

Christiane Bender und Hans Grassl

**Frankfurter Rundschau vom Dienstag, den 31. Januar 2006,
Forum Humanwissenschaften, S. 26**

Woher kommen die Jobs?

Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Beschäftigungszuwachs ist nur noch im sozialen Dienstleistungssektor zu erwarten

In allen modernen wettbewerbsorientierten Nationalstaaten basiert der Lebensstandard der Bevölkerung auf funktionsfähigen Arbeitsmärkten. Hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, die in vielen Ländern grassieren, stellen erhebliche Bedrohungen dar und führen zu gesellschaftlichen Krisen. Die Arbeitsmarktpolitik steht daher im Brennpunkt der Aufmerksamkeit von Parteien, Verbänden und einer interessierten Öffentlichkeit, aber auch im Zentrum heftiger ideologischer Streitigkeiten.

Dabei bleiben viele Fragen unbeantwortet: Warum ist Deutschland so erfolglos auf seinem Weg zu mehr Beschäftigung? Welche arbeitsmarktpolitischen Strategien stehen zur Verfügung, wenn die klassischen Konzepte der Regulierung der Arbeitskräftenachfrage (zum Beispiel durch die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst) und des Arbeitskräfteangebots (zum Beispiel die Verringerung der Beschäftigung durch Frühverrentung in der Ära Kohl) versagen? Lassen sich die Arbeitsmärkte im Zeitalter der Globalisierung überhaupt noch aus nationaler Perspektive steuern?

Die international vergleichende Arbeitsmarktforschung zeigt, dass der Erfolg oder das Scheitern der Arbeitsmarktpolitik eines Landes von sozial und kulturell tief verankerten Ordnungsideen abhängt. Diese Ordnungsideen manifestieren sich in den Institutionen des Wohlfahrtsstaats, die eine spezifische Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt und privaten Haushalten vornehmen und die Koordinatensysteme des individuellen Handelns bilden. Darin wird festgelegt, welche Tätigkeiten in Form von Erwerbsarbeit, unbezahlter Haus- und Eigenarbeit, Schwarzarbeit und Ehrenarbeit geleistet werden und wer dafür zuständig ist.

Vor dem Hintergrund der Analyse solcher Entwicklungspfade, die international variieren, lassen sich unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Modelle und Strategien identifizieren. Diese Modelle tragen dazu bei, die institutionellen Voraussetzungen der großen Erfolge zu beleuchten, die die angelsächsischen und skandinavischen Länder bei der Senkung der Arbeitslosigkeit durch die Ausdehnung der Beschäftigung im Bereich sozialer Dienstleistungen erzielt haben, während Deutschland bislang mit deren Ökonomisierung nicht weit vorangekommen ist.

Drei Modelle für den Arbeitsmarkt

Im angelsächsischen Modell ist durch die Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen eine immense Dynamik auf dem Arbeitsmarkt ausgelöst worden. Wirtschaftsliberal geprägte Gesellschaften wie die USA zeichnen sich durch hohe Lohnspreizung, außerordentlich lange individuelle Erwerbsarbeitszeiten

und das weitgehende Fehlen von öffentlichen Dienstleistungen aus. Residuale wohlfahrtsstaatliche Rahmenbedingungen, bedarfsgeprüfte Sozialfürsorge, niedrige Transferleistungen und minimale Sozialversicherungsprogramme bewirken, dass sich die Individuen im erwerbsfähigen Alter kontinuierlich am Arbeitsmarkt positionieren, um die materiellen Ressourcen zur Absicherung ihrer Lebenslagen zu erwirtschaften.

Die privaten Haushalte verlieren durch diese Struktur ihre Bedeutung als Produzenten unbezahlter Dienstleistungen und als Arbeitsraum der Familienmitglieder. Vor allem die Haushalte der Ober- und Mittelschichten , kaufen' sich personelle Unterstützungsleistungen auf dem Arbeitsmarkt. Ein Heer niedrig entlohnter Dienstboten und die Beschäftigten der Serviceindustrie versorgen die fast vollständig in die Erwerbsorganisationen inkludierte Bevölkerung. Im angelsächsischen Modell gehen daher niedrige Ausgaben des Staates für Sozialleistungen einher mit einer hohen Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung und einer niedrigen Arbeitslosigkeit. Dagegen betreibt der Staat im skandinavischen Modell eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik und fördert die Ökonomisierung von Dienstleistungen im Bereich des Sozialen und der Bildung. In Schweden übernimmt er als Arbeitgeber eine Schlüsselrolle bei der Produktion von sozialen Dienstleistungen. Viele Aufgaben, die bisher zu Hause die nicht berufstätigen Frauen bewältigt haben, werden in professionalisierter Form vom öffentlichen Dienst übernommen. Das umfangreiche Angebot unterstützt die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt.

Dieser Arbeitsmarkttypus zeichnet sich durch eine sehr hohe Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter aus, aber auch durch eine tiefe geschlechtsspezifische Segregation und Segmentation: Männer arbeiten nach wie vor vorwiegend in der Industrie, Frauen sind zumeist im öffentlichen Dienst beschäftigt. Die privaten Haushalte finanzieren den Ausbau der haushaltsnahen Infrastruktur über eine hohe individuelle Steuer- und Abgabenquote. Eine egalitäre solidarische Haltung in der Bevölkerung bildet die Akzeptanzgrundlage für diese Politik. Das skandinavische Modell führt demnach zu hohen Ausgaben des Staates für beschäftigungswirksame Sozialleistungen, einer hohen Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung und einer niedrigen Arbeitslosigkeit.

Im deutschen Modell erbringen weitgehend die Familienmitglieder soziale Dienstleistungen in Form von Eigenarbeit in den privaten Haushalten - mit arbeitsmarktpolitisch blockierenden Auswirkungen. Konservative kulturelle Orientierungen in Bezug auf die Familie und das Geschlechterverhältnis, die die sozialpolitischen Weichen in Deutschland stellen, sind hierfür verantwortlich. Nach dem Prinzip der Subsidiarität greift der Staat nur dann unterstützend ein, wenn die Selbsthilfefähigkeit der Familien erschöpft ist. Durch monetäre Transfers (Eltern-, Kinder- und Erziehungsgeld), Steuerfreibeträge und durch die Einrichtung der Pflegeversicherung hilft der Staat den Familien dabei, Erziehungs-, Betreuungs- und Pflegeaufgaben selbst ausführen können. Den Familien erwachsen dadurch finanzielle Spielräume, auch gegenüber den Zwängen des Arbeitsmarkts.

Deutschland gilt somit auf dem Gebiet der sozialen Dienstleistungen als typischer Fall einer konsumgüterintensiven Selbstbedienungsgesellschaft. Die Dienstleistungsproduktion des Staates und der Unternehmen aber bleibt minimal. Der hohe Anteil der nicht-erwerbstätigen Bevölkerung in Deutschland und die niedrige Erwerbsquote von Frauen bilden die Kehrseite dieses

"erwerbsarbeitslosen" Arbeitmarkttyps.

Die konservative Vorstellung, Frauen seien aufgrund ihres spezifisch "weiblichen" Arbeitsvermögens für soziale Dienste im häuslichen Umfeld prädestiniert, ist hierzulande in der Institutionenordnung besonders tief verankert. Faktisch sind es die Frauen, die Kindererziehung und Altenbetreuung in den privaten Haushalten als informelle, staatlich unterstützte Arbeit leisten. Darin unterscheidet sich Deutschland fundamental von den erfolgreichen Arbeitsmarktgesellschaften USA und Schweden. Bei uns korrespondieren hohe Ausgaben des Staates für nicht beschäftigungswirksame Sozialleistungen mit einer im Vergleichsmaßstab niedrigen Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung und mit einer hohen Arbeitslosigkeit.

Herausforderungen von innen

Wird der Arbeitsmarkt wirklich von den Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung in die Knie gezwungen, wie es eine einseitige ökonomische Sichtweise nahe legt? Wohl kaum, denn die exportorientierte Ökonomie Deutschlands profitiert erheblich vom Wachstum des Welthandels. Es sind die Herausforderungen aus dem Inneren der deutschen Gesellschaft, die eine neue Arbeitsmarktpolitik jenseits ihrer konservativen Grundlagen erfordern. Besonders deutlich zeigt sich dieser Zusammenhang am veränderten Verhalten der Frauen auf dem Arbeitsmarkt: Die Frauenerwerbstätigkeit ist in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten trotz erheblicher Hindernisse stetig angestiegen. Immer mehr Frauen wollen und müssen kontinuierlich (vollzeit-)erwerbstätig sein. Und die Frauen haben Recht! Die international vergleichenden Untersuchungen heben hervor, dass arbeitsmarktpolitisch erfolgreiche Länder sich durch eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen und durch eine hohe Geburtenrate auszeichnen.

Welche Alternativen bestehen demnach für eine zeitgemäße Arbeitsmarktpolitik in Deutschland? Von der Industrie sind in allen modernen Dienstleistungsgesellschaften, trotz oder gerade wegen der spektakulären Produktivitätsfortschritte, nur noch geringe Beschäftigungsimpulse zu erwarten. Im Gegenteil! Die globalisierte Konkurrenzsituation zwingt die Unternehmen zu einer verstärkten Rationalisierung und zu einem sukzessiven Beschäftigungsabbau.

Dagegen lassen sich, wie die Vergleichsländer USA und Schweden zeigen, Beschäftigungsgewinne im Bereich der haushaltsnahen und personenbezogenen Tätigkeiten erzielen, die lokal produziert und konsumiert werden. In Deutschland ist die Expansion des sozialen Dienstleistungssektors blockiert, weil ein zu großer Teil der Ausgaben des Staates für Sozialleistungen als Einkommensersatz und nicht für die Bereitstellung solcher Angebote verwendet wird. Zugespitzt formuliert: Die Transferzahlungen schaffen keine Arbeit, weil sie in den Familien und privaten Haushalten versickern. Kinder- und Elterngeld sowie Freibeträge mögen zwar kurzfristig positiven Einfluss auf die monetäre Situation von Familien nehmen, sie führen jedoch nicht zu der dringend benötigten Verbesserung der Pflege-, Erziehungs- und Bildungsinfrastruktur und zu einem Durchbruch auf dem Arbeitsmarkt. Eine allgemeine gesellschaftliche Stagnation ist die Folge dieser Blockade. Auch die niedrige Geburtenrate in Deutschland ist Symptom dieser Krise.

Christiane Bender ist Professorin
für Soziologie an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Hans Graßl ist Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Soziologie der
Universität der Bundeswehr Hamburg.

Gemeinsam verfassten sie die Studie "Arbeiten und Leben in der
Dienstleistungsgesellschaft" (UVK Verlag, Konstanz 2004).