarbeit und sonstige Schattenarbeit/Freizeit und Muße auf je ein Drittel des Zeitbudgets;
- das selbstverdiente Geld als größeren, die familiären und sozialstaatlichen Zuwendungen als kleineren Teil des Lebensinkommens ;
- die Grenze zwischen Fremd- und Eigenleistung als fließend, gestaltbar und wählbar;
- die Lebensform als Vielfalt von koexistierenden Lebensstilen und Gemeinschaftsformen (Huber 1984, 220 f).

So wurde der Selbständigkeitssektor, besser Selbstarbeitssektor, allmählich lebensfähig, kooperationsfähig und als Betätigungsfeld attraktiv für Erwerbslose sowie für die herkömmlich Beschäftigten und von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer. (Kommission der EG 1983).

### 2.3 Die „4-B-Bewegung“

Die Interessenanalyse hatte auch zutage gefördert, daß bei anhaltender Unterbeschäftigung eine Auseinandersetzung zwischen Arbeitsbesitzern und Arbeitslosen um Erwerbsarbeit und -einkommen die falsche Konfrontation darstellte. Vielmehr hatten sich Angehörige beider Gruppen, auch mit gewerkschaftlicher und kirchlicher Unterstützung, zuerst vereinzelt, dann in kleineren Gruppen und schließlich solidarisch gegen die Arbeitgeber zu wenden gedroht, so daß der alles entscheidende soziale Friede, der zu der wichtigsten gesellschaftlichen Rahmenbedingung geworden war, in Gefahr geriet. Die Erhaltung des sozialen Friedens gebot daher eine Rückkehr zur Vollbeschäftigungspolitik, die diesen Konflikt entschärfen sollte. Hilfreich war dabei auch die „4-B-Bewegung“: „Betriebe besser besitzen als besetzen“. Die zunehmenden Zahlen von Stilllegungen und Betriebschließungen hatten in den 80er Jahren Arbeitnehmer häufig veranlaßt, ihre für bankrott erklärten Betriebe zu besetzen, fertige Produkte nicht mehr auszuliefern, den Abzug „ihrer“ Anlagen an die Leasingfirmen zu verhindern und den Ausverkauf des restlichen Vermögens an die Gläubiger zu boykottieren. Es waren sogar Fälle bekanntgeworden, daß Arbeiter zum Feierabend ihr Tageswerk in der Absicht zerstörten, am nächsten Tag wieder etwas zu tun zu haben.

Die Kritik an diesen Verhaltensweisen hatte dann aber dazu geführt, zuerst Betriebsteile, dann Zweigwerke, dann noch funktionsfähige Werke mit verminderter, später auch voller Belegschaft fortzuführen. Häufig gab es dabei staatliche Unterstützungen: sei es, daß Grundstücke und Werkhallen günstig an die Fortführer verpachtet wurden; sei es, daß Bankbürgschaften und Absatzkredite gewährt wurden; sei es, daß die andernfalls Arbeitslosengeld-, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfeberechtigten diese Leistungen vorab kapitalisiert als Starthilfe erhielten; sei es, daß besondere Existenzgründungsdarlehen und Sparförderungsformen für den Fall der Firmenfortführung geschaffen wurden. Es gab Eigenbeiträge der Belegschaften, Technologieberatung, Vorschläge

für alternative Fertigungen, Verfahren und Produkte. Marketing- und Marktforschungslücken wurden durch speziell für diesen Fall eingerichtete Stäbe geschlossen (Duhm 1983).

So setzte sich die Erkenntnis durch, daß es für die Arbeitnehmer besser wäre, ihren Betrieb selber zu besitzen, als ihn zu besetzen. Während anfänglich nur ein Bruchteil der Stilllegungen auf diese Weise abgewendet werden konnte, waren es bald ein Drittel aller Stilllegungen und Konkurse. Dieses Vorgehen fand mit öffentlicher Unterstützung bald so viele Anhänger und Nachahmer, daß daraus die „4-B-Bewegung“ entstand. Diese neue Bewegung war zugleich daran interessiert, erst ideologische, dann kooperative, dann wirtschaftliche Beziehungen zum Selbstarbeitssektor zu knüpfen, so daß allmählich gegenseitige Verstärkungen möglich waren, aus denen wiederum Vermischungen zwischen formellem und informellem Sektor entstanden, welche letzteren stärkten und als Beschäftigungsalternative zusätzlich attraktiv machten.

So entstanden kleinere und größere Belegschaftsbetriebe, die auf die Eigenverantwortung, das Arbeitsvermögen, die Kooperationsbereitschaft und die Finanzkraft ihrer Besitzer/Eigentümer gestützt zunächst erfolgreich wirtschafteten (Rosen, Klein 1983, Büsing u.a. 1983), dann die neuen Lebens- und Daseinsformen des Alternativsektors erprobten und insbesondere versuchten, die Arbeit als wichtiger als das Produkt einzuschätzen, und allmählich das Recht auf Leben vom Recht auf Arbeit trennten.

#### **2.4 Weiche Arbeitszeitänderungen ersetzen die harten**

Der Nachweis, daß anhaltende Unterbeschäftigung für die verfaßten Institutionen und Verbände viel mehr Nachteile als Vorteile hat, die Erkenntnis, daß ihre materielle Basis die herkömmliche Erwerbsarbeit ist, die Konkurrenz des alternativen Sektors und die Erfolge der „4-B-Bewegung“, die allmählich mit dem informellen einen quintären Wirtschaftssektor bildete, hatten in dem traditionellen Erwerbssystem „weiche“ Arbeitszeitänderungen durchsetzen helfen.

Waren in den 70er und 80er Jahren noch abrupte Arbeitszeitverkürzungen auf Null bei Arbeitslosen, bei „unfreiwilligen“ Frühverrentungen, bei längeren Ausgliederungen aus dem Erwerbsleben und bei Ausländern, die man zur Heimkehr bewogen hatte, vorherrschend gewesen und immer auf dieselben Arbeitnehmergruppen verteilt worden, so war diese teuerste Form der Arbeitszeitänderung allmählich durch geringere, abgestufte, gleitende und flexiblere Formen für immer mehr Arbeitnehmer ersetzt worden. Auch die Verkürzung der Arbeitszeit durch Kurzarbeit um durchschnittlich ein Drittel und ihre Halbierung beim Übergang von Vollzeit- auf Teilzeitarbeit in jeweils nur einem Schritt war als teuer, phantasielos, zu hart für die Betroffenen, zu übergangslos für den Arbeitnehmer und den Betrieb sowie wegen der Abwanderungsgefahr aus dem traditionellen Erwerbissektor als zu gefährlich erkannt worden.

Zunächst waren die schon bewährten Kurzarbeitsregelungen auf viele „weiche“ Arbeitszeitverkürzungen, wie Übergang in den Ruhestand, die Teilzeitarbeit und die duale Fortbildung und Umschulung in Betrieb und Schule mit neuen Ausbildungsberufen für Erwachsene ausgedehnt worden. Durch differenzierte Bezugsdauer und Höhen von Kurzarbeitergeld war es gruppen-, branchen- und regionalspezifisch einsetzbar geworden. Betriebe, die bereits einstellten, bevor sie die Kurzarbeit abbauten, gelangten in den Berechtigtenkreis.

Dann waren konstruktive Verbindungen von Arbeitszeitverkürzungen mit Arbeitszeit- und Betriebszeitflexibilisierungen gefunden, erprobt und eingeführt worden. Gesamtwirtschaftliche Rahmenvereinbarungen über das Ausmaß und das Tempo von Arbeitszeitverkürzungen, die auf demographische und wirtschaftliche Wellen nach Möglichkeit abgestimmt waren, wurden dann in Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen und Rahmengesetzen branchen-, betriebs- und beschäftigungsrecht, insgesamt praktikabel, umgesetzt und kontrollierbar gemacht (Haller, Hoff 1983).

Schließlich war die Arbeitszeitpolitik zu einem wirksamen und akzeptierten Instrument der gesamtwirtschaftlichen und betrieblichen Beschäftigungspolitik geworden.

#### **2.5 Die Budgetausgleichspolitik finanziert Vollbeschäftigungspolitik**

Nach mehr als 20jähriger Erfahrung mit Massenarbeitslosigkeit waren ihre immensen Kosten, ihre noch höheren gesellschaftlichen Folgekosten und die Verluste an Sozialprodukt, sozialen Diensten und allgemeiner Wohlfahrt so groß geworden, daß finanzielle und politische Enthaltensamkeit im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit als „falsche Sparsamkeit“ erkannt worden war. Drei Grundwidersprüche waren nur politisch auflösbar gewesen:

- Für eine Fülle unerledigter privater Arbeiten und öffentlicher Aufgabenerledigung standen jahrelang bis zu drei Millionen Erwerbslose, je zur Hälfte qualifizierte und unqualifizierte Kräfte, ungenutzt bereit und wurden dennoch nicht beschäftigt;
- bei erzwungener Arbeitsverkürzung auf Null hatten die Erwerbslosen über zwei Jahrzehnte lang einen Überfluß an arbeitsfreier Zeit, während es den Berufstätigen daran mangelte;
- die sinnvolle Beschäftigung, Weiterbildung oder Umschulung der Erwerbslosen kostete per Saldo aller öffentlichen Haushalte die Steuer- und Beitragszahler etwa genausoviel wie deren Erwerbslosigkeitseinkünfte und die Einnahmeausfälle infolge der Untätigkeit.

Gesamtfiskalische Betrachtungen, die auch indirekte Wirkungen und längerfristige Produktivitäts- und Einkommenseffekte berücksichtigten, hatten schon Anfang der 80er Jahre eindrucksvoll belegt, daß aktive Politik per Saldo nicht oder kaum teurer ist als die Bezahlung und Finanzierung von Erwerbslosigkeit.

Ferner hatte sich eine Politik, welche es bei steigenden staatlichen Verpflichtungen zu mehr Sozialleistungen zu einer raschen Folge von Leistungskürzungen, verbunden mit ungerechten Leistungsdifferenzierungen bei gleich hohen Beiträgen, und Beitragserhöhungen zur Sozialversicherung hatte kommen lassen, als ökonomisch und politisch unhaltbar erwiesen. Der soziale Wohlfahrtsstaat setzte eben die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung voraus.

Der gesetzlich vorprogrammierte Leistungsverchiebemechanismus – von dem maximal einjährigen Arbeitslosengeld der Bundesanstalt für Arbeit über die bei Bedürftigkeit zu zahlende Arbeitslosenhilfe des Bundes zur Auffangstation der kommunalen Sozialhilfe, die bei unzureichenden oder fehlenden Ansprüchen an die beiden Vorstufen eintreten mußte – hatte die Gemeinden bei steigender Erwerbslosigkeit finanziell immer mehr gefordert und schließlich überfordert. Einige Gemeinden hatten zunächst mit dem Argument, Arbeitsfähige müßten für erhaltene Lohnersatzlei-

stungen bis zur Sozialhilfe eine Gegenleistung erbringen, versucht, ausgegliederte Arbeitskräfte kostensparend in die staatlich organisierten Dienstleistungen einzugliedern und dadurch Planstellen einzusparen. Meist handelte es sich um geringqualifizierte, untergeordnete, sozial ungesicherte und häufig nicht freiwillig übernommene Hilfsdienste (Offe 1983). Mitunter waren bei „fehlender Arbeitsbereitschaft“ Einsparungen durch Leistungsentzug erzielt worden.

Demgegenüber hatten sich aber auch konstruktive Wege durchgesetzt, aus Sozialhilfe- und anderen Kommunalmitteln direkt Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu tarifüblichen Bedingungen zu schaffen. Damit wurde nicht nur der Automatismus in der Belastungsverchiebung umgekehrt, in dem Erwerbslose aus selbsterworbenen Sozialversicherungsansprüchen wieder an die Kassen der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes gelangten, und dadurch lediglich eine Finanzierungsrotation auslösten. Sie erwarben vielmehr auch den an die Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geknüpften Vorteil, die gesamte Palette des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums und die Alterssicherung in Anspruch nehmen zu können (Fiedler, Schroedter 1983).

Derartige Beschäftigungsverhältnisse aus Sozialhilfe- und anderen Mitteln dauerten im Regelfall zwei bis fünf Jahre. Sie hatten aus der Sicht der Betroffenen und der Gemeinden überwiegend Vorteile. Die ehemaligen Sozialhilfeempfänger erhielten durch die Arbeit in regulären Beschäftigungsverhältnissen die Chance, ihre Arbeitsmotivation zu stabilisieren, ihr Arbeitsvermögen einzusetzen und fortzuentwickeln und ihre Wiederbeschäftigungschancen in anderen Arbeitsverhältnissen durch stabilere Arbeitstugenden, einige Berufserfahrung, wiedergewonnenes Selbstbewußtsein und Kooperationserfahrung mit Selbstorganisation zu verwirklichen.

Die insgesamt positiven Erfahrungen mit diesen Versuchen führten zur Abkehr von den Ausgliederungsstrategien und ermöglichten den Vorrang für (Wieder-)Eingliederungsstrategien.

Man hatte eingesehen, daß falsche Sparsamkeit unangebracht, eine Folge von Leistungskürzungen, Leistungsdivergenzen und Beitragserhöhungen unhaltbar wurde und daß der Widerspruch, daß die Finanzierung der Erwerbslosigkeit einerseits nahezu genauso kostspielig war wie Bildungs- und Beschäftigungsförderung, andererseits durch die Kommunen erfolgreich an den Bund und die Bundesanstalt für Arbeit zurückgegeben wurde, politisch unerträglich wurde. Diese Einsicht hatte zu einer Zentralisierung aller von Arbeitslosigkeit und ihrer Überwindung betroffenen und profitierenden Budgets der öffentlichen Hände und der Sozialversicherung geführt. Wenn nun die an dem Finanzausgleich beteiligten Instanzen Arbeitslosigkeit abbauten, wurde ihnen von den aus der Mehrbeschäftigung profitierenden Instanzen als Ausgleichszahlungen Teile ihrer induzierten Steuer- und/oder Beitragseinnahmen erstattet.

An dieser Budgetausgleichspolitik beteiligten sich zunächst nur Bund, Länder und Gemeinden sowie die drei Sozialversicherungszweige. Sie hatten als Finanzierungsträger und Arbeitgeber ausreichende Möglichkeiten, vom Kostenäquivalenzprinzip Gebrauch zu machen und nötige Vor- und Zwischenfinanzierungen vorzustrecken, bis sich der Selbstfinanzierungsmechanismus der vollbeschäftigungsorientierten Politik ausgewirkt hatte.

Später waren auch Betriebe in die Budgetausgleichspolitik einbezogen worden. Ihre Beiträge zur Bundesanstalt für

Arbeit waren in einen stets fälligen Grundsicherungsbeitrag und einen betrieblich disponiblen Arbeitsmarktentlastungsbeitrag geteilt worden. Dieser zweite Teil verminderte sich in dem Ausmaß, wie der Betrieb nachweislich zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen hatte.

Zunächst waren Beitragseinsparungen nur bei Einstellung von Leistungsempfängern vorgesehen. Dann aber wurden sie auf alle Einstellungen von Erwerbslosen, egal aus welchem öffentlichen Budget sie ihren Lebensunterhalt bestritten, ausgedehnt. Dieses Anreizsystem für Betriebe, aktiv und betriebsgerecht an dem Abbau der Unterbeschäftigung mitzuwirken und dadurch Beitragsteile einzusparen, trug wesentlich zur Mitwirkung der Betriebe an der staatlichen Vollbeschäftigungspolitik bei. Es bestand ein Anreiz, Kräftebedarf so vollständig wie möglich aus dem Kreis der Erwerbslosen über die Arbeitsämter zu decken. Im Rahmen der öffentlichen Budgetausgleichspolitik wurden dann die Beitragsausfälle von den Instanzen ausgeglichen, die durch die Beschäftigung von Erwerbslosen finanziell entlastet worden waren oder die durch deren Steuern und Sozialabgaben profitierten.

Dieses Verfahren hatte sich schließlich gegenüber einem am Verursacherprinzip orientierten Finanzierungssystem der Erwerbslosigkeit, das interessierte Kreise gefordert hatten, durchgesetzt und bewährt. Es war von vornherein abstrusen Ideen überlegen, die Risikoabsicherung gegen Arbeitslosigkeit zu privatisieren oder allein den Gewerkschaften in der Absicht anzuvertrauen, einen angeblich zu hohen Lohnabschlüssen geschuldeten Anstieg der Arbeitslosigkeit selbst finanzieren zu müssen, so daß a priori Lohnzurückhaltung geboten gewesen wäre.

## 2.6 Die Gewöhnung an Vollbeschäftigung

Nach mehr als zwei Jahrzehnten ohne Vollbeschäftigung hatte die Gewöhnung an Massenarbeitslosigkeit weit um sich gegriffen. Trotz wiederholter Appelle war sie unaufhaltsam vorangeschritten. Mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Gewerkschaftsmitglieder kannte aus eigener Anschauung überhaupt keinen vollbeschäftigten Arbeitsmarkt mehr. Die Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit, deren Mitarbeiterzahl sich seit dem Verlust der Vollbeschäftigung verdreifacht hatte, kannten den hohen Beschäftigungsstand nur aus der Ausbildung, dem früheren AFG und einigen arbeitsmarktpolitischen Grundsatzklärungen. Dies galt auch für alle anderen, die mit der Bewältigung der gesellschaftlichen Spätfolgen der Arbeitslosigkeit und ihrer Strukturalisierung finanziell, sozialpolitisch, medizinisch, therapeutisch, seelsorgerisch und politisch betraut waren.

Man hatte sich damit abgefunden, sich „jenseits der Vollbeschäftigung“ zu befinden. Sie galt schon nicht mehr als der Normalzustand des Wirtschaftssystems, sondern als Ausnahme, welche die Eltern einmal erlebt und erfahren hatten. Die weitverbreitete Ansicht (Rothschild 1983, Lutz 1983), daß das wirtschaftliche und politische System der meisten westlichen Industrieländer auch nach dem Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft zur Massenarbeitslosigkeit neige, war nach fast einem Vierteljahrhundert Unterbeschäftigung schwer widerlegbar.

Die verfaßten Instanzen und Verbände sahen jedoch in dieser These eine zentrale Herausforderung und eine Legitimationskrise ihres Systems. Die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung wurde zur Überlebensfrage. Die Gewöhnung an Vollbeschäftigung wurde daher durch aktive Politik, in

den Bildungseinrichtungen, in den Massenmedien, in wiederholtem Extra-Bildungsurlaub für alle Arbeitnehmer und in den Auseinandersetzungen mit dem quintären Sektor intensiv vorbereitet. Die sichtbaren Fortschritte beim traditionellen Beschäftigungsgrad waren sehr hilfreich, mehr als die Hälfte der Bevölkerung mit diesem völlig neuen Zustand allmählich vertraut zu machen.

### 3. Die Rückgewinnung der Vollbeschäftigung

Die Interessenanalyse, die Attraktivität des wachsenden fünften Sektors, die beschäftigungsoptimalen Arbeitszeitänderungen, die dezentral konzipierten und finanzierten Wiedereingliederungsmodelle und die einer funktionsfähigen Budgetausgleichspolitik zu verdankenden Beschäftigungsgewinne machten es unumgänglich, eine konsequente Vollbeschäftigungspolitik für unerlässlich und finanzierbar zu halten. Vollbeschäftigung sollte zu einer institutionell, finanziell und instrumentell gesicherten Errungenschaft des rehabilitierten Wohlfahrtsstaates werden. Die Voraussetzungen, diesen Zustand zum Normalzustand auf Dauer werden zu lassen, waren günstig.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG von 1969 war eingebettet in die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung gewesen und geblieben. Ihre flankierende Rolle hatte sie trotz mittelfristiger Aufgabenplanung, fünfjähriger Programmhaushalte und verbesserter Finanzierungsregelung sowie trotz beachtlicher, zuletzt auf eine über eine dreiviertel Million gesteigerte Entlastung der Arbeitslosigkeit, nie ablegen können. Vorübergehend war die zuständige Bundesanstalt für Arbeit sogar bei über zwei Millionen Arbeitslosen und einer weiteren Million Erwerbslosen infolge sinkender Leistungsempfängerzahlen bei konstanten Beitragssätzen in eine leichte Überschuldlage geraten. Dies weckte Begehrlichkeiten, ihr neue Aufgaben wie die Berufsausbildung von Erwachsenen in anerkannten Ausbildungsberufen, die arbeitsmarktpolitischen Teile der regionalen und sektoralen Strukturpolitik, Programme assistierter Wanderung für Ausländer sowie die qualifikations- und beschäftigungsorientierten Teile einer vorausschauenden Industriepolitik anzuvertrauen. Es wurde auch daran gedacht, ihr die Arbeitslosenhilfe des Bundes finanziell zu übertragen oder gar – fast analog zur Gewinnabführung der Bundesbank – früher empfangene Bundeszuschüsse teilweise zurückzuzahlen. Dann wurden jedoch Rücklagen gebildet, deren Aufbau und Verwendung von beschäftigungs- und qualifikationspolitischen Erfolgen abhängig war.

Die Überschüsse bei Massenarbeitslosigkeit weckten aber bei einigen wenigen auch Erinnerungen an eine ähnlich fatale Situation Anfang der 30er Jahre (Adamy, Steffen 1983).

Das Dreibein der bisherigen Gesetze: Beschäftigungspolitik nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz und Berufsbildungspolitik nach dem Berufsbildungsgesetz, hatte sich in Zeiten anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsdefizits als Fehlkonstruktion erwiesen. Denn während der langanhaltenden Beschäftigungskrise konnte die Wirkungs- und Erfolgsvoraussetzung berufsbildungs- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, der anschließende Übergang in normale Beschäftigung, weder von dem ersten Bein, noch mangels beschäftigungspolitischer Instrumente und Finanzmittel von den beiden zuständigen Gesetzen aus sich heraus geleistet werden. Trotz großer Anstrengungen der Berufsbildungs- und der Arbeitsmarktpolitik waren beide auch dadurch um ihre Erfolge gebracht worden, daß das Beschäf-

tigungsziel jahrzehntelang stets mehr oder weniger stark, doch relativ zu anderen Zielen meist am stärksten verletzt war.

Die Erkenntnis, daß das dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz wie dem Arbeitsförderungsgesetz *gemeinsame* Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes im Interesse aller Beteiligten dauerhaft vorrangig war, und die Einsicht, daß die Förderung der beruflichen Bildung vom Schulabschluß bis zum gleitenden Ruhestand *die* Voraussetzung und – neben der Arbeitszeitänderung – *das* Ventil der Beschäftigungsförderung war, hatten zu drei entscheidenden Änderungen geführt:

- Die Förderung der Beschäftigung, der beruflichen Bildung und des Arbeitsmarktes war in einer gesetzlichen Grundlage – dem Gesetz zur Förderung von Arbeit und beruflicher Bildung – zusammenfassend geregelt worden; sie wurde im Rahmen einer stets beschäftigungsorientierten Gesamtpolitik einer erweiterten Bundesanstalt für Arbeit und berufliche Bildung übertragen.

- Die verfaßten öffentlichen Instanzen, die Tarifparteien und die privaten Verbände waren gesetzlich einem „Eini-gungszwang“ unterworfen worden, der die finanziellen, Ausbildungs- und Arbeitsplätze schaffenden Einzelbeiträge der Beteiligten in einem dreijährlich fortzuschreibenden Konzept festlegte (Beschäftigungsgesamtplan); die guten Erfahrungen mit der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung erwiesen sich als hilfreich.

- Die finanzielle Grundlage der Förderung von beruflicher Bildung, Beschäftigung und Arbeitsmarkt wurde neu geregelt. Zur Finanzierung dienten normalerweise Abgaben aller Erwerbstätigen. Der neuen Oberinstanz wurde für diese Abgaben jedoch eine eigene Beitragshöhe eingeräumt, die durch Kreditfinanzierungsmöglichkeiten in Höhe ihrer Investitionen in Qualifikationen und Arbeitsplätze ergänzt war. Für verbleibende Finanzierungslücken war eine Restbedarfsdeckung aus Steuermitteln vorgesehen. Die Einbeziehung aller öffentlichen Beteiligten in die Budgetausgleichspolitik stellte die Programmfähigkeit aus Selbstfinanzierung jederzeit sicher. Sie schloß eine relative Haushaltssanierung eines Beteiligten auf Kosten anderer aus und glich die Verschuldungsgrade je nach der Verschuldungsfähigkeit aus.

Diese drei Innovationen – Fortbildungs-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktaufgabe auf einer gesetzlichen Grundlage in einer Zuständigkeit, die organisierte Verständigung bei den Beschäftigungsperspektiven und die Finanzierungsregelung – schufen die Grundlagen für eine wirksame Beschäftigungspolitik.

#### 3.1 Grundrecht auf Arbeit und Vollbeschäftigungsgesetz

Das in der Mehrzahl der Landesverfassungen und in mehreren internationalen Vereinbarungen verankerte Recht auf Arbeit war zwar nicht als einklagbarer Rechtsanspruch eines jeden Ausbildungs- und/oder Arbeitssuchenden, sondern als Bekräftigung des gesetzlichen Vollbeschäftigungsziels verstanden worden. Die zwei Jahrzehnte lange ununterbrochene Verletzung dieser Rechte und Gesetze hatte dann allerdings dazu geführt, das Recht auf Arbeit zu einem Grundrecht zu erheben und es im Grundgesetz zu verankern. Darin wurde die Arbeit als Existenzmerkmal persönlicher Selbstbestimmung und Lebensführung anerkannt. Arbeit als Grundrecht wurde als ein Charakteristikum des Sozialstaatsprinzips ausdrücklich bei der Staatszielbestimmung hervorgehoben.



Da die Herstellung und Erhaltung der Vollbeschäftigung zugleich im Interesse des Staates lag, wurde die Verwirklichung des Grundrechts auf Arbeit für jeden Arbeitswilligen in einem Vollbeschäftigungsgesetz (Mertens 1970, Kohn, Engelen-Kefer) geregelt. Dieses Gesetz hob die vorrangige Bedeutung der Vollbeschäftigung aus menschlicher sowie wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht hervor. Darin waren die quantitativen und qualitativen Ziele, Zuständigkeiten, Maßnahmen und Finanzgrundlagen einer integrierten Vollbeschäftigungspolitik auch im Zusammenwirken mit anderen nationalen und internationalen Politikbereichen festgelegt.

Das Vollbeschäftigungsgesetz bildete die rechtliche Grundlage für Vollbeschäftigungspolitik und schuf damit eine wesentliche Voraussetzung für ihre Wiederherstellung.

### 3.2 Beschäftigungsgesamtplan

Verpflichtete das Vollbeschäftigungsgesetz den Staat stets zu einer an diesem vorrangigen Ziel orientierten Gesamtpolitik, so war noch eine Verfahrensgrundlage zu schaffen, die auch die übrigen Arbeitsmarktparteien, seien es Akteure, seien es Betroffene und ihre jeweiligen Interessenvertretungen, in ein Verständigungsverfahren zur Gewinnung und Wahrung der Vollbeschäftigung einbezog. Diese Verfahrensregelung wurde Beschäftigungsgesamtplan (Kühl 1979) genannt.

Darunter wurde ein von möglichst allen Beteiligten und Betroffenen des Arbeitsmarktgeschehens gemeinsam erarbeiteter und verwirklichter Rahmenplan für eine kurz-, mittel- und langfristig abgestimmte und terminierte Entwicklung des globalen Beschäftigungsgrades und der qualitativen Beschäftigungsstrukturen verstanden. So konnten die konsensfähigen Bereiche der Arbeitspolitik konzeptionell gestaltet und die konflikträchtigen Felder mit Lösungsansätzen versehen werden. Über das Vollbeschäftigungsbudget waren Vollbeschäftigungsgesetz und Beschäftigungsgesamtplan miteinander verbunden.

### 3.3 Finanzierung der Arbeitspolitik

Bevor die Budgetausgleichspolitik im gemeinsamen Vollbeschäftigungsbudget der drei Gebietskörperschaften und der drei Sozialversicherungszweige verwirklicht wurde, finanzierten Abgaben aller Erwerbstätigen große Teile der Ausgaben der Bundesanstalt. Eine eigene Beitragssatzhoheit verschaffte ihr antizyklische Einnahmemöglichkeiten. In dem Maße wie sie in bessere Qualifikationen und zusätzliche Arbeitsplätze „investiert“ hatte, wurden ihr zusätzliche Kreditfinanzierungsmöglichkeiten eingeräumt (Kühl 1981). War die Verschuldung über den Kapitalmarkt erschwert oder unerschwinglich, so war die Bundesbank zur Kreditgewährung verpflichtet. Infolgedessen mußten die „Anwälte“ des Beschäftigungsziels und des Preisstabilitätsziels sich regelmäßig bei der Finanzierung der Arbeitspolitik abstimmen. Allerdings konnte sich der Staat nicht völlig aus der Finanzierung der Bundesanstalt zurückziehen, sondern ihm blieb stets die Verpflichtung, durch Beiträge oder durch Kredite nicht gedeckte Ausgabenprogramme, die in die staatliche Gesamtpolitik für Vollbeschäftigung integriert waren, zu finanzieren. Der bereits Ende der 70er Jahre erprobte Selbstfinanzierungsmechanismus von Beschäftigungsprogrammen war inzwischen Allgemeingut der langfristigen Finanzplanung geworden. Er war sehr hilfreich bei der Beratung von Programmhaushalten in Parlament und Selbstverwaltung der Bundesanstalt.

Nachdem Staat und Wirtschaft aus Selbsterhaltungsinteresse unter erheblichem Konkurrenzdruck aus dem expansiven

Selbstarbeitssektor die gesetzlichen, institutionellen und finanziellen Voraussetzungen für eine Gesamtpolitik für Vollbeschäftigung, berufliche Bildung und Arbeitsverteilung geschaffen hatten, konnte binnen fünf Jahren die Vollbeschäftigung wiederhergestellt werden. Dies bedeutete zunächst einen hohen Grad der Potentialerschließung für Beschäftigung und Berufsaus- wie -fortbildung. Dann wurden auch die qualitativen Ziele der Arbeitspolitik wie vollwertige Beschäftigung unter ständiger Verbesserung der Beschäftigungsstruktur verwirklicht. Dazu hatte man sich zunächst auf eine Interpretation der Ziele (Bundesanstalt für Arbeit 1974, S. 17-22) verständigt. Die Quantifizierung dieser Zielsetzungen war dann im Vollbeschäftigungsgesetz geregelt, ihre schrittweise Realisierung dem Beschäftigungsgesamtplan anvertraut und die Finanzierung der qualitativen Arbeitspolitik mit den genannten Finanzierungsweisen geleistet worden.

Die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung belegte eindrucksvoll deren Vorteile, die im Interessentableau herausgestellt worden waren. Sie erlaubte zum einen, die Rahmenregulierung des Arbeitsmarktes solange wieder zu lockern, wie Frühindikatoren keine Notwendigkeit anzeigten, die Vollbeschäftigungspolitik wieder zu verstärken. Zweitens konnte man sich Weiterentwicklungen der Arbeitspolitik zuwenden, die bei konsolidierten öffentlichen Kassen auch finanzierbar waren. Und drittens konnten wirklich nennenswerte Beiträge zu der Weltbeschäftigungsstrategie der Weltanstalt für Arbeit geleistet werden.

## 4. Gefährdungen der Vollbeschäftigungspolitik

Dieser Strategiewechsel zur konsequenten Vollbeschäftigungspolitik hätte besonders durch zwei Entwicklungstendenzen konterkariert werden können:

- Erstens durch zunehmende Wertschöpfung aus nicht-menschlicher, d. h. Kapitalarbeit, Maschinenarbeit. Ihr wurden zum einen zunehmende Abgabepflichten – sei es geknüpft an den Ressourcenverbrauch Rohstoffe, Energie, Vorleistungen, Umweltnutzung, sei es geknüpft an ausschließlich nicht-menschliche Wertschöpfung (Kapitalarbeit) – auferlegt, um die finanziellen Grundlagen der verfaßten Institutionen zu sichern. Menschliche Erwerbsarbeit und somit Vollbeschäftigungspolitik hätte bei genügend großem Aufkommen der Ressourcensteuern und der Maschinenabgabe bei sinkender Lohnsumme (Franke 1983) entbehrlich erscheinen können. Zum anderen waren dadurch - angesichts leicht sinkenden inländischen Erwerbspotentials - stetige Zugänge zur Erwerbslosigkeit zu verzeichnen, die deren Reservefunktion immer wiederherstellen konnten, die aber aus den vorgenannten Mitteln finanzierbar war.

Zweitens gab es weltweite Arbeitnehmerwanderungen in die Regionen mit aktiver Beschäftigungspolitik, gespeist aus immensen Arbeitskraftüberschüssen, vorangetrieben von Menschen, die daheim keinerlei Perspektive hatten und deshalb mächtig in die attraktiven Arbeitsregionen drängten.

Die Bedrohungen durch technologische Arbeitslosigkeit und durch Zuwanderungsdruck stellten zwei völlig unterschiedliche Herausforderungen dar. Die Wanderungszieländerer konnten durch Abschottung ihrer Grenzen für Wanderarbeiter die Lösung beider Probleme zunächst nacheinander statt gleichzeitig angehen. Dabei hatten sie schon erhebliche Binnenwanderungsprobleme aus ihren eigenen Notstandregionen zu bewältigen. Doch durch fortgesetzten Anwerbepstopp, zunehmend stark reglementierte Zuzugsregelungen, Aussetzungen von Freizügigkeitsverein-

barungen, Wirtschaftsgebietserweiterungen ohne Arbeitsmarkttöffnung und weltweite Abweisung von Arbeitsemigranten, verbunden mit finanzieller Ausgliederungsförderung von Ausländern und Bekämpfung illegaler Beschäftigung gelang es den Zielländern zunächst, Dämme gegen die Wanderarbeitnehmer zu errichten.

#### **4.1 Technologische Arbeitslosigkeit verliert ihre Schrecken**

Technologische Arbeitslosigkeit war die Herausforderung des 20. Jahrhunderts gewesen. Die zunächst von den Arbeitnehmern subjektiv stärker als nachweisbar empfundenen Bedrohungen durch technische Änderungen hatten schließlich die Befürchtungen immer mehr zur Realität werden lassen. Maschinen stürmten die Arbeit der Menschen, die „neue Arbeiterklasse“ der Roboter beherrschte die Fabriken, die Automation diktierte im Büro, die Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft ersetzte die Industriegesellschaft, aber nicht ihre Arbeitsplätze. Sollte der Arbeits- und Beschäftigungsgehalt der Gesellschaft auch im postindustriellen Zeitalter weiter schwinden?

Dann hatte sich aber schließlich die Erkenntnis durchgesetzt, daß für die Erhaltung der Zustimmung zu immer weiteren technischen Neuerungen ein Kompensationspreis aus den dadurch ermöglichten Produktivitätssteigerungen angemessen sei. Die wenigen vermeintlichen Voneile, die einige aus anhaltender Unterbeschäftigung gesehen oder gezogen hatten, waren durch technologische Arbeitslosigkeit sowieso nicht wiederherstellbar. Der Unterbeschäftigung wurden keinerlei disziplinierende Funktionen mehr zugeschrieben, sondern nur noch Nachteile.

Vielmehr lag es im Eigeninteresse der Betriebe und des Staates, stets ausreichende Kompensationsmöglichkeiten für technisch bedingte Entlassungen bereits bei der Technologiekonzeption einzuplanen und sie möglichst schon vor, spätestens aber bei der Einführung arbeitsparender Technologien beschäftigungswirksam werden zu lassen. Technologisch bedingt Arbeitslose und davon Bedrohte konnten alsbald in den alternativen Erwerbssektor abwandern und dadurch die auf eben diese Erwerbsarbeit gegründete und angewiesene Betriebs- und Staatsaktivität schwächen. Ferner drohte der Verlust der Kooperation seitens der betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitnehmervertretungen, auf die man gesetzlich und tarifvertraglich angewiesen war. Schließlich waren die Betriebe auf dem Ausbildungs- und dem Arbeitsmarkt darauf angewiesen, den Qualifikationsnachwuchs zu sichern.

Das Aufkommen an Ressourcensteuern und aus der Maschinenabgabe stellte zwar eine solide Finanzquelle für staatliche Aktivitäten und Aufgabenerfüllung dar. Aber die Überlebenschance des Staates hing nicht so sehr von den finanziellen Grundlagen als vielmehr von seiner Akzeptanz durch die Menschen und deren möglichst großer Identifikation mit ihm ab. Dies war nur unter Vollbeschäftigungsbedingungen, unter Existenzsicherungsoptionen aus Erwerbsarbeit oder öffentlicher Subsistenzpolitik und unter Einbeziehung der Jugendlichen in das Erwerbssystem möglich.

#### **4.2 Wanderarbeitnehmer aus aller Welt**

Die zweite Gefährdung wirksamer Vollbeschäftigungspolitik in einzelnen Industrieländern oder Staatenverbänden stellten Wanderarbeitnehmer aus aller Welt dar. Zunächst waren sie noch mit den beschriebenen Zwangsmitteln abgewiesen worden. Dann wußte man sich des zunehmenden Wanderungsdrucks nicht mehr zu erwehren und suchte

konstruktive Lösungen. Damit fand der zweihundertjährige imperialistische Umgang mit den armen Ländern der Welt ein Ende: Erst kolonialistischer Landraub, dann Ausbeutung der Bodenschätze, Rohstoffe, Nahrungsmittel und Energieträger, dann Ausbeutung oder Verweis auf Zuschauerplätze bei der internationalen Arbeitsteilung, dann Nutzung als Arbeitskräftereservoir, dann Schaffung billiger und freizügiger Produktionszonen, dann Stabilisierung der Abhängigkeiten durch Zins- und Tilgungszahlungen aus eilfertig gewährten Riesenkrediten, zuletzt Zurückweisung ihrer Arbeitskraftüberschüsse an den eigenen Grenzen. Schließlich wurde der Land-, Rohstoff-, Wirtschafts- und Kreditimperialismus durch Beschäftigungsförderung im Sinne der armen Länder ersetzt.

Zunächst waren Berechnungen aus den goldenen 60er Jahren über das Verlagerungspotential von Arbeitsplätzen (Giersch) aktualisiert worden. In einigen Ländern war die Entindustrialisierung zu rasch vorangegangen, so daß sie Vorleistungs- und Zwischenfertigungen weltweit neu aufbauen mußten. Andere hatten im Zuge einer vorausschauenden Industriepolitik mit den entwicklungswilligen Ländern Anlagen-, Betriebs- und Fertigungstransfer vereinbart. Dabei waren in den 80er Jahren Programme sehr hilfreich gewesen, die das Technologiegefälle ausnutzten und zu vermindern suchten, indem sie abgeschriebene, geringproduktive und arbeitsintensive Maschinen repariert, gewartet, zu den Menschen transportiert und aufgestellt hatten und so Technik mit Arbeitsplätzen für die Dritte und Vierte Arbeit für die Erste und Zweite Welt geboten hatten. Zugleich trugen derartige Aktionen dazu bei, die mit auf Sachkapitalmangel beruhenden Weltbeschäftigungsprobleme anzugehen, indem die Kapitalgüterüberschüsse nahezu kostenlos transferiert wurden. Zugleich ergaben sich daraus aber auch Hinweise für Absatzmärkte konventioneller Investitionsgüterproduzenten.

Anfang der 90er Jahre kamen dann weltweite Beschäftigungsprogramme in Gang. Dazu hatte Jan Tinbergen (1980) in seinem „Weltbeschäftigungsplan“ bereits wesentliche Anregungen gegeben. Auch die Idee Bruno Kreiskys von 1982, die Industrieländer sollten 1% ihres Bruttosozialprodukts in ein 500-Mrd.-US\$-Beschäftigungsprogramm stecken, fand immer mehr Befürworter und wurde mit der Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung ökonomisch auch tragbar.

Im Laufe der Zeit nahm die Uneigennützigkeit der Programme aus den Industriestaaten und damit der Nutzen für die armen Länder immer mehr zu. Völlig uneigennützig waren die Aktivitäten jedoch nicht, denn man erwartete und erhielt dafür globale Konfliktminderungen. Doch waren nationale Lösungsbeiträge und feststehende Teile des Bruttosozialprodukts von 2%, die an internationale Beschäftigungsprogramme zu leisten waren, immer auch damit begründet worden, daß die Entwicklung der Empfängerländer Massenkaukraft auch für die Geberländer bedeutet.

Die Lösung des Weltbeschäftigungsproblems war auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts dennoch nicht gefunden.

### **5. Fortentwicklungen der Arbeitspolitik**

#### **5.1 Allgemeine Subsistenzpolitik – Das Existenzgeld**

Nach der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung wurde das Grundrecht auf Arbeit dahin fortentwickelt, daß die Erlangbarkeit ausreichender Finanzmittel zur menschenwürdigen Lebensführung in den Rang eines Menschenrechts

erhoben wurde. Die Verwirklichung der Sozialstaatsziele durch eine ausreichende existenzielle Grundsicherung wurde für alle Menschen dadurch möglich, daß sie wählen konnten zwischen Erwerbchancen aus eigener Arbeit bei Vollbeschäftigung und einem Existenzgeld, das erstrebenswerte Alternativrollen zur Erwerbsarbeit eröffnete (Adler-Karlsson 1979, Roberts 1982, Offe 1983).

Die Entkoppelung von Einkommens- und Rentenansprüchen von eigener Arbeitsleistung war vorbereitet worden durch Unterbrechungsjahre der Beschäftigung bei teilweiser Lohnfortzahlung. Dann kam die finanzielle Förderung freiwilliger Arbeitsenthaltung bei längere Zeit unzureichendem Arbeitskräftebedarf. Und schließlich wurde auch eine ethisch, religiös oder sozial motivierte und begründete Arbeitsabstinenz als Anspruchsgrundlage für Einkommen und soziale Sicherung anerkannt (Albeda 1983).

Hilfreich waren dabei durch vorangegangene eigene Arbeit zu erwerbende Ansprüche auf einen Arbeitsplatz, die über eine Beschäftigungsbank einlösbar waren. Beim Abbau der Arbeitslosigkeit hatten sich auch Schecks über nennenswerte Beschäftigungsprämien bewährt, die Erwerbslose bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern einlösen konnten, um einen Arbeitsplatz zu erhalten und zu behalten. Meist handelte es sich um das kapitalisierte Erwerbslosengeld. Nach längeren Experimenten gab es finanzielle Anreize zur antizyklischen Inanspruchnahme von Arbeitsenthaltungsrechten, zunächst für Bildungs-, Kultur-, Gesundheits-, Umwelt-, Friedens-, Nachbarschafts- und sozialdienstliche Zwecke, dann auch ohne Verwendungsnachweis. Schließlich wurden Ziehungsrechte für Erwerbsarbeit (Rehn) dem Existenzgeld gegenübergestellt.

Alle diese Experimente führten dann zu einer allgemeinen Subsistenzpolitik, die die mehr als zweihundertjährige Verknüpfung von Erwerbsarbeit und Arbeitseinkommen sowie daraus abgeleiteter Sozialversicherung aufhob. Nachdem der Erwerbszwang aus Einkommensgründen entfallen war, waren die Lohnkonflikte dahin entschärft, daß man vom Leistungs- zum Bedarfsprinzip der Entlohnung übergehen konnte. Die Entlastung der Sozialverwaltung eröffnete neue Betätigungsfelder, die Entlastung des Sozialbudgets neue Finanzierungsmöglichkeiten.

Damit war die enge Verbindung von Arbeit und Entgelt und diejenige zwischen Arbeit und Produkt allmählich gelockert worden, woraus sich völlig neue Arbeitsformen in der zur Lebensgesellschaft fortgeschrittenen ehemaligen Arbeitsgesellschaft ergaben.

## 5.2 Wandel der Vollbeschäftigungsauffassung

Die genannten sozialen Fortschritte ermöglichten eine humane Auffassung von Vollbeschäftigung. Vollbeschäftigung herrscht, wenn alle Arbeitssuchenden und Erwerbstätigen so wenig wie möglich arbeiten müssen und alle soviel wie sie und das, was sie wollen, arbeiten.

Damit war eine Befreiung vom Zwang, kreativ, ja überhaupt tätig sein zu müssen, erreicht. Spaßarbeit, Partizipationsarbeit, Lustarbeit, Sozialarbeit drangen vor. Entscheidend war nicht mehr eine der eigenen Selbstverwirklichung allein dienliche Arbeit, sondern eine gemeinschaftsdienliche Tätigkeit, d. h. konstruktiv für andere Menschen, Gruppen und Probleme tätig oder auch untätig zu sein (Sicinski 1983, S. 101). Bei unbefriedigender Arbeit bestanden zahlreiche Tauschmöglichkeiten. Die Ausföhrung des immer verbleibenden Rests relativ unhumaner Arbeit war zwischen allen Erwerbstätigen und Betrieben geregelt.

Neue Formen der Zusammenarbeit konnten erprobt werden

- zwischen Vorgesetzten und Ausführenden gab es vertikal Rollentausch, später auch Rotation;
- horizontal wurden bewußt unterschiedlich ausgeprägte Arbeitsvermögen in Arbeitsgruppen vereint;
- nachdem Telearbeit die Dezentralisierung des Arbeitsvollzugs gefördert und den Zwang zu regionaler Mobilität aufgehoben hatte, wurde zwischen zentralen Entscheidungen und dezentralen Ausführungen der Arbeit wirkungsvolle Rückkoppelungen installiert.

Wichtig war ferner die Zuständigkeits- und Verfahrensregelung für die Verteilung der Anpassungslasten bei unverändert hohem Strukturwandelerfordernis. Noch immer gab es „Opfer des Strukturwandels“, doch war nun die Bundesanstalt für Arbeit und berufliche Bildung für sie verantwortlich. Sie achtete darauf, daß *alle* Erwerbstätigen und *alle* Betriebe zu gleichen Teilen je nach Belastbarkeit ihres Arbeitsvermögens bzw. ihrer Produktivkraft Anpassungsbeiträge leisteten. In einem bestimmten Zeitraum galt bei unvermeidbaren Abstiegsprozessen *ein* Abstieg als Sollerfüllung; Abstiegsketten waren verbaut, Wiederaufstiegsvorrang wurde eingeräumt (Bundesanstalt für Arbeit 1978, 116).

In besonderen Strukturentwicklungskonzepten war die Beseitigung inhumaner, unterwertiger, ungesunder, uninteressanter und unterfördernder Arbeitsplätze vorgesehen. Soweit geringwertige Arbeitsplätze und unterfertige Beschäftigung nicht durch Technik, attraktive Alternativrollen oder sonstigen Ausgleich substituierbar waren, förderte man auch die Akzeptanz dieser Arbeitsgelegenheiten.

Es entstanden Rekreationszonen und Selbstverwirklichungszentren, in denen die Opfer des Strukturwandels zur Stärkung und Wiederherstellung ihres Arbeitsvermögens, zur beruflichen Neuorientierung, Rehabilitation, Rekreation und Umschulung lebten. In Selbstverwirklichungszentren trafen sich dort sehr unterschiedliche Lebensweisen und -stile mit Menschen vielfältiger Herkunft, Kultur und Lebenslage. Gerade die Verbindung von Bewältigung der Strukturwandelfolgen mit Selbstverwirklichungsprinzipien diente der Gleichverteilung der Anpassungslasten.

## 5.3 Arbeit auf Vorrat

Zur Befriedigung der unerschöpflichen menschlichen Bedürfnisse der inzwischen stagnierenden Weltbevölkerung war und blieb menschliche Arbeit unerläßlich. Da jedoch die menschlichen Grundbedürfnisse hinreichend klar waren, war auch die Verwertbarkeit der Arbeitsprodukte vorab bekannt, so daß Arbeit gleichsam lagerfähig wurde. Zur Vollbeschäftigung gehörte es eben auch, jegliches Arbeitsvermögen – soweit es für die laufende Versorgung nicht unmittelbar benötigt wurde – auch im Vorgriff auf künftige Verwendung der Arbeitsergebnisse einzusetzen.

Arbeit auf Vorrat bot sich vor allem in folgenden Feldern an:

- Menschenbezogene Dienste, die den Bedürfnissen der Lebensgesellschaft entsprachen: Kultur, Kommunikation, Lebenshilfe, Lernen, Spielen, Muße, Solidarität; Bewältigung der Folgeprobleme einer überalterten Bevölkerung; soziale Integration der vorhandenen Ausländer und assistierte Einwanderung zur Bewahrung einer der sozialen Infrastruktur angemessenen Bevölkerungszahl und -Struktur; Pflege der sozialen, kulturellen und technischen Traditionen;

- Selbstregulierungsinstanzen und -fachleute, die bei Mensch, Tier, sozialen Systemen und Umwelt überlebensnötige Prozesse aufspürten und sich selbst regelnde Kreisläufe in Gang setzten und hielten.

- Weiterbildungsaufgaben

- Aktive Sanierung der Herkunftsländer der Wanderarbeitnehmer unter „freiwilliger Rotation“, d. h. mit assistierten Wanderungen und Berufsbildungs- und Arbeitsprogrammen, die in landeseigene Entwicklungskonzepte eingebaut waren.

- Weltbeschäftigungsprogramme für die Dritte, Vierte und Fünfte Welt, deren Beschäftigungsdefizite auch auf Kapital- und Technikmangel beruhten.

Alle diese Betätigungsfelder waren Bestandteile von Vollbeschäftigungspolitik und insofern elastisch einsetzbar.

## 6. Ausblick

Der Abschied von menschlicher Arbeitslosigkeit gestattete auch den Verzicht auf ihre überlebten Funktionen in der Arbeitsmarktwirtschaft, wodurch der Wandel von der Arbeits- zur Lebensgesellschaft möglich wurde. Das Recht auf Leben war nicht mehr an das Recht auf Arbeit gebunden. Die Utopie hatte den Weg zu humaner Arbeitspolitik gewiesen.

## Literaturverzeichnis

- Adamy, Wilhelm, Steffen, Johannes (1983)*, Sozialabbau und Umverteilung in der Wirtschaftskrise — Zum Vergleich der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Bonn und Weimar, in: WSI-Mitteilungen 10, 1983, S. 603-616
- Adler-Karlsson, Gunnar (1979)*, Gedanken zur Vollbeschäftigung, in: MittAB 4, 1979, S. 481-505
- Afheldt, Heik (1983)*, Gewerbeentwicklung für Stadtentwicklung - Stadtentwicklung für Gewerbeentwicklung, in: Bericht über die Jahrestagung 1982 der Vereinigung der Stadt-, Regional- und Landesplaner e. V., Bochum 1983, S. 10-23
- Albeda, Wil (1983)*, Reflections on the future of full employment, Part II, in: Labour and Society, Vol. 8, No. 1, January - March 1983, S. 57-71
- Albertz, Heinrich, Drewitz, Ingeborg, Strasser, Johano u. a. (1983)*, Lokal 2000, Hamburg 1983
- Bolle, Michael, Grottian, Peter (1983) (Hrsg.)*, Arbeit schaffen - jetzt!, Hamburg 1983
- Bundesanstalt für Arbeit (1974)*, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (1978)*, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg
- Büsing, H., Petersen, U., Schmidt, E., Scholze, D., Wodtke, Z.*, Produktumstellung. Alternative zur Arbeitslosigkeit, Erfahrungen bei den Olympia-Werken in Leer/Ostfriesland, Kooperationsstelle DGB/Hochschulen, Oldenburg Oktober 1983
- Dahrendorf, Ralf (1984)*, Die neue Unterklasse. Warum hohe Arbeitslosigkeit keine Revolution bewirkt, in: Die Zeit Nr. 5 vom 27. 1. 1984
- Duhm, Rainer (1983)*, Andere Produkte anders produzieren, in: Kritisches Gewerkschaftsjahrbuch 1983/84, Berlin 1983
- Engelen-Kefer, Ursula (1980)*, Beschäftigungspolitik, 2. Auflage, Köln 1980
- Franke, Heinrich (1983)*, „Maschinensteuer“ nur bei sinkender Lohnquote sinnvoll, in: Handelsblatt Nr. 141 vom 26. 7. 1983
- Fiedler, Jobst, Schroedter, Rolf (1983)*, Der „zweite Arbeitsmarkt“ in Hamburg: Nützliche Beschäftigung statt Hinnahme und Finanzierung von Langfristarbeitslosigkeit, in: M. Bolle, P. Grottian (Hrsg.): Arbeit schaffen - jetzt!, Hamburg 1983, S.165-185
- Grottian, Peter (1983)*, 100 000-200 000 Arbeitsplätze im öffentlichen, halböffentlichen, kirchlichen und selbsthilfe-/alternativorganisierten Sektor durch tarifvertragliche Solidaritätsstrategien, in: M. Bolle, P. Grottian (Hrsg.): Arbeit schaffen - jetzt!, Hamburg 1983, S. 146-164
- Haller, Willi, Hoff, Andreas (1983)*, Arbeitszeitflexibilisierung oder Verkürzung der Wochenarbeitszeit - eine falsche Alternative, Initiative für Arbeitsumverteilung e. V., Aldingen, November 1983
- Hegner, Friedhart, Schlegelmilch, Cordia (1983)*, Formen und Entwicklungschancen unkonventioneller Beschäftigungsinitiativen, Discussion Papers IIMV/Arbeitsmarktpolitik IIM/LMP 83-19, Berlin, September 1983
- Huber, Joseph (1984)*, Die zwei Gesichter der Arbeit. Ungenutzte Möglichkeiten der Dualwirtschaft, Frankfurt am Main 1984
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (1984)*, Veränderungen in den Rahmenbedingungen für den sektoralen Wandlungsprozeß, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 2, 1984, vom 12. 1. 1984, S. 33-41
- Kohn, H. (1977)*, Vollbeschäftigung als vorrangiges Ziel, in: Der Arbeitnehmer 3/4, 5, 1977
- Kühl, Jürgen (1976)*, Die Bedeutung der ausländischen Arbeitnehmer für die Bundesrepublik Deutschland, in: Helga Reimann und Horst Reimann (Hrsg.): Gastarbeiter, Soziale Probleme 4, München, S. 23-42
- Kühl, Jürgen (1979)*, Ein Arbeitsgesamtplan für Vollbeschäftigung binnen fünf Jahren — Erst vorläufige Überlegungen, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik: Staat und Wirtschaft, Neue Folge Band 102, Berlin, S. 319-348
- Kühl, Jürgen (1981)*, Neuartige Finanzierungsüberlegungen, in: Arbeit und Beruf Heft 4, Nürnberg, S. 113-114
- Kühljürgen (1982)*, Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption, in: MittAB-Schwerpunktheft „Arbeitsmarktpolitik“ 4, 1982, S. 251-260
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung an den Rat über eine Gemeinschaftsaktion zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - Beitrag des örtlichen Beschäftigungsinitiativen, EG-Dok. 10797/83 gleich Bundesratsdr. 17/84 vom 13. 1. 1984
- Kommunalverband Ruhrgebiet (1983)*, Dokumentation regionaler Initiativen gegen Arbeitslosigkeit (DORIA), Essen, Dezember 1983
- Lutz, Burkart (1983)*, Beschäftigungspolitik in einer Periode anhaltender Wachstumsschwäche, Ringvorlesung RUB/IGM: Arbeitslosigkeit - Auswirkungen und Bewältigungsstrategien 1983
- Mertens, Dieter (1970)*, Rationale Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main 1970
- Offe, Claus (1983)*, Wer keine Arbeit findet, soll trotzdem essen dürfen, Frankfurter Rundschau Nr. 154 vom 23. 8. 1983

*Roberts, Keith (1982)*, Automation, Unemployment and the Distribution of Income, European Centre for Work and Society, Work and Social Change Bd. 9, Maastricht 1982

*Rosen, Corey, Klein, Katherine (1983)*, Job-creating performance of employee-owned firms, in: Monthly Labor Review, August 1983, S. 15-19

*Rothschild, Kurt W. (1983)*, Vollbeschäftigung – eine Ausnahmesituation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 31/83 vom 6. August 1983, S. 25-31

*Scharpf, Fritz W. (1983)*, Neue Arbeitsmarktpolitik in einem wirtschaftlichen Gesamtkonzept, WZB Berlin, Manuskript vom 6. 7. 1983

*Sicinski, Andrzej (1983)*, How is a Vision of a Desirable Society Possible Today?, in: Eleonora Masini ed.: Visions of Desirable Societies, Pergamon Press, Oxford u. a. 1983, S. 101-108

*Tinbergen, Jan (1980)*, den Uyl, J. M., Pronk, J. P., Kok, W., A New World Employment Plan, Den Haag, 29. Oktober 1980