

## **Arbeitslosigkeit und Gesundheit**

**Statement im Rahmen der Podiumsdiskussion: „Wir setzen Punkte: Fordern muss zum Fördern werden“**

**von Dr. Karl Birkhölzer, Technische Universität Berlin**

Meine Hauptthese lautet: Der eigentliche Skandal der Arbeitslosigkeit besteht darin, dass der Mangel an existenzsichernden Arbeitsplätzen (bei einem Fehlbedarf von 7-8 Millionen) beharrlich umgedeutet wird zu einem Mangel an Anpassungsbereitschaft und –fähigkeit der Arbeitslosen. Statt Arbeitslose zu bekämpfen, brauchen wir einen radikalen Perspektivwechsel: vom Shareholder Value zur Sozialen Solidarischen Ökonomie.

Obwohl Arbeitslosigkeit zweifellos krank machen kann, ist der Umkehrschluss nach meiner Ansicht nicht zulässig, dass alle Arbeitslosen ihrerseits krank, behindert oder sonstwie mit einem Mangel behaftet sind, der ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt verhindert. Ich halte es ebenso für nicht zulässig, bestimmte Gruppen von Arbeitslosen – wie es gelegentlich auch von wohlmeinender Seite geschieht – als nicht mehr oder nur schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar zu betrachten. Solange wir in einer Gesellschaft leben, in der existenzsichernde Einkommen in der Regel nur durch Arbeit erworben werden können, muss der Zugang zu existenzsichernder Arbeit grundsätzlich jedem offen stehen – mehr noch, als unverzichtbares Menschenrecht eingefordert werden. Ob es dabei überhaupt eine Grenze der „Beschäftigungsfähigkeit“ gibt, ist höchst zweifelhaft: Mehrere tausend Soziale Kooperativen in Italien, aber auch eine wachsende Zahl von Integrationsbetrieben in Deutschland belegen in ihrer täglichen Praxis, dass tragfähige Unternehmen und existenzsichernde Arbeitsplätze auch mit und für Personen mit Mehrfachbehinderungen erfolgreich aufgebaut werden können (vgl. die Ergebnisse des transnationalen LEONARDO-Projekts „Entrepreneurship for Disadvantage People / EDP“, CNCA 2005). So gesehen gehört für mich der Begriff der „Beschäftigungsfähigkeit“ (oder: „employability“ im gängigen Europa-Englisch) in das „Wörterbuch des Unmenschen“. Zu Zeiten der Vollbeschäftigung, die noch gar nicht so lange her sind, spielte dieser Begriff noch keine Rolle und die seitdem wachsende Massenarbeitslosigkeit hat ihre Ursache zweifellos nicht in einer Zunahme von Arbeits- oder Beschäftigungsunfähigkeit, sondern nachweislich in einem massiven, durch technologischen Fortschritt beschleunigten Abbau von Arbeitsplätzen, einem Prozess, der immer noch anhält, wovon sich jeder durch einen Blick in die täglichen Wirtschaftsnachrichten überzeugen kann.

Arbeitslosigkeit ist folglich kein selbst gewähltes oder selbst verschuldetes Schicksal. Angesichts des horrenden Fehlbedarfs an offenen Stellen versagt nicht der Arbeitssuchende, sondern die Wirtschaft, die trotz hoher Gewinne nicht in zusätzliche Arbeitsplätze investiert, sondern im Gegenteil weitere abbaut. So ist die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit – anders als in den 20er und 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts – auch kein Ergebnis einer allgemeinen Wirtschaftskrise, sondern im Gegenteil eine beabsichtigte oder unbeabsichtigte Begleiterscheinung fortgesetzten Wirtschaftswachstums. Amerikanische Ökonomen haben schon Anfang der 90er Jahre auf dieses Phänomen unter dem Begriff des „jobless growth“ hingewiesen (Aaronowitz/DiFazio 1994). Angesichts der jüngsten Verlautbarungen von Deutscher Bank, Siemens, Telekom etc. müsste die These vom „Wachstum ohne Beschäftigung“ abgewandelt werden in ein „Wachstum durch Beschäftigungsabbau“. Auch wenn diese These nicht für alle Bereiche der Wirtschaft verallgemeinert werden kann – sie gilt in erster Linie für die Großunternehmen und sog. „global player“ – müssen wir uns dennoch von der Illusion verabschieden, dass Wirtschaftswachstum zwangsläufig zu mehr Beschäftigung führt. Nicht zuletzt an diesem Konflikt dürfte das rot-grüne Projekt gescheitert sein, wobei es den Anschein hat, dass die neue schwarz-rote Regierung genau dort weiter

macht, wo die rot-grüne aufgehört hat: Die Hartz-Reformen – ökonomisch betrachtet auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes – hätten nur dann Erfolg haben können, wenn es auch auf der Angebotsseite einen Zuwachs an Beschäftigungsmöglichkeiten gegeben hätte. Obwohl sich in der Vergangenheit nahezu alle Regierungen nach Kräften um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen auf der Angebotsseite bemüht haben (z.B. durch Steuersenkungen, Senkung der Lohnnebenkosten, Flexibilisierung und Deregulierung, Veränderung der Zumutbarkeitsregeln u.ä.), sind die erhofften und zum Teil vollmundig versprochenen Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt ausgeblieben. Es wird höchste Zeit daraus endlich Konsequenzen zu ziehen.

Tatsache ist, dass in den vergangenen Jahrzehnten alle Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit am kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen nichts geändert haben, bestenfalls wurde Schlimmeres verhindert. Ursache dieses Scheiterns ist nach meiner Ansicht das Festhalten an grundlegenden Irrtümern über die Ursachen der Arbeitslosigkeit (Birkhölzer 2004): Nicht der Arbeitslose muss aktiviert werden, sondern der Arbeitsmarkt! Die Proklamation einer „aktiven“ Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik Anfang der 90er Jahre wies im Prinzip in die richtige Richtung und der Begriff der „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ brachte durchaus sprachlich korrekt zum Ausdruck, was die Zielsetzung dieser Maßnahmen hätte sein müssen. Leider wurde den diversen ABM-Programmen und ihren zahlreichen Varianten zu keinem Zeitpunkt wirklich gestattet, zusätzliche und dauerhafte Arbeitsplätze in neuen tragfähigen Unternehmen zu schaffen. Anstatt in den Erhalt oder die Schaffung von Arbeitsplätzen zu investieren, was in anderen Bereichen der Wirtschaft in Form von Subventionen nach wie vor üblich ist, durften im sog. „Zweiten Arbeitsmarkt“ nur zeitlich befristete „Übergangs“-Arbeitsplätze entstehen, deren Funktion ausschließlich darin bestehen sollte, die Vermittlungschancen in „richtige“ Arbeitsplätze zu verbessern (Birkhölzer 2002).

Fortan wurde die Vermittlungsquote zum Erfolgskriterium für die Maßnahmeträger. Was dabei für die betroffenen Individuen kurzfristig nützlich erschien, erwies sich langfristig als Bumerang: Sofern die Zahl der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze nicht wesentlich erhöht werden kann, geht jede erfolgreiche Vermittlung zwangsläufig zu Lasten anderer. Am Ende steht ein teurer und ineffizienter Rotationsarbeitsmarkt mit sich beschleunigendem Wechsel von Teilnahme an Maßnahmen, kurzfristiger Beschäftigung und Zeiten erneuter Arbeitslosigkeit. Kritik dieser Art hat die Bundesanstalt für Arbeit – die früher zurecht Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hieß – stets mit dem Argument zurückgewiesen, dass sie qua Gesetzesauftrag nur für die Vermittlung, nicht aber für die Schaffung von Arbeitsplätzen zuständig sei. Schließlich waren es aber gerade die mangelnden Vermittlungserfolge, die die Bundesanstalt für Arbeit ins Gerede brachten und ihre erneute Umgestaltung in eine angeblich „moderne Dienstleistungsagentur“ zur Folge hatten. Dies hätte eine Gelegenheit sein können, die objektiven Vermittlungshemmnisse, bedingt durch einen schrumpfenden Arbeitsmarkt, zu thematisieren und eine grundsätzliche Revision der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einzuleiten. Die Chance wurde leider vertan; die grundsätzlichen Fragen, wie dem Fehlbedarf an Arbeitsplätzen abzuhelpen sei, wurden erst gar nicht gestellt und stattdessen erneut das geltende Vermittlungsparadigma in den Vordergrund gerückt, mit der Maßgabe, sowohl die Vermittlungsgeschwindigkeit als auch den Druck auf die Betroffenen zu erhöhen, frei nach dem Motto: „Du hast keine Chance, aber nutze sie!“.

Die Rede vom Fordern und Fördern bekommt auf diese Weise eine völlig neue Bedeutung: Gefördert wird nur, wer bereit ist, sich jeder Forderung zu unterwerfen, oder umgekehrt: Die Forderung besteht darin, jedwede „Förderung“ anzunehmen: z. B. Ein-Euro-Jobs, die offiziell

„Mehraufwandsentschädigungen“ heißen, weil es sich nicht einmal um „Arbeitsverhältnisse“ handeln darf. Die Betroffenen sind zwar gezwungen, eine solche „Arbeit“ anzunehmen, sofern sie ihre „Förderung“ nicht verlieren wollen, Arbeitnehmerrechte können sie daraus jedoch nicht ableiten: Wie bei Tagelöhnern entfällt die Aufwandsentschädigung im Krankheitsfall; mehr als zwei Wochen Krankheit haben den Ausschluss von der „Arbeitsgelegenheit“ zur Folge. Mehr Deregulierung und Flexibilisierung ist schlechterdings nicht mehr möglich. Nach der neoliberalen Theorie hätte der Arbeitsmarkt nunmehr in Bewegung geraten und massenhaft neue Beschäftigungsmöglichkeiten bereitstellen müssen. Obwohl aber diese „Medizin“ seit Jahren wirkungslos geblieben ist, verlangen die Vertreter der herrschenden Lehre nur immer mehr davon. Dazu passt der Kommentar von Heiner Flassbeck, Chefvolkswirt von UNCTAD in einer Glosse der Frankfurter Rundschau (Flassbeck 2006): „Mit der Ökonomie konnte in der Vergangenheit nur so viel Schaden angerichtet werden, weil sich zu viele Politiker zu oft auf unrealistische ökonomische Modelle gestützt haben“.

Paradoxerweise sind die Betroffenen trotzdem bereit, sich in Ein-Euro-Jobs und Ich-AGs zu engagieren. Dabei wird ein Phänomen bestätigt, welches schon in den Vorläuferprogrammen von ABM und Verwandten zu beobachten war: Die Mehrheit der Arbeitslosen zieht jede auch nur halbwegs sinnvoll erscheinende Beschäftigung der erzwungenen Untätigkeit vor. Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, ist eben wesentlich mehr als nur der Verlust an Einkommen. Schwerer wiegt offensichtlich auf lange Sicht der Verlust an gesellschaftlicher Verortung und Teilhabe. Im System der gesellschaftlichen Arbeitsteilung entscheidet die Arbeit eben nicht nur über das zur Verfügung stehende Einkommen, sondern auch über den Status und die damit verbundene gesellschaftliche Anerkennung, woraus sich nicht zuletzt auch Selbstbewusstsein und Selbstwertgefühl ableiten. Selbst die industrielle Reservearmee vergangener Zeiten erfüllte noch eine gesellschaftliche Funktion, auf die sich Arbeiterbewusstsein und Arbeiterbewegung beziehen konnten. Die heutigen Arbeitslosen werden nicht einmal mehr als Reserve benötigt, sondern sind – zumindest ökonomisch – in jeder Hinsicht überflüssig, um nicht zu sagen wertlos.

Insofern ist Langzeitarbeitslosigkeit heute identisch mit sozialer Ausgrenzung. Es wäre deshalb aus meiner Sicht auch keineswegs ausreichend, die Betroffenen nur finanziell mit einem wie auch immer gearteten Existenzminimum oder Existenzgeld abzuspeisen. Angesichts des Doppelcharakters von Arbeitslosigkeit als Weg in die Armut und Einstieg in die soziale Ausgrenzung geht es grundsätzlich nicht mehr um ein Verteilungsproblem. Zur Disposition steht nicht mehr und nicht weniger als die Struktur unseres Wirtschaftssystems und der damit verbundenen gesellschaftlichen Arbeitsteilung. Dabei geht es nicht um das oft verkündete „Ende der Arbeitsgesellschaft“, sondern um deren Aufspaltung in einen Teil, der in die Arbeitsgesellschaft voll integriert bleibt und einen Teil, der von ihr ausgeschlossen ist. Dazwischen bewegt sich quasi als Puffer eine dritte Gruppe, welche mit prekären Arbeitsverhältnissen mal drinnen und mal draußen ist. Eine solche sozialökonomische Dreiteilung ist aber weder sozial, noch politisch, noch letzten Endes ökonomisch zukunftsfähig. Für diese Erkenntnis sollte es eigentlich nicht erst brennender Vorstädte wie in Frankreich bedürfen. Die soziale Segregation und die von ihr ausgehende Gefahr für die Entwicklung unserer Gemeinwesen ist seit längerem erforscht und ausreichend dokumentiert. Arbeitslosigkeit, Armut und Ausgrenzung konzentrieren sich zunehmend in den „Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“, wie sie in Deutschland verharmlosend heißen. Französische Nichtregierungsorganisationen haben dafür den Begriff der „Quartiers en crise“ geprägt und zwar lange vor dem Ausbruch offener Gewalt. Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ hat immerhin schon erkannt, dass der Krisenentwicklung in diesen Gebieten nicht mehr allein mit städtebaulichen Maßnahmen beizukommen ist. Zurecht wird auf die

Bedeutung der „Lokalen Ökonomie“ hingewiesen, wobei es u.a. darauf ankommt, dass den betroffenen Bewohnern ausreichende Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten am Ort zur Verfügung stehen. Andererseits entsteht angesichts der bescheidenen finanziellen Ausstattung des Programms der Eindruck, dass sowohl das Ausmaß des Problems als auch die Schwierigkeit der Aufgabenstellung nicht wirklich verstanden worden ist. Es liegt auf der Hand, dass die notwendige Wiederbelebung oder Rekonstruktion einer tragfähigen Lokalen Ökonomie nicht von einigen wenigen „Quartiersmanagern“ bewerkstelligt werden kann. Das wird gerade dort schmerzlich spürbar, wo Quartiersmanager erfolgreich bürgerschaftliches Engagement mobilisieren und anschließend die politische und/oder materielle Unterstützung bei der Umsetzung der Ideen und Projekte ausbleibt. Erfolgreiche Quartiersentwicklung kann einerseits zweifellos nicht ohne die Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements stattfinden, ist aber andererseits auch nicht zum Nulltarif zu haben. Neben dem Bürger müssen sich auch die lokale Wirtschaft und die Öffentliche Hand dauerhaft engagieren. Dies geschieht am besten in Form lokaler Bündnisse oder Partnerschaften, in denen alle „Stakeholder“ im Interesse der Entwicklung ihres Gemeinwesens zusammenwirken (Birkhölzer/Lorenz/Schillat 2001; Kodré/Roggenkamp/Roth/Scheffelt 2005).

Das setzt allerdings einen Paradigmenwechsel voraus: von der Konkurrenz zur Kooperation! Die Idee von der Kooperation als Produktivkraft ist im Grunde nicht neu, sie scheint aber unter der Hegemonie neoliberaler Wirtschaftstheorien (nicht zuletzt auch in der Wirtschaftswissenschaft) in Vergessenheit geraten zu sein. Aber, wo die Not am Größten ist, da wächst das Rettende auch: Überall in Europa haben Initiativen ökonomischer Selbsthilfe die Ideen und Konzepte der frühen Selbsthilfe- und Genossenschaftsbewegung wieder aufgegriffen und neue kooperative Unternehmensformen hervorgebracht: z.B. Gemeinwesen- und Stadtteilunternehmen („community businesses“) in Großbritannien, Irland und den Niederlanden oder soziale Kooperativen in Italien, Belgien, Schweden und Finnland. Solche Ansätze werden auf der wissenschaftlichen Ebene zunehmend unter dem Begriff der „Sozialen Unternehmen“ („social enterprises“) zusammengefasst (Borzaga/Defourney 2001; Castelli 2005) und auf der politischen Ebene zumindest in einigen europäischen Ländern (Belgien, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Portugal, Schweden und Spanien) akzeptiert und gefördert. Die „Soziale Ökonomie“ ist inzwischen sogar bis in die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union vorgedrungen, auch wenn noch keineswegs davon die Rede sein kann, dass der „Dritte Sektor“ der Ökonomie auch nur annähernd die gleiche Aufmerksamkeit oder gar Förderung wie die traditionellen Wirtschaftsformen erfahren würde. Was die Sozialen Unternehmen unterscheidet, ist neben dem Selbsthilfe- und Kooperationsprinzip ihr Verhältnis zum Gewinn: Sie streben wie alle Unternehmungen nach wirtschaftlichem Erfolg, aber ihre wirtschaftlichen Ziele werden den sozialen und/oder gemeinwesenbezogenen Zielsetzungen untergeordnet; eventuelle Überschüsse und Gewinne dienen in erster Linie der Realisierung der sozialen und/oder gemeinwesenbezogenen Zwecke (Birkhölzer/Kistler/Mutz 2004; Birkhölzer/Klein/Priller/Zimmer 2005). Im Vordergrund steht also nicht die Rentabilität des eingesetzten Kapitals, sondern die bestmögliche Zielerreichung, z.B. bei der Schaffung von Arbeit und Einkommen in benachteiligten Quartieren: Personalausgaben sind nicht in erster Linie Kostenfaktor, sondern dienen der Zielerreichung; Personaleinsparungen wären kontraproduktiv und als Misserfolg zu betrachten. Diese Einstellung ist auch gesamtwirtschaftlich rational, da die Entwicklung der Lokalen Ökonomie, gerade in Krisengebieten eine Stärkung der Kaufkraft voraussetzt, wovon am Ende auch das lokale Gewerbe und der lokale Staat (z.B. durch wirkliche Kosteneinsparungen) profitieren würden.

Generell hat die Entwicklung der Lokalen Ökonomie in Krisengebieten zwei Handicaps zu überwinden: die fehlende Kaufkraft auf der Nachfrageseite und die mangelnde Verfügbarkeit

von Kapital auf der Angebotsseite. In dieser Situation ist eines der wenigen tragfähigen Instrumente die Gründung und der Aufbau sozialer Unternehmen. Sie sind gerade aufgrund ihrer kooperativen und solidarischen Wirtschaftsweise besser als traditionelle Unternehmen in der Lage, das erforderliche bürgerschaftliche Engagement bzw. „Soziale Kapital“ (ISSR London 2003) zu mobilisieren, um entweder den Mangel an finanziellem Kapital zu kompensieren oder zusätzliche Mittel durch Zuwendungen von Arbeit und/oder Geld durch Dritte zu akquirieren. Das geschieht am Besten in einem sog. „Gemeinwesen- oder Stadtteilunternehmen“, an dem alle „stakeholder“ beteiligt sind, d.h. neben den Produzenten oder Arbeitskräften auch die Kunden, Klienten, Bewohner oder sonst wie Anteilnehmenden. Dazu zählen nicht zuletzt auch die Arbeitslosen oder sonstwie Hintangestellten. Sie bilden aus lokalökonomischer Sicht ein enormes brachliegendes Entwicklungspotential, eine vernachlässigte Produktivkraft, die sowohl zum eigenen Nutzen wie zum Nutzen des Gemeinwesens erschlossen und eingesetzt werden muss. Das geschieht allerdings nicht von selbst, vor allem nicht in einem Klima, welches – und hier komme ich auf meine Eingangsthese zurück – von individuellen Schuldzuweisungen, Vereinzelung und Druck auf die Betroffenen geprägt ist. Es bedarf stattdessen professioneller Hilfe und Unterstützung durch intermediäre Einrichtungen und Agenturen, wie dies mit dem Modellprojekt BEST (Berliner Entwicklungsagentur für Soziale Unternehmen und Stadtteilökonomie) begonnen wurde und gegenwärtig im Stadtbezirk Pankow fortgesetzt wird. Nähere Information entnehmen Sie bitten den ausliegenden Broschüren (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2004) oder der Website: [www.soziale-oekonomie.de](http://www.soziale-oekonomie.de).

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit

#### Literatur:

Aaronowitz, S. / Di Fazio, W. [1994]: The Jobless Future. Sci-tec and the dogma of work. Minneapolis

Birkhölzer, K. [2002]: Die unendliche Geschichte von der Brücke ins Leere – Was Nun? In: Akteure. Arbeitsmarktpolitik in Thüringen und Europa. Heft 24. Erfurt

Birkhölzer, K. [2004]: Fünf Irrtümer über die Ursachen von Arbeitslosigkeit und mögliche Lösungsvorschläge. In: Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung Chemnitz (Hg.): Beschäftigungsförderung in den Neuen Bundesländern. Chemnitz

Birkhölzer, K. / Kistler, E. / Mutz, G. [2004]: Der Dritte Sektor. Partner für Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Wiesbaden

Birkhölzer, K. / Klein, A. / Priller, E. / Zimmer, A. (Hg.) [2005]: Dritter Sektor / Drittes System. Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven. Wiesbaden

Birkhölzer, K. / Lorenz, G. / Schillat, M. [2001]: Lokale Partnerschaften zur Förderung sozialen Zusammenhalts. Verfahren und Instrumente erfolgreicher Partnerschaftsentwicklung. Handbuch. Berlin

Borzaga, C. / Defourney, J. [2001]: The Emergence of Social Enterprise. Andover

Castelli, L. (Hg.) [2005]: European Social Entrepreneurs – looking for a better way to produce and to live. Ancona

CNCA / Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (Hg.) [2005]: Benachteiligung und Unternehmensgründung in Europa. Roma

Flassbeck, H. [2006]: Sinn und Un-Sinn. In: Frankfurter Rundschau v. 14.1.06

ISSR London / Institute of Social Science Research, Middlesex University London (Hg.) [2003]: The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe / CONSCISE. Final Report. London

Kodré, P. / Roggenkamp, M. / Roth, Ch. / Scheffelt, E. (Hg.) [2005]: Lokale Beschäftigungsbündnisse. Europäische Perspektiven in Forschung und Praxis. Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Referat Soziale Stadt (Hg.) [2004]: BEST: Berliner Entwicklungsagentur für Soziale Unternehmen und Stadtteilentwicklung. Ergebnispräsentation. Berlin