

Winfried Süß

Massenarbeitslosigkeit, Armut und die Krise der sozialen Sicherung seit den 1970er Jahren

Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich

1. Zurückgedrängte Armut

Vor dem Hintergrund eines fulminanten Wirtschaftsbooms konnte der amerikanische Ökonom John Kenneth Galbraith in seinem vielgelesenen Buch „Gesellschaft im Überfluß“ bereits Ende der 1950er Jahre die westlichen Wohlfahrtsstaaten sowohl von den Planwirtschafts-Diktaturen in Osteuropa als auch von den noch nicht entwickelten Ländern der südlichen Hemisphäre abgrenzen. Der Autor formulierte die zukunfts gewisse Erwartung, der „Mensch des Westens“ sei endlich der „Armut entronnen, die so lange sein unausweichliches Los war“¹. Das Zusammenspiel industrieller Produktivitätssteigerungen, staatlicher Konjunkturpolitik und sozialpolitischer Reformen, so seine von Zeitgenossen weithin geteilte Annahme, habe massenhafte Armut als handlungsrelevante Sozialfigur überwunden und in abgrenzbare Problemregionen oder gesellschaftliche Randlagen abgedrängt. Diese Deutung hatte einiges für sich, wie die Veränderung eines Schlüsselindikators zeigt: 1950 erhielten noch rund 1,3 Millionen Bundesbürger regelmäßige Leistungen der Sozialhilfe zum Lebensunterhalt. Zehn Jahre später hatte sich diese Zahl nahezu halbiert: nur mehr etwa 700.000 Menschen fanden im untersten Sicherungsnetz des Sozialstaats Zuflucht. In Großbritannien blieb der entsprechende Wert zwar höher (1961 rund 1,9 Millionen), aber auch hier lebten deutlich weniger Menschen unterhalb der Armutsschwelle als vor den Reformen der 1940er Jahre².

¹ John Kenneth Galbraith, *Gesellschaft im Überfluß*, München/Zürich 1959, S. 15.

² Vgl. Statistische Jahrbücher der Bundesrepublik Deutschland 1952 und 1962, S. 355 und S. 433 (ohne West-Berlin); Annual Abstract of Statistics 107 (1970), S. 57.

Hierzu hatte nicht nur die Steigerung des Wohlstands entscheidend beigetragen, sondern auch eine Politik, die „Not unter allen Umständen überflüssig“ machen wollte³. Die Expansion des Sozialstaats nahm dem Arbeitsverhältnis einen Teil seines Marktcharakters, indem sie den sozialen Status von Beschäftigten sicherte und ihn dadurch aufwertete⁴. Dies beendete die „grundlegende Verwundbarkeit der Unterschichten“ und verwandelte ihre latente Prekariät allmählich in ein „Dispositiv der Integration“, das die Grundspannung zwischen Kapital und Arbeit deutlich verminderte⁵. In diesem Dispositiv waren Erwerbsarbeit und soziale Sicherung eng aufeinander bezogen und mehrfach ineinander verschränkt. So wurden Ungleichheiten des Arbeitsmarkts zwar abgemildert, aber auch bis zu einem gewissen Grad in die Sicherungssysteme zurückgespiegelt. Der Finanzierungsmodus sozialpolitischer Reformen bildete eine weitere Klammer, denn der wohlfahrtsstaatliche Expansionsschub wurde überwiegend durch Beiträge aus dem Arbeitseinkommen gespeist und war nur bei anhaltender Vollbeschäftigung und stabilem Wirtschaftswachstum langfristig bezahlbar⁶.

Die Folgen dieser Verknüpfung zeigten sich seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre immer deutlicher, als die sozialen Verhältnisse zunehmend durch Arbeitslosigkeit, Überlastung der sozialen Sicherungssysteme und materielle Ungleichheit geprägt wurden. In der Bundesrepublik stieg die Arbeitslosenquote zwischen 1973 und 1983 von 0,8 auf 6,9 Prozent und in Großbritannien von 2,2 auf 10,8 Prozent. Gleichzeitig verdreifachte sich der Anteil derer, die regelmäßig auf Sozialhilfe angewiesen waren, in der Bundesrepublik von etwa 1,2 auf 3,5 Prozent der Bevölkerung; in Groß-

³ Der Beveridgeplan. Sozialversicherungen und verwandte Leistungen. Bericht von Sir William Beveridge. Dem britischen Parlament überreicht im November 1942, Zürich 1943, § 17, S. 15.

⁴ Vgl. Lutz Raphael, Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948–1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase“ des europäischen Wohlfahrtsstaats, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hrsg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin 2004, S. 51–73.

⁵ Berthold Vogel, Sicher – Prekär, in: Stephan Lessenich/Frank Nullmeier (Hrsg.), Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 77.

⁶ Vgl. Winfried Süß, Der keynesianische Traum und sein langes Ende. Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den siebziger Jahren, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008, S. 120–137.

britannien verdoppelte er sich beinahe von 7,5 auf 13 Prozent⁷. Das Anwachsen der staatlich bekämpften Armut verweist sowohl auf die zunehmende Erosion der materiellen Sicherungswirkung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen als auch auf die enge Verknüpfung von Armut und Arbeitslosigkeit in marktwirtschaftlich verfassten Gesellschaften. Nach einigen Bemerkungen zur Struktur der sozialen Sicherungssysteme in Großbritannien und der Bundesrepublik soll es genau um diesen Zusammenhang gehen.

2. Welfare state und Sozialstaat

Großbritannien und die Bundesrepublik definierten soziale Sicherung als essentiellen Teil der Bürgerrechte. Zudem prägte die enge Verbindung von ökonomischer Prosperität, staatlich gestützter Vollbeschäftigung und konsensualer Sozialstaatsexpansion hier wie dort das gesellschaftliche Selbstverständnis. Der Blick auf die Sozialleistungsquote macht indes auf markante Unterschiede in den beiden „Wohlfahrtskulturen“ aufmerksam⁸. In Westdeutschland trafen die Wirtschaftskrisen der 1970er und 1980er Jahre auf einen finanziell gut ausgestatteten Sozialstaat; 1975 floss ein knappes Drittel des Bruttosozialprodukts in die soziale Sicherung – deutlich mehr als in anderen EG-Ländern und auch deutlich mehr als im Vereinigten Königreich mit einer Sozialleistungsquote von etwa 20 Prozent⁹. In der Konstruktion ihrer Sicherungssysteme unterschieden sich beide Länder ebenfalls erheblich. Der deutsche Sozialversicherungsstaat ist bis heute erwerbszentriert und zielt vorrangig auf den Ersatz von Arbeitseinkommen, wobei Transferzahlungen am Erhalt individuell erworbener Wohlstandspositionen orientiert sind und hohe Lohnersatzraten aufweisen¹⁰. Dies bewirkt einen vergleichsweise starken Sozialschutz für Arbeitnehmer, provoziert aber auch die Spaltung in durch Normalarbeitsverhält-

⁷ Vgl. Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bonn 2007, Tabellen 8.13 und 9.14; Josephine Webb, Social Security, in: Albert H. Halsey/Josephine Webb (Hrsg.), Twentieth-Century British Social Trends, Basingstoke 2000, S. 548–583, hier S. 569.

⁸ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Wohlfahrtskultur – Ein neues Nasobem?, in: Reinhardt Nippert (Hrsg.), Kritik und Engagement. Soziologie als Anwendungswissenschaft, München 1991, S. 19–27.

⁹ Vgl. Statistisches Taschenbuch, Tab. 9.18.

¹⁰ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M. 2003, S. 126–204 und S. 248–308.

nisse gut gesicherte „Insider“ und „Outsider“, die aufgrund ihrer Lebenslage und diskontinuierlicher Erwerbsbiographien deutlich schlechter gestellt sind¹¹.

Durch den geringeren Beitragsbezug von Sozialleistungen und seinen Akzent auf allgemein zugänglichen sozialen Diensten und Infrastrukturen ist die Grundanlage des britischen *welfare state* deutlich egalitärer. Allerdings zielt das britische Verständnis von *social security* nicht auf Statuserhalt, sondern orientiert sich an einer Grundsicherung auf kargem Niveau. Die Einkommensersatzleistungen der Renten- und Arbeitslosenversicherung waren im Schnitt deutlich niedriger als in der Bundesrepublik. Da zudem viele der steuerfinanzierten Sozialleistungen an individuelle Bedarfsprüfungen gebunden waren, trugen gerade Langzeitarbeitslose ein erhebliches Verarmungsrisiko. Alleinstehende britische Arbeitslose erhielten in den 1980er Jahren weniger als ein Sechstel des Durchschnittseinkommens der männlichen Erwerbsbevölkerung, während deutsche Arbeitslose zwischen 68 und 56 Prozent ihres letzten Nettolohns erreichten, was etwa der Hälfte eines durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommens entsprach¹². Die steuerfinanzierte Sozialhilfe Großbritanniens nahm daher im Gefüge der sozialen Sicherung eine ganz andere Stellung ein als in Westdeutschland. *Supplementary benefit* und *income support* fungierten hier nicht nur als unterstes Netz, sondern hatten eine unverzichtbare Ergänzungsfunktion für die vorgelagerten Sicherungssysteme; 1980 bezog beispielsweise etwa jeder zweite britische Arbeitslose Leistungen der Sozialhilfe.

3. Arbeitslosigkeit und Armut

Arbeitslosigkeit und Armut stehen im engen Bezug zur Krisenbewältigung der europäischen Wohlfahrtsstaaten seit der Mitte der 1970er Jahre. Das rückläufige Wirtschaftswachstum dünnte ihre finanzielle Basis zunehmend aus, während die sozialen Sicherungs-

¹¹ Vgl. Katrin Mohr, Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, Wiesbaden 2007, S. 78f.

¹² Vgl. Günther Schmid/Frank Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7: 1982–1989 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2005, S. 237–287, hier S. 263; Nicholas Barr/Fiona Coulter, Social Security: Solution or Problem?, in: John Hills (Hrsg.), The State of Welfare: The Welfare State in Britain since 1974, Oxford 1990, S. 274–337, hier S. 286 und S. 296.

systeme wegen der steigenden Arbeitslosigkeit stärker in Anspruch genommen wurden. Allein in der Dekade nach dem ersten Ölpreisschock stiegen die jährlichen Kosten für die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik von 6,8 (1973) auf 39,1 Milliarden DM (1983). In Großbritannien, das früher und härter von der Wirtschaftskrise getroffen wurde, verfünffachten sich die Aufwendungen des Fiskus für die Arbeitslosigkeit sogar von 1,4 (1973/74) auf 6,9 Milliarden Pfund (1983/84)¹³. Da sowohl die Bundesrepublik als auch Großbritannien ihre sozialen Sicherungssysteme in den Boomjahren großzügig ausgebaut hatten, ging die Schere zwischen wachsendem Finanzbedarf und sinkenden Einnahmen immer weiter auseinander. Spätestens mit der weltweiten Rezession der frühen 1980er Jahre wurde die finanzielle Konsolidierung der sozialen Sicherungssysteme daher zu einem zentralen Politikziel. Kurzfristig ging es darum, die staatlichen Zuwendungen zu reduzieren, mittelfristig sollte der Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt zurückgeführt oder zumindest in seinem Wachstum begrenzt werden.

Beide Länder beschritten dabei unterschiedliche Wege. Trotz eines breiten Konsenses über den Reformbedarf, der von der Sozialbürokratie über die christlich-liberalen Parteien bis in Teile der SPD reichte, ging es in Westdeutschland weniger um einen Rückbau des Wohlfahrtsstaats als um den Erhalt von Sozialstaatlichkeit durch die behutsame „Umschichtung vom Konsum auf Investitionen“ und eine „Atempause“ sozialstaatlichen Wachstums¹⁴. Finanzielle Konsolidierung und soziale Gerechtigkeit sollten in eine neue Balance gebracht werden. In Großbritannien wurde die Schieflage der sozialen Sicherungssysteme nicht nur als Finanzkrise, sondern als Teil einer fundamentalen Krise der Nachkriegsordnung wahrgenommen. Durch die enge Verkopplung mit den Debatten um

¹³ Vgl. Günther Schmid/Frank Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5: 1966–1974 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2007, S. 333–379, hier S. 368; Schmid/Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik, in: Schmidt (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 7, S. 276; Barr/Coulter, Social Security, in: Hills (Hrsg.), State of Welfare, S. 288.

¹⁴ Zit. nach Martin H. Geyer, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit, in: ders. (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 6: 1974–1982 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 111–231, hier S. 173 (Helmut Schmidt), und Manfred G. Schmidt, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder, in: ders. (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 7, S. 61–154, hier S. 65 (Norbert Blüm).

die strukturellen Schwächen der britischen Industrie, die Erosion traditioneller Familienformen, Effizienzprobleme der Bürokratie und nicht zuletzt einer Krise des politischen Systems, die im *winter of discontent* 1978/79 ihren deutlichsten Ausdruck fand, stand der *welfare state* auch als Institution in Frage. In den Augen seiner Kritiker war dieser „not just politically but morally bankrupt“¹⁵.

Vor diesem Hintergrund ließe sich erwarten, dass der Effekt der Sparpolitik in der Bundesrepublik eher begrenzt, in Großbritannien dagegen durchschlagend gewesen ist, vor allem, wenn man in Rechnung stellt, dass im zentralisierten britischen Wohlfahrtsstaat Kurswechsel leichter durchzusetzen sind als in der bundesdeutschen Sozialpolitik, deren Entscheidungsspielräume durch Politikverflechtungen, mächtige Vetospieler und rechtlich stark abgesicherte Leistungsansprüche der Sozialstaatskunden eingeschränkt sind. Das Gegenteil war indes der Fall: In der Bundesrepublik gelang den sozialliberalen und bürgerlichen Regierungskoalitionen auch ohne prinzipielle Kehrtwende eine „bemerkenswert erfolgreiche Politik der Konsolidierung der Staats- und Sozialfinanzen“¹⁶, die den Anstieg der Sozialausgaben seit der Mitte der 1970er Jahre spürbar begrenzte. Während die Sozialleistungsquote im EG-Durchschnitt stieg, sank sie in der Bundesrepublik zwischen 1975 und 1989 leicht. Der Wachstumstrend der Sozialausgaben wurde damit zwar nicht gebrochen, aber doch wieder enger an die Entwicklung der Wirtschaftskraft gebunden. Möglich wurde dies durch eine Vielzahl kleinteiliger, oft kaum miteinander verknüpfter Sparmaßnahmen, die selten auf Strukturreformen zielten, sondern zumeist einer fiskalpolitischen Logik folgten.

Für Großbritannien sind die Ergebnisse widersprüchlich. Die Bewertung der konservativen Reformen wird daher stark vom gewählten Indikator bestimmt und kontrovers diskutiert¹⁷. Einerseits war die Regierung Margaret Thatchers mit dem erklärten Ziel angetreten, öffentliche Ausgaben zu senken und Sozialleistungen zu beschneiden. Aus der Perspektive der Betroffenen geschah dies

¹⁵ Rodney Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945*, Basingstoke 2005, S. 319.

¹⁶ Nico A. Siegel, *Jenseits der Expansion? Sozialpolitik in westlichen Demokratien 1975–1995*, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, Prozess und Leistungsprofil*, Opladen 2000, S. 54–89, hier S. 56f.

¹⁷ Die Zäsurwirkung betont etwa David Vincent, *Poor Citizens: The State and the Poor in Twentieth-Century Britain*, London u. a. 21996; für die Gegenposition steht Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge u. a. 1997.

mit brutaler Wirkung. Verantwortlich dafür waren Veränderungen im Steuersystem und die sinkende Kaufkraft der Sozialtransfers unter den Bedingungen steigender Arbeitslosigkeit. Besonders Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger waren davon betroffen. 1977 betrug der durchschnittliche Wert des *supplementary benefit* noch etwa 17 Prozent des Durchschnittsverdiensts erwachsener Arbeiter, zehn Jahre später weniger als 14 Prozent. Zwischen 1975 und 1985 nahm die Anzahl der Familien (ohne Rentner) mit einem Einkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus von 9,6 auf 17,3 Prozent zu¹⁸. Andererseits wuchs die britische Sozialleistungsquote zwischen 1975 und 1989 um rund ein Zwölftel; Mitte der 1980er Jahre lag sie sogar rund ein Fünftel über dem Referenzwert von 1975. Dieser Befund lässt sich zum Teil durch Probleme bei der Umsetzung der Sparpolitik erklären, die nicht selten von Labour-regierten Kommunen unterlaufen wurde. Vor allem aber bewirkte die marktradikale Wende in der britischen Wirtschafts- und Sozialpolitik infolge der drastisch steigenden Arbeitslosigkeit keine Entlastung, sondern eine gravierende Belastung der sozialen Sicherungssysteme, die Einschnitte im Sozialleistungsniveau kaum kompensieren konnten.

Der Vergleich auf der Ebene von hoch aggregierten Daten ist daher nur von begrenztem Aussagewert, zumal er wesentliche Ziele der „Thatcher Revolution“ nicht erfasst, die auch auf die Reform der wohlfahrtsstaatlichen Institutionenordnung – in unserem Fall etwa auf die Zerschlagung korporatistischer Strukturen in der Arbeitsmarktpolitik und in den Arbeitsbeziehungen – zielte. Weiterführend kann dagegen die Frage nach den Folgen sein, die sich aus der Einbettung der Armutspolitik in unterschiedliche institutionelle und kulturelle Kontexte ergaben. Insbesondere geht es um die Frage, wie solche Kontexte den Verlauf der Reformen beeinflussen. Gerade hier sind die Beziehungen zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armutspolitik aufschlussreich. Die Bundesrepublik und Großbritannien standen Anfang der 1980er Jahre vor dem gleichen Problem: Infolge der steigenden Arbeitslosigkeit musste der Fiskus zunehmend Mittel für die defizitäre Arbeitslosenversicherung bereitstellen. Die Verantwortlichen in beiden Ländern reagierten darauf zunächst ähnlich, indem sie Sozialleistungen für Arbeitslose reduzierten und diese aus den Versicherungssystemen in die billigere Sozialhilfe absoben. Besonders betroffen war dabei die rasch wachsende Gruppe der Langzeitarbeitslosen.

¹⁸ Vgl. Barr/Coulter, Social Security, in: Hills (Hrsg.), State of Welfare, S. 295f. und S. 307f.

Der konservativen Regierung Großbritanniens galten die Unterstützungszahlungen für Arbeitslose als „prime target“¹⁹ möglicher Kürzungen. Ein erstes Maßnahmenbündel stand ganz im Zeichen der Ausgabenkontrolle. 1982 wurden die einkommensbezogenen Leistungen bei Arbeitslosigkeit abgeschafft und die Unterstützungsbeträge steuerpflichtig gemacht. Zudem löste man deren Bindung an die Einkommensentwicklung auf und koppelte Zahlungen vermehrt an unpopuläre Bedarfsprüfungen, so dass der Anteil der *means tested benefits* am Gesamtaufkommen der Sozialleistungen zwischen 1973/74 und 1988/89 auf rund 18 Prozent anwuchs und sich damit nahezu verdreifachte. Weitere Maßnahmen schränkten den Kreis der Unterstützungsberechtigten ein und richteten sich besonders gegen jüngere Arbeitnehmer. Gleichzeitig wurde der Diskurs über Arbeitslosigkeit und Armut zunehmend moralisch aufgeladen, indem man den Betroffenen die Verantwortung für ihre Situation zuschob und dem Wohlfahrtsstaat unterstellte, seine Klienten zu passiven, am Erwerbsleben nur wenig interessierten Empfängern sozialer Transferleistungen zu degradieren. Ein zweiter Strang der Reformen sollte daher die Motivation zur Arbeitsaufnahme stärken, etwa durch Befragungen, um die Motivation von Langzeitarbeitslosen zu überprüfen²⁰.

Solche Einschnitte wurden nicht durch aktive Strukturpolitik zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit oder armutsvermeidende Programme ausbalanciert. Im Gegenteil: „The way to reduce unemployment“, so ein prominenter Unterstützer Thatchers, liege nicht in der Abfederung des Strukturwandels, sondern „in reforming both the tax and social security systems to encourage the enterprise society“²¹. Klagen der Opposition über die massiv zunehmende Armut als Folge dieser Politik begegnete die Premierministerin mit dem Verweis auf die Relativität von Armutsdefinitionen²². Einzelne Mitglieder der Regierungspartei verkündeten gar „the end of the line for poverty“²³ und vertraten damit eine empirisch wenig ge-

¹⁹ Lowe, *Welfare State*, S. 343.

²⁰ Vgl. Barr/Coulter, *Social Security*, in: Hills (Hrsg.), *State of Welfare*, S. 280f. und S. 285; Jochen Clasen, *Unemployment Insurance in two Countries: A comparative Analysis of Great Britain and West Germany in the 1980s*, in: *Journal of European Social Policy* 2 (1992), S. 279–300, hier S. 283–287 und S. 291ff.

²¹ Edward Leigh, *Hansard*, House of Commons, 12. 11. 1986, Bd. 105, Sp. 62.

²² Vgl. Margaret Thatcher, *Hansard*, House of Commons, 14. 7. 1983, Bd. 45, Sp. 1009.

²³ John Moore, Rede am 11. 5. 1989 im Londoner St. Stephen's Club, *The End of the Line for Poverty*, London 1989.

stützte These, nach der sichtbare Armut nichts anderes sei als ein Synonym für die in freiheitlichen Gesellschaften unvermeidliche soziale Ungleichheit. Diese Sicht kehrte das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft in einem entscheidenden Punkt um: Jenseits aller politischen Differenzen hatte das Ziel, Arbeitslosigkeit und Armut zu vermeiden, die Agenda aller britischen Regierungen der Nachkriegszeit bestimmt. Die Thatcher-Regierung erkannte eine staatliche Verantwortung für die wachsende soziale Ungleichheit indes nicht mehr an. Nicht mehr die Gesellschaft und ihre Institutionen sollten für das Wohl ihrer Bürger verantwortlich sein, sondern diese „schuldeten“ der Gesellschaft jede nur erdenkliche eigene Anstrengung zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und Armut. Hier verschob sich die von den Beveridge-Reformen etablierte Grenzziehung zwischen der staatlichen Verantwortung zur Sicherung eines auskömmlichen Lebensstandards und der Verantwortung des Einzelnen tiefgreifend zu Lasten der Sozialstaatsklienten²⁴.

Auch in der Bundesrepublik prägten Einschnitte in die soziale Sicherung die frühen 1980er Jahre. Leistungsbeschränkungen richteten sich hier ebenfalls überproportional gegen die rasch wachsende Zahl der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger, deren Regelsätze nur verzögert an die Inflation angepasst wurden. Neben direkten Absenkungen der Leistungssätze (1982 und 1984) standen fiskalpolitisch motivierte, oft weniger sichtbare Einschnitte zum Beispiel durch die Heraufsetzung der anspruchsbegründenden Beitragszeit für das Arbeitslosengeld und die anspruchsvermindernde Veränderung seiner Bemessungsgrundlage (1981 und 1983). Verschärfte Bezugsbedingungen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erhöhten den Anteil nicht leistungsberechtigter Arbeitsloser von 24,8 (1981) auf 30,1 Prozent (1984)²⁵. Während Rentner ihre Einkommensposition sogar leicht verbessern konnten, sahen sich Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, deren Einkommen aus Sozialtransfers im Vergleich zum durchschnittlichen Arbeitnehmer Einkommen deutlich sanken, durch diese Maßnahmen einer zunehmenden relativen Verarmung ausgesetzt²⁶.

²⁴ Vgl. Janet Fink, *Welfare, Poverty and Social Inequalities*, in: Paul Addison/Harriet Jones (Hrsg.), *A Companion to Contemporary Britain 1939–2000*, Oxford 2005, S. 262–279, hier S. 276.

²⁵ Vgl. Christoph F. Büchtemann, *Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit. Datenlage und neue Befunde*, in: *MLAB* 18 (1985), S. 450–466, hier S. 453.

²⁶ Vgl. Jens Alber, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*, Frankfurt a.M. 1989, S. 299–304.

Inwiefern hier tatsächlich „Neue Armut“ durch Arbeitslosigkeit bei vermindertem Sozialschutz entstand und die Sozialhilfe vom Auffangnetz für besondere Lebenssituationen zum Notanker für Erwerbslose wurde, darüber ließ sich trefflich streiten. Vor allem der DGB verfocht diese These, die Helmut Kohl für eine „Erfindung des sozialistischen Jet-Sets“ hielt²⁷. Für die gewerkschaftliche Sichtweise sprachen die rückläufige Kaufkraft der Sozialtransfers und die deutliche Zunahme der Zahl derer, die aus der am Lebensstandard orientierten Arbeitslosenversicherung in die Arbeitslosen- und Sozialhilfe verwiesen wurden. Während solche Verweisungen im Vereinigten Königreich einen Großteil der Arbeitslosen trafen und damit die bereits überwunden geglaubte Erfahrung der Prekarität zurück in den erwerbsfähigen Kern der Arbeitsgesellschaft trugen, war in der Bundesrepublik nur eine Minderheit von etwa sieben Prozent der Arbeitslosen (1983) direkt von Armut im Sinne des Sozialhilfebezugs bedroht, darunter überproportional viele Jugendliche und ungelernte Arbeitslose mit geringen Anwartschaften und hohem Arbeitsloskeitsrisiko²⁸.

Anders als die britische Regierung, die die Grenzen zwischen beitragsfinanzierter Arbeitslosenversicherung und steuerfinanzierter Sozialhilfe zunehmend verwischte, stärkte die Bundesregierung das System der Arbeitslosenversicherung seit der Mitte der 1980er Jahre wieder, damit weniger Arbeitslose vom untersten Netz der sozialen Sicherung aufgefangen werden mussten. Im Endeffekt reichte daher der Schutzkreis von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe 1989 etwas weiter als noch 1979²⁹. In Verbindung mit großzügig ausgebauten Vorruhestandsregelungen bewahrte die Verlängerung der Bezugszeiten für das Arbeitslosengeld gerade ältere Arbeitslose vor dem Abdriften in die Armut. Zudem bildeten Sonderprogramme für schwer vermittelbare Problemgruppen des Arbeitsmarkts und für strukturschwache Regionen sowie Initiativen zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein gewisses Gegengewicht zur Politik der Leistungskürzungen, auch wenn die Wirkungen bescheiden blieben und sie gerade Langzeitarbeitslose „nur unterproportional“ erreichten³⁰.

²⁷ „Neue Armut. ‚Eine Erfindung des sozialistischen Jet-Sets‘“, in: Stern vom 25. 5. 1988, S. 240; vgl. dagegen Wilhelm Adamy/Johannes Steffen, Sozialer Abstieg durch Arbeitslosigkeit. Vom Arbeitnehmer zum Sozialhilfecompfänger, in: Die Neue Gesellschaft 31 (1984), S. 151–156.

²⁸ Vgl. Büchtemann, Soziale Sicherung, S. 464f.

²⁹ Vgl. Clasen, Unemployment Insurance, S. 284.

³⁰ Günther Schmid/Frank Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik und Arbeits-

4. Zwei Wege in der Krise – Konturen einer Erklärung

Als Erklärung für die differierende Entwicklung in beiden Ländern bietet sich zuerst die unterschiedliche Verteilung der sozialpolitischen Regulierungskompetenz an. Im zentralisierten britischen *welfare state* gab es wenige Widerlager gegenüber politischen Kurswechseln. Im dezentralisierten sozialpolitischen Entscheidungssystem der Bundesrepublik machten die Kommunen als Träger der Sozialhilfe gegen die fiskalpolitisch motivierte Auszehrung der Sozialversicherung mobil und konnten dabei auch die Kanäle innerparteilicher Willensbildung im Regierungslager nutzen. Mit unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen lässt sich ebenfalls argumentieren³¹. Beide Länder akzentuierten in der Krise ihr wohlfahrtsstaatliches Leitprinzip: Großbritannien, wo die Arbeitslosenversicherung nur schwache Verteidiger fand, stärkte das Modell bedarfsgeprüfter existenzminimaler Sicherung, während Regierungsparteien und Gewerkschaften im westdeutschen Sozialversicherungsstaat einmütig die Äquivalenz von Beitrag und Leistung betonten. Dies kam besonders älteren Arbeitnehmern mit kontinuierlichen Berufsbiographien zugute. Eine dritte, womöglich entscheidende Differenz bildete die unterschiedliche Wertschätzung des Wohlfahrtsstaats als Institution. In der Bundesrepublik waren Sozialstaat und Demokratie eng aufeinander bezogen. Krisen der sozialen Sicherung bedrohten daher potentiell die Legitimität des politischen Ordnungsmodells, zumal die bundesdeutsche Öffentlichkeit sensibel auf die Zunahme sozialer Ungleichheit reagierte. Gleichzeitig unterschied sich die Problemwahrnehmung in beiden Ländern deutlich. In Großbritannien wurde Armut primär als persistentes, selbstverschuldetes Phänomen angesehen, in der Bundesrepublik dagegen als sozialer Abstieg, für den weniger individuelle Verhaltensweisen verantwortlich waren als vielmehr schwierige Lebensumstände und fehlende gesellschaftliche Unterstützung. Trotz signifikant niedrigerer Armutsindikatoren reagierten Bundesbürger sensibler als die britische Bevölkerung auf Armut im öffentlichen Raum und erwarteten von ihrer Regierung, dagegen vorzugehen³².

Wie sehr ein intakter Sozialstaat zum Selbstverständnis der Bundesrepublik gehörte, zeigte Mitte der 1980er Jahre die empfindliche

losenversicherung, in: Geyer (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 6, S. 311–363, hier S. 355.

³¹ Vgl. Clasen, Unemployment Insurance, S. 296f.

³² Vgl. The Perception of Poverty in Europe, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1977, S. 66–70 und S. 77.

Reaktion der Bundesregierung auf die Kampagne des Deutschen Gewerkschaftsbunds gegen die „Neue Armut“. Der DGB erinnerte dabei „an die letzten Jahre vor 1933“, als Präsidialkabinette „die Arbeitslosenversicherung zum Selbstbedienungsladen des Reiches“ gemacht hätten³³. Diesen historischen Vergleich empfand der christliche Gewerkschafter und Arbeitsminister Norbert Blüm als zutiefst provozierend, „maßlos und unzulässig“³⁴. Nach wie vor, so hieß es aus seinem Ministerium, seien „die großen Lebensrisiken sozialstaatlich abgesichert“; der westdeutsche Sozialstaat, einer „der leistungsfähigsten in der Welt“, schütze seine Bürger „vor Massenelement“³⁵.

Die Empörung des Regierungslagers verweist auf einen weiteren Unterschied zu Großbritannien: Der Sozialstaat als Ordnungsmodell stand in der Bundesrepublik auch in der Krise nicht zur Debatte. Man kann das zum Teil mit den spezifischen Diktaturerfahrungen der Deutschen im 20. Jahrhundert erklären, die soziale Sicherheit und sozialen Ausgleich zu einem hohen Wert werden ließen³⁶. Nicht zuletzt deshalb gab es in einem Parteiensystem, wo die großen Parteien auf Arbeitnehmerstimmen angewiesen waren und Eingriffe in die aus Arbeitseinkommen generierten Anwartschaften sorgsam rechtfertigen mussten, für einen „Manchester-Liberalismus“³⁷ in der Manier Margaret Thatchers nur wenig Raum.

³³ BAK, B 149/62371, Gerhard Muhr: Pressekonferenz zum Thema „Neue Armut“ am 10. 7. 1984.

³⁴ BAK, B 149/76707, Norbert Blüm an Gerhard Muhr vom 2. 4. 1985.

³⁵ BAK, B 149/62327, Vermerk des Bundesarbeitsministeriums, Abteilung I/Ia 5, betr. Sozialhilfe und „Neue Armut“ vom 12. 5. 1985.

³⁶ Vgl. Winfried Süß, Die sozialdemokratische Schnsucht nach Sicherheit. Ernst Schellenberg und die Sozialpolitik der Bonner Republik, in: Theresia Bauer u. a. (Hrsg.), Gesichter der Zeitgeschichte. Deutsche Lebensläufe im 20. Jahrhundert, München 2008, S. 309–328.

³⁷ So Helmut Kohl 1988 in der CDU/CSU-Fraktion; zit. nach Andreas Wirsching, Abschied vom Provisorium. 1982–1990, München 2006, S. 338.

Thomas Raithel

Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich in den 1970er und 1980er Jahren

1. Einleitung

Seit Wiederkehr der Massenarbeitslosigkeit Mitte der 1970er Jahre stellt Jugendarbeitslosigkeit in den meisten OECD-Staaten ein dauerhaftes Phänomen und einen besonders beunruhigenden Aspekt der Krisenwahrnehmung dar. Allerdings war und ist dieses Problem von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt. Mein Beitrag wird sich in erster Linie mit der Bundesrepublik Deutschland beschäftigen, wo die Entwicklung in den 1970er und 1980er Jahren im internationalen Vergleich noch einen relativ günstigen Verlauf nahm. Um eine komparatistische Perspektive zu gewinnen, richtet sich der Blick teilweise auch nach Frankreich und somit auf ein Land, in dem die Quoten der Jugendarbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch waren.

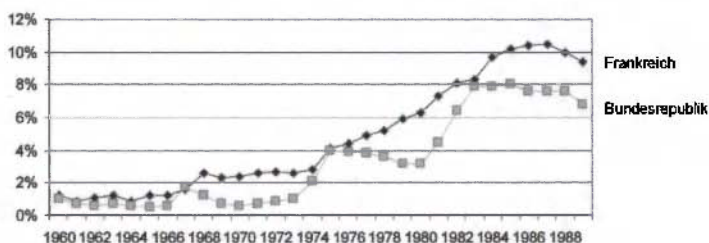
Jugendarbeitslosigkeit und die vielfältigen Versuche ihrer Eindämmung bilden eine komplexe Materie, mit der sich die verschiedensten politischen und gesellschaftlichen Institutionen befassen. Betrachtet man die Fachliteratur, dann zeigen sich arbeitsmarktpolitische, wirtschaftswissenschaftliche, politikwissenschaftliche, soziologische und sozialpsychologische Zugänge. Für den Historiker ergibt dies ein unübersichtliches Bild, zumal die geschichtswissenschaftliche Analyse der 1970er und 1980er Jahre immer noch in den Anfängen steckt. Angesichts dieser Situation zielt mein Forschungsprojekt, in dessen Kontext dieser Aufsatz steht, zum einen auf eine synthetisierende Bestandsaufnahme der Entwicklungen und Ursachen von Jugendarbeitslosigkeit. Zum anderen wird versucht, wesentliche politische Wahrnehmungs- und Reaktionsmuster zu erkennen. Im Folgenden sollen in thesehafter Form erste inhaltliche Linien gezogen werden.

2. Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit

Zunächst sei der Blick auf einen groben Indikator der generellen Krisenentwicklung auf dem Arbeitsmarkt gerichtet: die standardi-

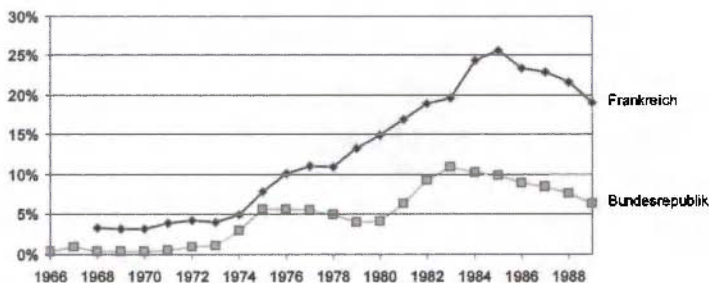
sierten Arbeitslosenquoten der OECD¹. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik und in Frankreich. Auf den ersten Blick ist ein relativ ähnlicher Verlauf erkennbar: Seit der Krise von 1974/75 erfolgte ein allmähliches Anschwellen der Massenarbeitslosigkeit. Es gibt freilich auch deutliche Unterschiede: So begann die signifikante Erhöhung der Arbeitslosenquote in Frankreich bereits etwas früher, und während die bundesdeutsche Kurve seit 1974 stufenweise anstieg, erfolgte in Frankreich ein gleichmäßigerer Zuwachs auf höherem Niveau.

Abb. 1: Arbeitslosenquote, Bundesrepublik Deutschland und Frankreich 1960 bis 1989



Quelle: OECD, Labour Force Statistics.

Abb. 2: Quote der Jugendarbeitslosigkeit (Altersgrenze 15 bis 24 Jahre), Bundesrepublik Deutschland und Frankreich 1966 bis 1989



Quelle: OECD, Labour Force Statistics.

Abbildung 2 stellt die Entwicklung der Quote der bundesdeutschen und französischen Jugendarbeitslosigkeit bezogen auf die Alters-

¹ Vgl. OECD, Labour force statistics – Statistiques de la population active, 1964–1984, Paris 1986, S. 478–481; OECD, Labour force statistics – Statistiques de la population active, 1970–1990, Paris 1992, S. 490–493.

gruppe der 15- bis 24-Jährigen dar. Hier lassen sich weit größere Unterschiede erkennen als bei der allgemeinen Arbeitslosigkeit. In den späten 1960er und frühen 1970er Jahren war Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik kaum ein Problem. Zu einem ersten Anstieg bis über fünf Prozent kam es 1974/75, danach folgte ein leichter Rückgang und Anfang der 1980er Jahre eine Erhöhung auf bis zu 11 Prozent. Im Laufe der 1980er Jahre fiel die Quote dann wieder auf gut sechs Prozent. Somit ergab sich ein ähnlicher Stufenverlauf wie bei der allgemeinen Arbeitslosenquote, die von der Jugendarbeitslosigkeit nur während der Spitze Anfang der 1980er Jahre deutlich übertroffen wurde, als sich die Konjunkturkrise bei der jugendlichen Erwerbsbevölkerung besonders bemerkbar machte. Der Entwicklung in Frankreich bietet ein abweichendes Bild. Zunächst fällt auf, dass ein Sockel an registrierter Jugendarbeitslosigkeit bereits vor 1974 vorhanden war. Bis 1985 stieg die Kurve relativ kontinuierlich auf über 25 Prozent; 1989 waren immer noch gut 19 Prozent zu verzeichnen. Die Quoten der Jugendarbeitslosigkeit lagen in Frankreich während der gesamten 1970er und 1980er Jahre weit über der allgemeinen Arbeitslosigkeit.

Dass die eben präsentierten Zahlen nur grobe Hinweise geben, wurde bereits angedeutet. Bei genauerer Betrachtung sind Differenzierungen nötig, vor allem nach Alter (15 bis 19 und 20 bis 24 Jahre), Geschlecht, Bildungsgrad, Migrationshintergrund, regionaler Ausprägung und Dauer der Arbeitslosigkeit. Quellenkritisch lässt sich zudem die Einschränkung machen, dass die berechnete Quote nur die registrierte Jugendarbeitslosigkeit erfasst und dass sie daher nur *ein* Indikator eines für Jugendliche unzulänglichen Arbeitsmarkts ist. Diese Vorbehalte ändern freilich nichts am Gesamturteil: Jugendarbeitslosigkeit war in den 1970er und 1980er Jahren in der Bundesrepublik deutlich schwächer ausgeprägt als in Frankreich.

3. Ursachen für die unterschiedlichen Ausmaße der Jugendarbeitslosigkeit

In aller Kürze sollen hier fünf strukturelle Faktoren angeführt werden, die insgesamt wesentlich zu einer Erklärung der unterschiedlichen Dimension der Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik und in Frankreich beitragen; ihr jeweiliges Gewicht ist nach dem derzeitigen Forschungsstand freilich nur sehr allgemein abzuschätzen.

a) Grundlegenden Einfluss haben zweifellos die demographischen Entwicklungen². Der Babyboom der Nachkriegszeit war in Frankreich besonders stark ausgeprägt, er setzte im Vergleich zur Bundesrepublik früher ein, während des Booms lagen die Geburtenraten höher, und in den späten 1960er Jahren blieb ihr Rückgang schwächer. Relativ zur Bevölkerungsgröße gab es daher in Frankreich während des betrachteten Zeitraums eine höhere Zahl von Jugendlichen, die in das erwerbsfähige Alter kamen. So lag 1975 der Anteil der 15- bis 24-Jährigen in Frankreich bei 16,1 Prozent der Gesamtbevölkerung, während er in der Bundesrepublik 13,8 Prozent ausmachte³.

b) Eine gewisse Rolle spielen möglicherweise auch Unterschiede in den arbeitsrechtlichen Strukturen. Zu erwähnen ist hier in erster Linie der in Frankreich etwas stärker ausgebaute und mit weniger Ausnahmeregelungen versehene Kündigungsschutz⁴, dem teilweise eine Minderung der Bereitschaft zugeschrieben wird, Jugendliche einzustellen. Vermutlich irrelevant für die Unterschiede sind hingegen verschiedene Maßnahmen, die darauf zielen, ältere Menschen aus dem Arbeitsmarkt zu nehmen und damit Platz für Junge zu schaffen. In beiden Staaten gab es diesbezüglich vor allem in der ersten Hälfte der 1980er Jahre weitgehende Regelungen⁵. Die Erwerbsquote älterer Bevölkerungsgruppen sank in Frankreich deutlicher als in der Bundesrepublik⁶, so dass entsprechende Bemühungen kaum als Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Größenordnung der Jugendarbeitslosigkeit gesehen werden können.

² Vgl. Daniel Noin/Yvan Chauviré, *La population de la France*, Paris 2004, S. 8ff. und S. 111–120; Josef Ehmer, *Bevölkerungsgeschichte und historische Demographie 1800–2000*, München 2004, S. 16ff.

³ Berechnung nach United Nations, *Demographic Yearbook* 27 (1975), S. 212.

⁴ Vgl. Heinz-Dieter Harde, *Allgemeiner Kündigungsschutz in ausgewählten europäischen Ländern. Ein internationaler Vergleich aus theoretischer und empirischer Sicht*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 44 (1993), S. 78–103, hier S. 87–94.

⁵ In der Bundesrepublik trat 1983 das Vorruhestandsgesetz in Kraft, in dem ein freiwilliges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ab dem 58. Lebensjahr geregelt wurde; 1988 wurde es durch das Altersteilzeitgesetz ersetzt. In Frankreich wurde 1982 die reguläre Verrentung mit dem 60. Lebensjahr eingeführt.

⁶ So betrug die Erwerbsquote der 55- bis 64-jährigen Männer in der Bundesrepublik 1976 68,1 Prozent, 1989 53,3 Prozent. In Frankreich sank der analoge Wert von 68,2 auf 47,0 Prozent. Vgl. OECD, *Labour Force Statistics* 1974–1994, Paris 1996, S. 550–553.

c) Es ist davon auszugehen, dass in Frankreich auch die massiven Probleme bei der gesellschaftlichen Integration von Migranten zur Verstärkung der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen haben. Obgleich in der Bundesrepublik die Arbeitslosigkeit unter jungen „Ausländern“ und insbesondere unter Türken in den 1970er und 1980er Jahren ein deutlich höheres Maß erreichte als unter deutschen Staatsbürgern, lagen die Dimensionen des Problems hier unter dem französischen Vergleichsfall⁷. Die Ghettoisierung nordafrikanischer Einwanderer in den Banlieues der großen Städte und die damit verbundene Segregation urbaner Bevölkerung führten in Frankreich zu einer räumlichen Problemkonzentration, die für zahlreiche Jugendliche eine extrem schlechte Ausgangsposition auf dem Arbeitsmarkt mit sich brachte.

d) Bereits in der zeitgenössischen Diskussion wurde häufig ein wesentlicher Erklärungsfaktor angeführt, der sich auf die unterschiedlichen Strukturen der Berufsbildung bezieht. Das in einer korporatistischen Tradition stehende duale System der beruflichen Bildung in Betrieb und Berufsschule⁸ sorgt in der Bundesrepublik für einen relativ flüssigen Übergang von der Schule in das Arbeitsleben. Erhebliche Bedeutung besitzt der Umstand, dass es jedes Jahr eine stark beachtete Phase der Lehrstellenbesetzung gibt, die gerade in konjunkturell schwierigen Zeiten einen gewissen rituellen Druck auf die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft erzeugt. Die praxisnahe Ausbildung sichert, so lässt sich ein zweiter Vorzug zusammenfassen, eine angemessene berufliche Qualifizierung und gibt ihren Absolventen relativ gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt. In Frankreich hingegen erfolgt die Berufsausbildung gemäß einer etatistisch-bürokratischen Tradition meist innerhalb eines rein schulischen Rahmens; im Anschluss daran zeigen Unternehmen oftmals wenig Bereitschaft, beruflich unerfahrene Jugendliche einzustellen. Versuche, dieses System zugunsten einer verstärkten „alternance“ zwischen schulischer und betrieblicher Ausbildung zu reformieren, zeigten bis in die 1980er Jahre wenig Wirkung⁹.

⁷ Vgl. Klaus Manfrass, Türken in der Bundesrepublik, Nordafrikaner in Frankreich. Ausländerproblematik im deutsch-französischen Vergleich, Bonn/Berlin 1991, insbesondere S. 62–67.

⁸ Zu den unterschiedlichen Typen beruflicher Bildung in Deutschland und Frankreich vgl. Wolf-Dietrich Greinert, Berufsqualifizierung und dritte Industrielle Revolution. Eine historisch-vergleichende Studie zur Entwicklung der klassischen Ausbildungssysteme, Baden-Baden 1999, insbesondere S. 33–45.

⁹ Vgl. Alain Lattard, Das Prinzip Alternanz. Zum Versuch der Modernisierung des bürokratischen Ausbildungsmodells, in: Greinert, Berufsqualifizierung, S. 120–131.

e) In Verbindung mit den eben angedeuteten Unterschieden steht schließlich die These, dass die Probleme der Jugend in der bundesdeutschen Gesellschaft generell einen höheren Stellenwert besaßen als in Frankreich. Die Unterscheidung einer spezifisch jugendlichen Lebensphase, das Bemühen um soziale Kontrolle und Fürsorge, aber auch die positive Mythisierung von Jugend hatten in Deutschland bereits im späten 19. Jahrhundert Breitenwirkung gewonnen¹⁰. In Frankreich hingegen weckten die Besonderheiten der „jeunesse“ erst seit Mitte des 20. Jahrhunderts größeres öffentliches Interesse¹¹. Obgleich komparatistische Untersuchungen immer noch fehlen, spricht doch einiges dafür, dass die Intensität des Diskurses über die Jugend auch in der Bundesrepublik stärker blieb als in Frankreich. So gewann die Befindlichkeit der Jugend im Westen Deutschlands zunächst auch deshalb eine hohe gesellschaftliche Aufmerksamkeit, weil sie nach der Erfahrung der NS-Zeit als Indikator für die Stabilität der jungen Demokratie galt¹² – erinnert sei hier nur an Helmut Schelskys Studie über die „skeptische Generation“¹³. In den späten 1970er und frühen 1980er Jahren sorgte dann die besonders von Jugendlichen geprägte und in der Bundesrepublik stark entwickelte Protest- und Alternativbewegung für erhebliches Aufsehen und auch für eine intensive parlamentarische Diskussion. Die Probleme von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt stießen so auf einen breiten Resonanzraum.

4. Politische Auseinandersetzung

Trotz der geringeren Ausmaße der Jugendarbeitslosigkeit war das Thema in der Bundesrepublik politisch keineswegs weniger brisant als in Frankreich. Blickt man etwa auf die Zahl der diesbezüglichen Publikationen, so ist vielmehr das Gegenteil festzustellen. Während die Deutsche Nationalbibliothek in den Jahren 1975 bis 1990 über 180 Bücher und Druckschriften verzeichnet, die den Begriff „Jugendarbeitslosigkeit“ im Titel tragen, finden sich im Katalog der Bibliothèque Nationale für den gleichen Zeitraum lediglich

¹⁰ Vgl. zusammenfassend Dieter Baacke, *Jugend und Jugendkulturen. Darstellung und Deutung*, Weinheim u. a. 1987, S. 160–164.

¹¹ Vgl. Jean-François Sirinelli, *Les jeunes*, in: Jean-Pierre Rioux/Jean-François Sirinelli (Hrsg.), *La France d'un siècle à l'autre 1914–2000. Dictionnaire critique*, [Paris] 1999, S. 435–442.

¹² Vgl. Friedhelm Boll, *Jugend im Umbruch vom Nationalsozialismus zur Nachkriegsdemokratie*, in: AfS 37 (1997), S. 482–520, hier S. 496.

¹³ Helmut Schelsky, *Die skeptische Generation. Eine Soziologie der deutschen Jugend*, Düsseldorf 1957.

16 Einträge, deren Titel auf „chômage des jeunes“ verweist¹⁴. Allerdings, dies mindert ein wenig die Vergleichbarkeit, wird die Thematik in Frankreich zu einem gewissen Teil unter Schlüsselbegriffen wie „insertion“ [Eingliederung] oder „emploi [Beschäftigung] des jeunes“ behandelt. Jugendarbeitslosigkeit erscheint dabei als ein spezifisches Stadium in einem insgesamt krisenhaften Prozess der Eingliederung in das Erwerbsleben. Doch selbst wenn man für Frankreich eine um die genannten Begriffe erweiterte Titelerfassung durchführt, liegt die Zahl der Treffer (rund 30) weit unter dem bundesdeutschen Ergebnis. Offenbar gab es in Frankreich eine deutlich höhere Toleranzschwelle gegenüber den Arbeitsmarktproblemen von Jugendlichen als in der Bundesrepublik – eine Beobachtung, die auf die angedeutete These von den Unterschieden in der gesellschaftlichen Wertigkeit von Jugend verweist.

Im Hinblick auf die politische Auseinandersetzung mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik werden im Folgenden vier Fragenkomplexe unterschieden: a) die generelle Krisenwahrnehmung, b) politische Handlungsansätze, c) der Arbeitsbegriff und d) das Bild der (arbeitslosen) Jugend. Der deutsch-französische Vergleich kann hier nach dem aktuellen Forschungsstand nur punktuell und perspektivisch durchgeführt werden; seine Aufgabe besteht auch darin, nach Ähnlichkeiten zu suchen, die sich trotz der unterschiedlichen Dimensionen von Jugendarbeitslosigkeit erkennen lassen.

a) Im Laufe des untersuchten Zeitraums bildete sich in der Bundesrepublik ein zunehmendes Bewusstsein von der Relevanz und Komplexität der Jugendarbeitslosigkeit aus. Allerdings dauerte es einige Jahre, bis eine gewisse Selbstzufriedenheit abgeschwächt war und überhaupt eine Krise erkannt wurde. Auf ministerieller Ebene herrschte bis 1973 unverkennbarer Stolz über die im Vergleich zu anderen Staaten günstige Situation, und noch im Mai 1975 stellte ein Bericht aus dem Arbeitsministerium hoffnungsvoll fest: „Die derzeitige Jugendarbeitslosigkeit darf im Hinblick auf die Beschäftigungslage insgesamt nicht überbewertet werden.“¹⁵ Seit 1975 wuchs jedoch auf breiter Front ein politisches Krisenbewusstsein, wenngleich gelegentlich Diskrepanzen zwischen einer relativ gelassenen ministeriellen Wahrnehmung und einer stärker dramatisierenden öffentlichen Diskussion auftraten. In einem

¹⁴ Darunter diverse Publikationen der Europäischen Gemeinschaft, die nicht speziell auf Frankreich bezogen sind.

¹⁵ BAK, B 149/103113, Aufzeichnung über Fragen der Jugendarbeitslosigkeit (Mai 1975).

zählen Erkenntnisprozess gewann die Wahrnehmung an Tiefenschärfe: Jugendarbeitslosigkeit, so wurde deutlich, war nicht nur ein konjunkturelles Phänomen, das bald wieder von Vollbeschäftigung abgelöst sein würde, sondern sie besaß auch tiefergehende strukturelle Ursachen. Und schließlich zeigte sich, dass Jugendarbeitslosigkeit eine vielschichtige Erscheinung war, die unterschiedliche Gruppen betraf und die weit über das Problem des Lehrstellenmangels hinausging, wenngleich diese spezielle Frage stets besondere Aufmerksamkeit auf sich zog. Seit Mitte der 1980er Jahre, als sich bei jugendlichen Arbeitslosen im Vergleich zu anderen Gruppen eine relativ günstige Entwicklung vollzog, wuchs im Regierungslager wieder die Selbstzufriedenheit, und das Thema rückte aus dem Zentrum der arbeitsmarktpolitischen Debatten, während die Probleme von älteren und Langzeitarbeitslosen an Bedeutung gewannen.

b) Politisches Handeln gegen Jugendarbeitslosigkeit erfolgte seit Mitte der 1970er Jahre in einem sich erweiternden Maßnahmenpektrum auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen¹⁶. Hinzu kommen die marginalen Ansätze zur eigenständigen politischen Interessenvertretung jugendlicher Arbeitsloser. Im Mittelpunkt des Projektinteresses stehen nicht die Details, sondern die grundsätzlichen Handlungsstrategien und das damit verbundene Selbstverständnis von Politik; die Konzentration gilt vor allem der bundespolitischen Sphäre.

Die Analyse der Handlungsstrategien gegen Jugendarbeitslosigkeit umfasst eine ganze Reihe von Aspekten. Vor allem zwei Teilfragen können hier abgegrenzt werden: Grundlegend ist zunächst die Frage nach dem politischen Aktionsfeld, wobei sich sozial-, bildungs-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ansätze unterscheiden lassen. Eine bundesdeutsche Besonderheit lag in der engen Verbindung von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik innerhalb des dualen Systems. Das Bemühen um eine hinreichende Bereitstellung von Lehrstellen sowie der differenzierte Einsatz von Bildungsmaßnahmen im Rahmen oder nach dem Vorbild des Arbeitsförderungs-gesetzes von 1969 sind charakteristische Kontinuitäten eines pfad-

¹⁶ Vgl. zu Details Peter Auer u. a. (Hrsg.), Chronik zur Arbeitsmarktpolitik. National 1978–1986. International 1980–1986, Nürnberg 1987, sowie die Aufstellungen in den MLAB 20–22 (1987–1989). Zusammenfassend zur Anfangsphase der neueren Jugendarbeitslosigkeit vgl. Karen Schober/Gerhard Hochgürtel, Bewältigung der Krise oder Verwaltung des Mangels? Die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit 1974–1979, Bonn 1980.

abhängigen deutschen Umgangs mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit. Ähnlich hingegen waren in der Bundesrepublik und in Frankreich die erwähnten arbeitsmarktpolitischen Bemühungen, ältere Arbeitnehmer zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu bewegen.

Die zweite zentrale Teilfrage betrifft das Verhältnis keynesianischer Ansätze und Strategien einer aktiven Arbeitsmarktpolitik auf der einen Seite und wirtschaftsliberaler auf der anderen. In der Bundesrepublik gab es diesbezüglich zweifellos eine gewisse Entwicklung. So kam es nach einer Phase, in der das Paradigma aktiver Arbeitsmarktpolitik dominierte, mit dem Machtwechsel von 1982 zu einer Betonung der freien Kräfte des Markts, was unter anderem intensive Appelle an die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft oder auch den Rückbau restriktiver Vorschriften des Jugendarbeitschutzgesetzes zur Folge hatte. Vor einer schematischen Betrachtung sei allerdings gewarnt. Die Zeit der großen Konjunkturprogramme ging infolge der klammen Haushaltslage bereits in der Spätphase der sozialliberalen Regierungszeit zu Ende. Und auch während der CDU/CSU-FDP-Koalition wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik in detail weiter ausgedehnt, was insbesondere jugendlichen Problemgruppen zugute kam.

Vergleichend sei angemerkt, dass sich auch in Frankreich, wo es 1981 einen parteipolitischen Wechsel von der bürgerlichen Mitte zu einem Linkskabinett gab, der Umgang mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit nur bedingt mit einzelnen Regierungsphasen korrelieren lässt. Ähnlich wie für die Bundesrepublik ist auch für Frankreich eine Kontinuität der Strategien erkennbar, insbesondere im Hinblick auf die Subventionierung von Arbeitsplätzen für Jugendliche und die Schaffung eines komplexen Systems befristeter Beschäftigungsmaßnahmen¹⁷.

Eng verbunden mit der Krisenwahrnehmung und den unterschiedlichen Handlungsansätzen ist das Selbstverständnis der führenden Akteure. Meine These lautet hier, dass sich in der Bundesrepublik ein pragmatischer Umgang mit dem Thema verbreitet hat, während gleichzeitig der Glaube an die kurzfristige Lösbarkeit des Problems, aber auch an die langfristige Wirksamkeit großer Konzepte abnahm. Wie bereits angedeutet, wuchs im Laufe der 1980er Jahre auch wieder eine gewisse Selbstzufriedenheit. Hinter

¹⁷ Vgl. z.B. zusammenfassend Hans-Christian Harten, *Jugendarbeitslosigkeit in der EG*, Frankfurt a.M./New York 1983, S.85–108, und G. Cornilleau/P. Marioni/B. Roguet, *Quinze ans de politique de l'emploi*, in: *Travail et emploi* 44 (1990), S.64–68.

der allmählichen Pragmatisierung¹⁸, der man bei kritischer Sicht punktuell auch resignative Züge bescheinigen muss, standen unterschiedliche Triebkräfte, so vor allem die Haushaltsprobleme, aber auch die deutlicher werdende Komplexität der Jugendarbeitslosigkeit einschließlich der wachsenden Dissonanz von Expertenmeinungen sowie ein generelles Erschlaffen einer vorausschauenden Planungs- und Reformbereitschaft, wie sie Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre dominiert hatte. Dem nachlassenden Elan – sowie den legislativen Friktionen zwischen Bundestag und Bundesrat – fielen insbesondere auch systemimmanente Reformmaßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung zum Opfer¹⁹.

c) Der dritte Fragenkomplex zielt auf eine grundsätzlichere Ebene: Inwieweit lassen sich in der politischen Diskussion um Jugendarbeitslosigkeit Veränderungen des Arbeitsbegriffs feststellen? Inwieweit verlor dabei das traditionelle Bild der beruflichen Erwerbsarbeit an normativer Kraft?

Erste Indizien liefert die Begrifflichkeit zur Bezeichnung des Problemfelds. So war in der Bundesrepublik Mitte der 1970er Jahre noch die alte, auf die Vorstellung einer einmaligen festen Berufswahl abgestimmte Bezeichnung „Berufsnot der Jugend“ oder auch „Jugenderwerbsnot“ verbreitet. Nach und nach wurde diese Wendung meist durch die Begriffe „Jugendarbeitslosigkeit“ oder „Jugenderwerbslosigkeit“ ersetzt.

Mit dem Zurückdrängen des Berufsbegriffs korrespondierte eine gewisse Ausweitung des Arbeitsbegriffs, wobei die Anfang der 1980er Jahre geführte Diskussion um gesellschaftliche „Aussteiger“ eine Brückenfunktion besaß: Während im gesellschaftlichen „Aussteigen“ zunächst vor allem ein Schreckgespenst gesehen wurde, zogen die zahlreichen alternativwirtschaftlichen Projekte, die den traditionellen Formen „entfremdeter“ Erwerbsarbeit meist kritisch gegenüberstanden²⁰, bald auch arbeitsmarktpolitisches Interesse auf sich. Dies zeigte sich nicht nur bei der neuen parteipolitischen Kraft der Grünen, die vielfach als Sprachrohr der Alternativbewegung auftrat, sondern auch bei der CDU, die derartigen Ansätzen aufgeschlossener gegenüberstand als die Sozialdemokratie. So erarbeitete die „Zukunftskommission Jugend“ der CDU 1983/84 ein Programm

¹⁸ Vgl. auch Tim Schanetzky, Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, Berlin 2007, S. 272–275, der im Hinblick auf das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Expertise von einer „Pragmatisierung“ spricht.

¹⁹ Vgl. die Kritik in Greinert, Berufsqualifizierung, S. 132–139.

²⁰ Vgl. z.B. Volker Teichert (Hrsg.), Alternativen zur Erwerbsarbeit? Entwicklungstendenzen informeller und alternativer Ökonomie, Opladen 1988.

gegen Jugendarbeitslosigkeit, in dem sich auch ein Kapitel zu „Möglichkeiten außerhalb des herkömmlichen Arbeitsmarktes“ findet²¹. 1986 nahm dann auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen (bescheidenen) Haushaltstitel in seinen Etat auf, der alternativen Modellprojekten Fördermittel für die „Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ zukommen ließ²². Viel mehr als eine pragmatische Erweiterung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums darf allerdings in derartigen Ansätzen wohl nicht gesehen werden, zumal die Arbeitsmarkteffekte minimal blieben und sich das alternative Arbeitsverständnis auf die Dauer meist den traditionellen Werten annähern musste.

Vergleichend sei angemerkt, dass die eben skizzierten Tendenzen auch in Frankreich zutage traten. So fand hier eine analoge Verdrängung des Berufsbegriffs statt. Während die Eingliederung der Jugendlichen ins Arbeitsleben zunächst meist als „insertion professionnelle“ bezeichnet wurde, kam später die Wendung „insertion sur le marché du travail“ in Umlauf. Die Diskussion um alternative – und oft von Jugendlichen erprobte – Arbeitsformen stand in Frankreich meist unter dem Schlagwort der „Economie sociale“, ein Begriff, der allerdings breiter verstanden wird als die deutsche „Alternativwirtschaft“ und insbesondere auch an französische Traditionen des Genossenschaftswesens anknüpft²³. Eine intensive Förderung erfuhren entsprechende Projekte durch die 1981 an die Macht gekommene Linksregierung aus Sozialisten und Kommunisten. Die Bedeutung derartiger Ansätze für den Arbeitsmarkt war auch in Frankreich gering, als „Erprobungsstätte für neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit“ besaßen sie aber durchaus innovativen Charakter²⁴.

d) In Verbindung mit der angedeuteten Ausweitung des Arbeitsbegriffs steht der vierte Fragenkomplex, der das Bild von der arbeitslosen Jugend betrifft. Unverkennbar ist, dass es im Lauf der Zeit im politischen Diskurs der Bundesrepublik in mehrfacher Hin-

²¹ Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, beschlossen vom Bundesausschuß der CDU am 20. Februar 1984, Bonn 1984.

²² BAK, B 149/93192, Stellungnahme zum Programmmentwurf der SPD „Die Wirtschaft ökologisch und sozial erneuern“ vom 22.11.1985.

²³ Vgl. Henrik Uterwedde, *Economie sociale – ökonomische und politische Perspektiven der Alternativwirtschaft in Frankreich*, in: Teichert (Hrsg.), *Alternativen zur Erwerbsarbeit?*, S. 295–309.

²⁴ Armin Höhland, *Neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit in Frankreich. Rechtliche und soziologische Beobachtungen*, Berlin 1993, S. 167, im Hinblick auf die „alternative Wirtschaft in Frankreich, wie in der Bundesrepublik“.

sicht eine semantische Ausdehnung des Jugendbegriffs gegeben hat. So stieg die obere Altersabgrenzung der Jugendarbeitslosigkeit, die vorher bei 19 Jahren gelegen hatte, in den 1980er Jahren meist auf 24 Jahre. Diese Veränderung passte sich nicht nur an die internationale übliche Definition an, sie war auch Ausdruck verlängerter Schulzeiten und der damit einhergehenden Verschiebung des Übergangs in das Erwerbsleben. Bemerkenswert ist, dass dieser Prozess gegenläufig zur Herabsetzung des Volljährigkeitsalters von 21 auf 18 verlief, die in der Bundesrepublik im Jahr 1975 stattfand. Hier spiegelte sich demnach eine ambivalente Entwicklung: die staatsbürgerliche Aufwertung bei gleichzeitiger Verwischung der oberen Altersgrenze von Jugend.

Da im Laufe der Zeit die Unterscheidung besonderer Problemgruppen an Bedeutung gewann, ist auch eine Differenzierung des Bildes der arbeitslosen Jugend festzustellen. Zu nennen sind hier vor allem Mädchen und junge Frauen, die in den 1980er Jahren besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen waren, sowie Jugendliche mit Migrationshintergrund und Jugendliche mit unzureichender Bildung. Seit dem Ende der 1970er Jahre kam, parallel zur allmählichen zeitlichen Erweiterung der Semantik von Jugend, noch die Sondergruppe junger arbeitsloser Akademiker hinzu.

Eine weitere grundlegende Frage zielt auf die Rolle der arbeitslosen Jugend im Problemfeld der Arbeitslosigkeit: Wurden arbeitslose Jugendliche primär als Opfer wahrgenommen oder als mitverantwortlich für ihre Situation? Letzteres war besonders in den ersten Jahren in der publizistischen Diskussion nicht unpopulär. Meist aber wurden arbeitslose Jugendliche mit einigem Pathos als Opfer gesehen, deren „Zukunftschancen“²⁵ bedroht seien und denen die Politik Hilfe zu leisten habe. Diese Forderung erhielt umso mehr Nachdruck, als in der Jugendarbeitslosigkeit auch ein gesellschaftliches und politisches Gefahrenpotential erkannt wurde. Im Vergleich zu Frankreich entwickelte sich diese Diskussion in der Bundesrepublik besonders intensiv.

Die Befürchtungen gingen dabei über klassische Themen wie das Abgleiten von arbeitslosen Jugendlichen in Alkoholismus und Kriminalität hinaus. Wie bereits angedeutet, entwickelte sich Anfang der 1980er Jahre die Schreckvorstellung des jugendlichen „Aussteigers“. So formulierte beispielsweise eine Referentenvorlage aus dem Jahr 1983 für Bundesarbeitsminister Norbert Blüm:

²⁵ Vgl. z.B. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/1716: Bericht der Bundesregierung zur Sicherung der Zukunftschancen der Jugend in Ausbildung und Beruf vom 3. 7. 1984.

„Eine Jugend ohne Arbeit ist eine Gesellschaft der Hoffnungslosigkeit. Wer wollte die junge Generation in Hoffnungslosigkeit versinken lassen. Wir müssen ihnen den Einstieg in das Erwerbsleben ermöglichen. Wir müssen sie vor dem Ausstieg bewahren. Niemand in diesem hohen Hause will eine Aussteigergesellschaft.“²⁶

Derartige Befürchtungen standen im Kontext einer intensiven Debatte über „Jugendprotest“, in der auch die Sorge vor einer Jugendrevolte mitschwang. Angeführt sei hier nur die 1981 unter dem Eindruck von Jugendunruhen in Großbritannien und der Schweiz, aber auch infolge des Erstarkens der bundesdeutschen Protest- und Alternativbewegung eingesetzte Enquete-Kommission des Bundestags „Jugendprotest im demokratischen Staat“. Der 1983 vorgelegte Schlussbericht²⁷ zeigte durchaus eine gewisse Offenheit gegenüber jugendlicher Kritik an Staat und Gesellschaft.

Diese zumindest vorübergehend erkennbare Haltung sowie die erwähnten Ansätze, alternative Beschäftigungsformen als arbeitsmarktpolitische Chance zu bewerten, aber auch die Integration der jugendlich geprägten Grünen in das politische System der Bundesrepublik spiegeln eine Öffnung der traditionellen Dialektik von Furcht und Fürsorge im politisch-gesellschaftlichen Umgang mit „der“ Jugend. Inwieweit diese vergrößerte Akzeptanz jugendlicher Eigenständigkeit die Krisensituation der frühen 1980er Jahre überstand, bedarf freilich noch der Klärung.

5. Resümee

Im deutsch-französischen Vergleich sind für die 1970er und 1980er Jahre massive Unterschiede in den Dimensionen der Jugendarbeitslosigkeit erkennbar. Bei der Erklärung der abweichenden Befunde wurden fünf Faktoren unterschieden: demographische Entwicklung, arbeitsrechtliche Strukturen, Integration von Migrant*innen, Berufsbildungssystem und gesellschaftlicher Stellenwert von Jugend.

Auffallend ist, dass es trotz der im Vergleich zu Frankreich relativ beschränkten Ausmaße der Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit dem Problem kam. Thesenhaft wurden im Hinblick hierauf vier Entwicklungen unterschieden: Erstens gewann die Wahrnehmung der Jugend-

²⁶ BAK, B 149/13949, Entwurf eines Statements des Herrn Ministers zum Sofortprogramm der SPD zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vom 13.9.1983.

²⁷ Jugendprotest im demokratischen Staat. Schlußbericht 1983 der Enquete-Kommission des 9. Deutschen Bundestages, [Bonn] 1983.

arbeitslosigkeit an Komplexität. Zweitens wurden die Handlungsansätze insgesamt pragmatischer, was freilich auch den Verzicht auf eine vorausschauende Reformpolitik mit sich brachte. Drittens büßte die Vorstellung der beruflichen Erwerbsarbeit ein wenig von ihrer normativen Kraft ein. Und viertens wurde das Bild von der arbeitslosen Jugend weiter und differenzierter; gleichzeitig zeigten sich Ansätze zum Abbau einer traditionellen Fürsorgementalität. Insgesamt erfolgte somit in der Bundesrepublik ein gewisser Lernprozess, der sich – ähnlich wie bei anderen großen Themen dieser Jahre – auch als Desillusionierung und Pragmatisierung beschreiben lässt.

Inwieweit für Frankreich ähnliche Feststellungen möglich sind, wird noch näher zu untersuchen sein. Wie oben angedeutet, sind in der französischen Auseinandersetzung mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit durchaus einzelne Analogien erkennbar, die insbesondere auf eine ähnliche Weiterung im Begriff der Erwerbsarbeit schließen lassen. Die schwach ausgeprägte öffentliche Diskussion und andersartige Schwerpunkte in den Handlungsstrategien deuten aber darauf hin, dass im Vergleich zur Bundesrepublik die Unterschiede überwiegen.

Thomas Schlemmer

Abseits der Arbeitsgesellschaft

Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien

1. Die unterschätzte Herausforderung

Im Mai 1986 schlug die von der Generaldirektion für Beschäftigung der Europäischen Kommission herausgegebene Zeitschrift „Soziales Europa“ Alarm: In der EG seien immer mehr Menschen länger als zwölf Monate arbeitslos. „Die Schwierigkeiten, mit denen sie konfrontiert“ seien, wirkten „sich sowohl auf ihr persönliches, wie auf ihr Familienleben sowie auf ihre Beschäftigungsaussichten aus“, und es sei „die Hauptbefürchtung einer wachsenden Zahl“ von Langzeitarbeitslosen, „für immer arbeitslos zu bleiben“¹. Diese pessimistische Feststellung kam nicht von ungefähr, denn die Langzeitarbeitslosigkeit hatte in den EG-Staaten tatsächlich besorgniserregende Ausmaße angenommen. Die Öffentlichkeit hatte vom Schicksal der Langzeitarbeitslosen zunächst ebensowenig Notiz genommen wie die Wissenschaft. Dies zeigte sich etwa 1982 während des Bamberger Soziologentags, als Sozialwissenschaftler aus verschiedenen Ländern die Frage erörterten, ob man es neben der derzeitigen Wirtschaftskrise nicht auch mit einer „Krise der Arbeitsgesellschaft“ zu tun habe². Dabei ging es vor allem um den Zusammenhang zwischen dem Wertewandel in postindustriellen Gesellschaften und einer sich verändernden Arbeitswelt oder um neue Formen von Arbeit jenseits kapitalistisch-sozialstaatlich verfasster Ordnungsmodelle. Die Massenarbeitslosigkeit als politisches, soziales und ökonomisches Problem blieb allerdings erstaunlich unprofilert; die Arbeitslosen als eigenständige Subjekte kamen in den Referaten praktisch nicht vor, auch die Langzeitarbeitslosen nicht.

Dies sollte sich jedoch mit steigendem Problemdruck ändern, so dass die Arbeitslosenforschung immer mehr an Fahrt gewann

¹ Tim Mawson, Ausbildung von Langzeitarbeitslosen, in: Soziales Europa Nr. 2/86, S. 86ff., hier S. 86.

² Vgl. Joachim Mattes (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt a.M./New York 1983.

und die Langzeitarbeitslosigkeit schließlich sogar zu einem bevorzugten Studienobjekt avancierte³. Als politikintensiver Umstand bot sich die Langzeitarbeitslosigkeit an, um das Handeln der Akteure in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu untersuchen. Zudem eignete sich das Phänomen besonders gut, um mehr über die individuellen Folgen der Massenarbeitslosigkeit zu erfahren. Diese Konjunktur wurde nicht zuletzt durch Forschungsaufträge aus Ministerien und Arbeitsverwaltung befeuert, die an neuen Lösungswegen und an einer Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme interessiert waren. Dies galt vor allem in den Jahren, als sich die Wirtschaft zwar erholte, aber die Sockelarbeitslosigkeit kaum abnahm – sehr zum Unverständnis der Politik.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem Themenfeld Langzeitarbeitslosigkeit in der „alten“ Bundesrepublik und in Italien, wobei drei Dimensionen dieses Problemkomplexes aufgegriffen werden: die quantitative Entwicklung, die politischen Interventionen und die Folgen für die Betroffenen. Die Apennin-Halbinsel als Referenzpunkt mag überraschen, aber Italien gehört wie die Bundesrepublik zu den Gründungsmitgliedern der EU und zur Gruppe der wichtigsten Industriestaaten. Beide Länder sind traditionell durch enge Wirtschaftsbeziehungen verbunden, was lange Zeit auch auf die beiden Arbeitsmärkte durchschlug. Und in beiden Staaten stellten ökonomische Strukturkrisen zusammen mit einer bedenklichen finanziellen Schieflage der sozialen Sicherungssysteme und dem verstärkten Anpassungsdruck, der in den 1990er Jahren von der beschleunigten europäischen Integration ausging, das lange gewachsene institutionelle Gefüge des Wohlfahrtsstaats in Frage. Bei genauerem Hinsehen fallen weitere Ähnlichkeiten auf, von denen eine besonders wichtig ist: Die italienische Sozialgesetzgebung orientierte sich zunächst stark am Vorbild der Bismarckschen Sozialversicherung. Daher ist es nicht unbedingt verwunderlich, wenn Gösta Esping-Andersen in seiner breit rezipierten Typologie des modernen Wohlfahrtsstaats Deutschland wie Italien dem konservativen Typus zuordnete, der als stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert gilt und für den die Förderung von Ehe und Familie als subsidiäre soziale Institutionen eine besondere Rolle spielt⁴. Allerdings sind neben diesen Gemeinsamkeiten auch

³ Vgl. Gerd Vonderach (Hrsg.), *Arbeitslose im Blick der Sozialforschung. Ausgewählte Studien aus der Geschichte der empirischen Arbeitslosenforschung im deutschsprachigen Raum*, Münster 2002.

⁴ Vgl. Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.

gravierende Unterschiede zu konstatieren, repräsentierte Italien doch auch das südeuropäische Modell sozio-ökonomischer Entwicklung mit seinen spezifischen Problemen und Verwerfungen. Damit bietet Italien eine interessante Mischung aus Unterschieden und Gemeinsamkeiten, die den Vergleich mit der Bundesrepublik reizvoll macht.

2. Bundesrepublik Deutschland: die vergessenen Opfer des Strukturwandels

Die quantitative Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik folgte mit der ihr eigenen Verzögerung den Aufstiegslinien der allgemeinen Arbeitslosigkeit, die mit den ökonomisch besonders schwierigen Jahren 1966/67, 1973/74 und 1981/82 konnotiert sind. Ende September 1980 waren rund 823.000 Menschen arbeitslos gemeldet – das entsprach einer Arbeitslosenquote von 3,5 Prozent –, von denen genau 106.145 oder 12,9 Prozent länger als ein Jahr keinen Job mehr hatten⁵. In den folgenden Jahren nahmen sowohl die Zahl als auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen ständig zu, um 1988 ihren Höhepunkt zu erreichen: Bei insgesamt 2,1 Millionen (oder 8,1 Prozent) registrierten Arbeitslosen lag die Zahl der Langzeitarbeitslosen bei etwa 685.000, was einem Anteil von 32,6 Prozent an allen Arbeitslosen entsprach. Eine leichte Entspannung zeichnete sich erst seit 1989 ab, als die Quote auf 31,4 Prozent (rund 591.000 Langzeitarbeitslose) fiel. Der positive Trend hielt über die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hinaus bis 1992 an, als man für das alte Bundesgebiet einen Anteil von 26,6 Prozent (rund 474.000) Langzeitarbeitslosen errechnete.

Diese Entwicklung bot freilich nur wenig Grund zur Freude. Denn zum einen verbirgt der positive statistische Trend, dass durch Veränderungen der Erfassungsgrundlagen zahlreiche Langzeitarbeitslose nicht mehr gezählt wurden. Seit Anfang 1986 fielen etwa Personen aus der Statistik, die das 58. Lebensjahr vollendet hatten und erklärten, dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung zu stehen, obwohl sie Lohnersatzleistungen bezogen; angesichts des hohen Anteils an Ältern unter den Langzeitarbeitslosen ergab sich ein statistischer Entlastungseffekt von nicht un-

⁵ Zahlen nach Hermann Strasser, Langzeitarbeitslose zwischen diskontinuierlichen Erwerbsverläufen und sozialer Selektion, in: Gabriele Klein/Hermann Strasser (Hrsg.), *Schwer vermittelbar. Zur Theorie und Empirie der Langzeitarbeitslosigkeit*, Opladen 1997, S. 9–39, hier S. 18.

erheblicher Bedeutung⁶. Zum anderen hatte man angesichts der guten Konjunktur dieser Jahre und arbeitsmarktpolitischer Initiativen speziell zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit einen deutlicheren Rückgang erwartet. Stattdessen zeigte sich aber eine gewisse Verhärtung der Langzeitarbeitslosigkeit, da diejenigen, die zwei, drei oder sogar vier Jahre und länger arbeitslos waren, nur wenig von den konjunkturellen oder politischen Impulsen profitieren konnten.

Im europäischen Vergleich – gemessen an den standardisierten Angaben von OECD und Eurostat, die mit den auf nationaler Ebene erhobenen Daten nur bedingt kompatibel sind – zeigt sich ein klares Nord-Süd-Gefälle, wobei Staaten wie Norwegen oder Schweden das Problem Langzeitarbeitslosigkeit weitaus besser in den Griff zu bekommen schienen als etwa Spanien und Italien. Verglichen mit den anderen großen Volkswirtschaften der EG startete die Bundesrepublik mit dem niedrigsten Anteil von Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in die 1980er Jahre: 1981 betrug dieser Wert in der Bundesrepublik 22,4 Prozent, während für Italien 50,3 Prozent, für Frankreich 33,4 Prozent und für Großbritannien 29,3 Prozent errechnet wurden. Italien war mit 70,4 Prozent auch 1989 der Spitzenreiter dieser Gruppe, jetzt allerdings schon gefolgt von der Bundesrepublik (49 Prozent), die einen stärkeren Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zu verzeichnen hatte als Großbritannien (40,8 Prozent) und Frankreich (43,9 Prozent)⁷.

Dass die Langzeitarbeitslosigkeit seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahren zu einem Problem wurde, mit dem die meisten europäischen Staaten diesseits des Eisernen Vorhangs kämpften, hatte mehrere Gründe. Die Folgen länger anhaltender internationaler Wirtschaftskrisen sind hier ebenso zu nennen wie der Strukturwandel, der die industriell geprägten Gesellschaften der westlichen Welt zunehmend zu technologisierten Dienstleistungsgesellschaften werden ließ. Damit wurden aber neue Fähigkeiten gefragt und alte obsolet; insbesondere die Nachfrage nach anspruchslosen manuellen Tätigkeiten, für die nur geringe Qualifikationen nötig waren, ging zurück. Die dadurch entstandenen strukturellen Verwerfungen schlugen sich auf dem Arbeitsmarkt unter anderem in der

⁶ Vgl. Günther Schmid/Frank Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7: 1982–1989 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2005, S. 237–287, hier S. 259.

⁷ Zahlen nach Statistical Appendix to Introduction, in: Odile Benoit-Guilhot/Duncan Gallie (Hrsg.), Long-Term Unemployment, London/New York 1994, S. 28.

immer größeren Zahl langzeitarbeitsloser Menschen nieder. Verschärft wurde diese Entwicklung durch eine negative Auslese auf dem Arbeitsmarkt, die bei einem beständigen Angebotsüberhang und zunehmend anspruchsvolleren Anforderungsprofilen der Arbeitgeber ein sperriges Substrat an schwer vermittelbaren Menschen entstehen ließ. Institutionelle Hürden taten ein Übriges, um eine Trennlinie zwischen diesem ebenso heterogenen wie problembehafteten Arbeitsmarktsegment und den dynamischen Teilbereichen von Wirtschaft und Gesellschaft zu ziehen. Wer länger als ein Jahr arbeitslos war, musste zudem mit der Gefahr der Entwertung seiner Kenntnisse oder beruflichen Erfahrungen rechnen und hatte zugleich mit Vorurteilen und sozialen Stigmata zu kämpfen, die eine berufliche Reintegration zusätzlich erschwerten. Langzeitarbeitslosigkeit avancierte so zu einem Vermittlungshemmnis eigenen Gewichts.

Wie setzte sich nun in der Bundesrepublik die Gruppe der Langzeitarbeitslosen zusammen, oder besser: welche Risikomerkmale wies sie auf, die sie für dauerhafte Arbeitslosigkeit anfällig machte? Im Kern erfolgte die Strukturierung der Arbeitslosen nach den Faktoren Alter, Gesundheit und Qualifikation, mit Abstrichen spielten auch Geschlecht und Herkunft eine Rolle. Für sich genommen gewann vor allem der Faktor Alter eine außergewöhnliche Bedeutung als Selektionskriterium am Arbeitsmarkt. Zwischen 1984 und 1992 stieg die Zahl älterer Langzeitarbeitsloser kontinuierlich, so dass der Anteil der über 50-Jährigen an allen Langzeitarbeitslosen schließlich 58 Prozent betrug⁸. Besonders schwer, einen neuen Job zu finden, war es für Menschen, die mit mehreren Handicaps zu kämpfen hatten. Die Kumulation mehrerer belastender Faktoren konnte bei der Jobsuche fast schon als Ausschlusskriterium gelten und war das gemeinsame Merkmal der Gruppe von Langzeitarbeitslosen, die man bald als schwerstvermittelbar bezeichnete⁹. Ende der 1980er Jahre war ein idealtypischer Vertreter dieser Gruppe älter als 50, gesundheitlich beeinträchtigt, wenig qualifiziert, früher im verarbeitenden Gewerbe tätig gewesen und bereits länger als zwei Jahre arbeitslos.

Wie die Langzeitarbeitslosigkeit mit einer gewissen Verzögerung der Massenarbeitslosigkeit folgte, so verzögerte sich auch die

⁸ Vgl. Ulrike Kress/Christian Brinkmann/Eberhard Wiedemann, Entwicklung und Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 48 (1995), S. 741–748, hier S. 745.

⁹ Vgl. Christian Brinkmann, Neue arbeitsmarktpolitische Hilfen für den „harten Kern“ von Langzeitarbeitslosen, Paderborn 1989, S. 4–8.

politisch-öffentliche Wahrnehmung dieses Problems, das zunächst hinter die allgemeine Krise am Arbeitsmarkt zurücktrat. Erst als sich dieser nach 1983 auf dem hohen Niveau von mehr als zwei Millionen Arbeitslosen stabilisierte, eine Phase wirtschaftlichen Aufschwungs einsetzte, neue Arbeitsplätze entstanden – und die Zahl der Langzeitarbeitslosen dennoch weiter stieg, gewann das Themenfeld Langzeitarbeitslosigkeit an Bedeutung und Brisanz. Die christlich-liberale Regierung von Bundeskanzler Helmut Kohl, die im Oktober 1982 angetreten war, die Bundesrepublik auf den Erfolgsweg von Wachstum und Beschäftigung zurückzuführen, musste sich an diesem Anspruch messen lassen. Proteste der Arbeitslosen brauchte die Regierung dabei weniger zu fürchten als die Verunsicherung der um den eigenen Arbeitsplatz bangenden Wähler und die Angriffe der Opposition. Dabei hinterließ insbesondere die Kampagne der Gewerkschaften gegen die Neue Armut Spuren, in deren Zentrum nicht zuletzt die Langzeitarbeitslosigkeit stand. Dass Kirchen und kirchennahe caritative Organisationen diese Debatte aufgriffen, erhöhte insbesondere den Druck auf die CDU, der es einige Jahre zuvor unter der Regie Heiner Geißlers selbst gelungen war, die damalige Regierung Schmidt mit der Neuen Sozialen Frage in die Bredouille zu bringen¹⁰.

Das Hauptaugenmerk der Regierung Kohl lag auf einer wachstumsinduzierenden Wirtschafts- und Finanzpolitik, von der man sich nachhaltige Beschäftigungseffekte erhoffte. Auf einer ähnlichen Linie lagen Bemühungen, durch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarkts angebliche oder tatsächliche institutionelle Hürden für mehr Beschäftigung abzubauen. Die Langzeitarbeitslosen – und hier vor allem diejenigen mit besonderen Vermittlungshemmnissen – konnten davon freilich kaum profitieren, so dass man bald nach neuen Wegen suchte, um an den harten Kern der Arbeitslosen heranzukommen. Dabei wurden sowohl Instrumente der passiven als auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Erstere zielten vor allem darauf, den Arbeitsmarkt durch Regelungen für einen vorzeitigen Übergang in den Ruhestand von älteren (Langzeit-)Arbeitslosen zu entlasten, letztere gemäß den Prämissen des Arbeitsförderungsgesetzes auf die möglichst rasche Wiedereingliederung des verbleibenden Teils in den ersten Arbeitsmarkt. Dabei verschränkten sich angebots- und nachfrageorientierte Elemente wie Qualifizierungsmaßnahmen und Lohnsubventionen miteinander, die mit einer Verschärfung von Sanktionsmechanismen für

¹⁰ Vgl. Andreas Wirsching, Abschied vom Provisorium 1982–1990, München 2006, S. 222–288 und S. 314–334.

scheinbar unwillige Langzeitarbeitslose einhergingen. Dieses Konzept war in sich durchaus widersprüchlich, stellte man doch einerseits die Leistungsbereitschaft vieler Langzeitarbeitsloser in Frage, um andererseits durch den Ausbau von Vorruhestandsregelungen oder durch die längere Gewährung von Unterstützungsleistungen für Ältere implizit einzugestehen, dass der Arbeitsmarkt für einen bestimmten Teil der Erwerbslosen verschlossen war¹¹.

Es dauerte überraschend lange, bis sich die Bundesregierung dazu entschließen konnte, Sonderprogramme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit aufzulegen, um den Maßnahmenkatalog des Arbeitsförderungsgesetzes zielgruppenspezifisch zu ergänzen. Im April 1989 kündigte Bundeskanzler Kohl an, die Bundesregierung werde bis 1991 1,5 Milliarden DM für befristete Lohnkostenzuschüsse bereitstellen, um die Einstellung Langzeitarbeitsloser zu erleichtern. Dieses mehrfach verlängerte Programm blieb nicht ohne Erfolg, doch die Erwartungen wurden nicht erfüllt. Dies lag neben nur schwer überwindbaren sozialen Blockaden und Mitnahmeeffekten vor allem an der Tatsache, dass es bei vielen Langzeitarbeitslosen nicht mit Subventionen für den Arbeitgeber getan war. Psychosoziale, gesundheitliche oder ökonomische Schwierigkeiten, die durch die anhaltende Arbeitslosigkeit hervorgerufen beziehungsweise verstärkt worden waren, verhinderten es nur allzu oft, dass die Betroffenen wieder beruflich Fuß fassen konnten. Sozialwissenschaftler und erfahrene Praktiker hatten schon länger auf dieses Problem hingewiesen und forderten eine Abkehr von der schematischen, vergleichsweise kurzfristigen Individualförderung. Sie propagierten dagegen die dauerhafte Finanzierung von Projekten, „um für Arbeitslose, die wegen ihres Alters, ihrer schulischen und beruflichen Qualifikation, besonderer gesundheitlicher und sozialer Belastungen nur sehr geringe Aussichten auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben, langfristige Beschäftigungsmöglichkeiten mit angemessener Entlohnung und Sozialversicherungsschutz zur Erfüllung besonderer Gemeinwohlbedürfnisse zu schaffen“¹². Von diesem Punkt zur Forderung nach einem öffentlich finanzierten zweiten Arbeitsmarkt für ansonsten chancenlose Bewerber war es kein großer Schritt mehr. Die christlich-liberale

¹¹ Vgl. Alexandra Wagner, Langzeitarbeitslosigkeit: Vielfalt der Formen und differenzierte soziale Lage, in: WSI-Mitteilungen 48 (1995), S. 749–760, hier S. 759.

¹² BAK, B 149/76708, Evangelische Kirche im Rheinland – Ausschuss für Sozialethik: Wachsende Armut durch zunehmende Dauerarbeitslosigkeit, undatiert.

Bundesregierung hatte an diesen Gedankenspielen nur wenig Freude, konnte ihre Augen jedoch nicht vor der Tatsache verschließen, dass die bisherigen Förderungsmechanismen nicht so griffen wie gewünscht¹³. Daher ließ man sich wenigstens auf ein Experiment ein und stellte im Sommer 1989 zugleich mit den Lohnkostenzuschüssen auch 250 Millionen DM für schwer- und schwerstvermittelbare Langzeitarbeitslose zur Verfügung, die auch der Finanzierung von Modellprojekten dienen sollten mit dem Ziel, „durch eine Kombination von Arbeit und Lernen sowie die Integration von Sozialbetreuung [...] die Wettbewerbsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen am Arbeitsmarkt zu stärken“¹⁴.

Für die Betroffenen bedeutete die dauerhafte Exklusion aus dem Erwerbsleben in jedem Fall einen tiefen Einschnitt. Wie tief diese lebensgeschichtliche Zäsur ging und welche Folgen sie für den einzelnen hatte, hing freilich von verschiedenen Faktoren ab. Anders gesagt: Langzeitarbeitslosigkeit wirkte zumeist als Katalysator, der Dispositionen verstärkte und Prozesse beschleunigte, die bereits im Gange waren. Gefestigte Persönlichkeiten, die über Alternativen in der Lebensgestaltung verfügten, auf ökonomische Ressourcen zurückgreifen konnten, in stabilen Familienverhältnissen lebten und in gefestigte soziale Netze eingebunden waren, hatten die Chance, ihrer Situation auch positive Seiten abzugewinnen. Wer aber nicht das Glück hatte, zu diesem privilegierten Personenkreis zu gehören, musste damit rechnen, durch die Verringerung des Haushaltseinkommens und den Wegfall von Transferleistungen, durch die Verschärfung von psychosomatischen Leiden und Suchtproblemen sowie den Zerfall familialer Beziehungen und Freundeskreise in Armut, Krankheit und Isolation abzurutschen. Die Bandbreite zwischen diesen Polen war groß. Doch in jedem Fall spielte die Dauer der Arbeitslosigkeit eine Rolle: Je länger sie anhielt, desto mehr wuchs die Gefahr, in den Abwärtssog hineinzugeraten.

Die drohende oder manifeste soziale Isolation der Langzeitarbeitslosen sowie ihre ökonomische Probleme waren auch dazu angetan, einen Keil zwischen die Langzeitarbeitslosen und den demokratischen Staat zu treiben. Doch lautstarker Protest blieb

¹³ Ein Überblick über die Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit findet sich bei Gerald Gaß u. a., Strategien gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Strukturen, Ursachen und Maßnahmen, Berlin 1997, S. 73–121; zu den individuellen Auswirkungen vgl. ebenda, S. 30–40.

¹⁴ Gerald Gaß/Silvia Krömmelbein/Alfons Schmid, Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 48 (1995), S. 792–800, hier S. 795.

zumeist aus. Als Gruppe waren sie zu heterogen und zu wenig konfliktfähig, um Druck ausüben zu können. Zugleich fehlten den Langzeitarbeitslosen die Rezeptoren in Parteien und Gewerkschaften, um sich gleichsam von innen heraus Gehör zu verschaffen. Auch Arbeitsloseninitiativen oder Arbeitslosenzentren zielten vor allem auf Stabilisierung und Selbsthilfe und erst in zweiter Linie – wenn überhaupt – auf politische Bewusstseinsbildung.

3. Italien: Privileg und Exklusion

Ähnlich wie in einigen Teilen Westdeutschlands vollzog sich in Italien nach 1945 ein Prozess beschleunigter nachholender Industrialisierung, der von einem dramatischen Bedeutungsverlust des landwirtschaftlichen Sektors begleitet war. Da die Kristallisationskerne der Modernisierung im Norden des Landes lagen, verschärften sich die regionalen Disparitäten, wobei der *Mezzogiorno* gleichermaßen unter wirtschaftlicher Unterentwicklung und demographischem Druck litt. Dass sich die registrierte Arbeitslosigkeit dennoch vor allem in den 1960er und frühen 1970er Jahren in Grenzen hielt, war sowohl der italienischen Variante des „Wirtschaftswunders“ als auch der Migration geschuldet, die traditionell als wirksame, wenn auch bittere Medizin gegen Überbevölkerung und Unterbeschäftigung galt. Migration konnte dabei dauerhafte Auswanderung nach Übersee ebenso bedeuten wie langjährige Auslandsaufenthalte mit Rückkehroption oder Bevölkerungsverschiebungen innerhalb Italiens von Süd nach Nord. Die weltweite Strukturkrise der 1970er Jahre verbaute diesen Ausweg weitgehend und führte sogar zu einer Rückwanderungswelle, die auf einen durch geburtenstarke Jahrgänge von Berufseinsteigern und immer mehr Frauen bereits angespannten Arbeitsmarkt traf¹⁵.

In der Konsequenz stiegen die Arbeitslosenzahlen seit 1974, und vor allem stieg die Zahl derer, die sich mehr als zwölf Monate vergeblich um eine neue Stelle bemühten. Nach statistischen Berechnungen der OECD betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen 1975 33,8 Prozent; 1983 machten die Langzeitarbeitslosen bereits 56,3 Prozent aller arbeitslosen Italiener aus und 1989 sogar 70,4 Prozent. Damit hatte die Langzeitarbeitslosigkeit südlich der Alpen ein Niveau erreicht, das in Europa – von Ausnahmen wie Belgien

¹⁵ Vgl. Vera Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861–1990)*, Bologna ²1993, S. 429–448; Enrico Pugliese/ Enrico Rebeggiani, *Occupazione e disoccupazione in Italia. Dal dopoguerra ai nostri giorni*, Rom 2004, S. 7–24.

(1989: 76,3 Prozent) und Irland (1989: 67,3 Prozent) abgesehen – seinesgleichen suchte¹⁶. Doch nicht nur die quantitative Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, sondern auch die strukturelle Zusammensetzung der Langzeitarbeitslosen war bemerkenswert. Die zahlenmäßig größte und am schnellsten wachsende Gruppe stellten junge Arbeitsuchende, denen der Übergang von Schule und Ausbildung ins Berufsleben nicht gelang. Dahinter rangierte ein Personenkreis, der ebenfalls eine Erwerbsarbeit suchte, ohne zuvor berufstätig gewesen zu sein; hierbei handelte es sich in erster Linie um Hausfrauen, die das Familieneinkommen, und Rentner, die ihre Altersbezüge aufbessern wollten. Erst dann folgten diejenigen, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten und nun einen neuen Job suchten. In Italien waren, mit anderen Worten, erfahrene Arbeiter aus von der Strukturkrise besonders betroffenen Industriebranchen, die anderswo den harten Kern der Langzeitarbeitslosen ausmachten, vergleichsweise selten länger als zwölf Monate arbeitslos¹⁷.

Diese strukturellen Verzerrungen hatten viel mit der kulturell tief verwurzelten Überzeugung zu tun, verheiratete Familienväter hätten gleichsam ein Recht auf einen Arbeitsplatz und müssten bevorzugt behandelt werden. Die rigide institutionelle Ordnung des italienischen Arbeitsmarkts war nicht zuletzt Ausdruck dieses Grundsatzes. Arbeitsvermittlung oder Kündigungsschutz funktionierten in der Regel vor allem zugunsten der *Strong Male Breadwinners*. Besonders gut gegen Arbeitslosigkeit und sozialen Abstieg waren die von kampfstarken Gewerkschaften vertretenen Arbeiter in großen Industriebetrieben geschützt. Für sie galt nicht die reguläre Arbeitslosenversicherung mit ihren unzureichenden Leistungen, sondern – für wenigstens sechs Monate – ein statussichernder Spezialtarif.

Neben der Arbeitslosenversicherung bestand eine weitere institutionelle Auffanglinie, die für den italienischen Arbeitsmarkt von kaum zu überschätzender Bedeutung war: die *Cassa Integrazione Guadagni*¹⁸. Ursprünglich diente die Lohnausgleichskasse vor allem dazu, kurzfristige Konjunkturkrisen zu überbrücken, indem Arbeitskräfte in Großbetrieben bei Fortzahlung von bis zu 80 Prozent des Bruttolohns vorübergehend freigestellt wurden. Für an-

¹⁶ Zahlen nach Statistical Appendix to Introduction, in: Benoit-Guilbot/Gallie (Hrsg.), *Long-Term Unemployment*, S. 28.

¹⁷ Vgl. Emilio Reyneri, *Italy. A long Wait in the Shelter of the Family and Safeguards from the State*, in: ebenda, S. 97–110.

¹⁸ Vgl. Michele Miscione, *La Cassa Integrazione – come funziona, come si utilizza*, Rom 1983, S. 27–171.

haltende strukturbedingte Krisen wurde 1968 die *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* geschaffen. Diese außerordentliche Lohnausgleichskasse wurde überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert, und da Massenentlassungen seit den Erfolgen der Gewerkschaften Ende der 1960er/Anfang 1970er Jahre kaum durchzusetzen waren, degenerierte dieses arbeitsmarktpolitische Instrument für die Unternehmer zu einem probaten Mittel, die Belegschaften auf Staatskosten umzubauen. Die Gewerkschaften liefen zwar immer wieder dagegen Sturm, da sie in der *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* nichts anderes sahen als das Vorzimmer der Arbeitslosigkeit, entschieden sich jedoch letztlich für die Politik des kleineren Übels. Wer in die Obhut der außerordentlichen Lohnausgleichskasse entlassen wurde, behielt de jure seinen Arbeitsplatz, so dass die Arbeitslosenstatistik nicht belastet wurde, und sollte zu einem bestimmten Zeitpunkt wieder eingestellt werden. Da die Betriebe diese Zusage jedoch nur allzu oft nicht einhielten und die Leistungen aus der *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* Jahr um Jahr nach entsprechenden politischen Entscheidungen verlängert wurden, entstand de facto eine neue Schicht von – allerdings vergleichsweise gut versorgten – Langzeitarbeitslosen: die *Cassaintegrati*, von denen man 1983 mehr als 461.000 zählte¹⁹.

So sehr das Instrument der *Cassa Integrazione Guadagni* die Staatskasse belastete, so sehr verringerte es den Druck auf die Politik, das Übel Langzeitarbeitslosigkeit an der Wurzel anzupacken. Der konfliktfähigste Teil der von Erwerbslosigkeit bedrohten Arbeiterschaft, dessen Ansprüche gleichermaßen von den Gewerkschaften gedeckt und gesellschaftlich anerkannt wurden, war gleichsam neutralisiert. Die Masse der Langzeitarbeitslosen hatte dagegen keine echte Lobby, so dass sich deutschen Beobachtern noch 1995 der Eindruck aufdrängte, der „Arbeitsmarktpolitik speziell für Langzeitarbeitslose“ werde „in Italien praktisch keine Bedeutung zugemessen“²⁰.

Ganz so verhielt es sich freilich nicht. Was die passive Arbeitsmarktpolitik angeht, so gewährte man – vor allem im Süden des Landes – großzügig vorgezogene Alters- sowie Invalidenrenten, wobei letztere „in den konjunkturschwachen Regionen zunehmend die Funktion einer Arbeitslosen- und Sozialhilfe“ übernahm.

¹⁹ Vgl. Gabriella Benedetti/Benedetto Gui/Fabio Neri, La Cassa integrazione guadagni nel mercato del lavoro italiano: caratteristiche e costi degli interventi ordinari e straordinari, in: Rivista di Politica Economica 75 (1985), S. 67–80, hier S. 72.

²⁰ Gaß/Krömmelbein/Schmid, Maßnahmen, S. 797.

men²¹. So entlastete man zwar den Arbeitsmarkt, riss aber zugleich bedenkliche Löcher in den Staatshaushalt. Auf dem Feld der aktiven Arbeitsmarktpolitik bemühte man sich überwiegend um langzeitarbeitslose Jugendliche, denen über Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierungsmaßnahmen geholfen werden sollte. Fachleute schätzten die Reichweite und Wirksamkeit der entsprechenden Programme jedoch als gering ein. Überdies bemühten sich die italienischen Regierungen insbesondere in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre um eine auf Aktivierung und Flexibilisierung zielende Reform des Arbeitsmarkts. Aufgrund der schwierigen Mehrheits- und Machtverhältnisse verlief jedoch vieles im Sande oder wurde nur langsam umgesetzt, so dass man auch von einer „schleichenden Deregulierung“ sprach²². Erst eine Kombination aus politischer und ökonomischer Krise Anfang der 1990er Jahre schuf die Voraussetzung für eine Neuorientierung der italienischen Arbeitsmarktpolitik.

Die besondere soziale Struktur der italienischen Langzeitarbeitslosen prägte auch den Umgang der Betroffenen mit dem Phänomen dauerhafter Erwerbslosigkeit. Auffallend ist dabei eine Entkopplung von Langzeitarbeitslosigkeit und Armut, die allerdings nur im Falle bestimmter, gut abgesicherter Gruppen durch den Sozialstaat induziert war. Dies traf vor allem auf die *Cassaintegrati* zu, die gleichwohl mit zunehmender Dauer des Zustands erkaufte Nichtbeschäftigung mit ähnlichen negativen psychosozialen Folgen zu kämpfen hatten, die man bei Langzeitarbeitslosen in der Bundesrepublik beobachten konnte²³. Am anderen Ende der Skala standen die Langzeitarbeitslosen im eigentlichen Sinne des Wortes. Sofern es sich hier um Familienväter handelte, die nach dem Verlust ihres letzten Arbeitsplatzes auf der Suche nach einem regulären Job waren und die keine oder nur geringfügige Ansprüche auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hatten, konnte die ökonomische Situation rasch kritisch werden – mit nachhaltigen Folgen für Lebensstandard, soziale Beziehungen und Gesundheit. Die Masse der erwerbslosen Berufseinsteiger und der arbeitssuchenden

²¹ Antonia Gohr, Der italienische Wohlfahrtsstaat: Entwicklungen, Probleme und die europäische Herausforderung, in: Katrin Kraus/Thomas Geisen (Hrsg.), Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven, Opladen 2001, S. 143–169, hier S. 149.

²² Emilio Reyneri, *Occupati e disoccupati in Italia*, Bologna 1997, S. 113.

²³ Vgl. M. Depolo u. a., Senza lavoro. Un'analisi socio-psicologica dell'esperienza di Cassa Integrazione Guadagni, in: Studi di Sociologia 25 (1987), S. 153–169, und Giuseppe Bonazzi, Italian „Cassa Integrazione“ and post redundancy, in: Work, Employment and Society 4 (1990), S. 577–593.

Hausfrauen mussten dagegen keinen sozialen Abstieg fürchten, auch wenn ihnen keinerlei Leistungen zustanden. Sie waren durch familiäre Netze abgesichert, die es ihnen ermöglichten, auch mitunter mehrjährige Wartezeiten auf einen regulären Arbeitsplatz zu überbrücken. Die negativen Folgen der *lunga attesa* lagen in diesen Fällen weniger im ökonomischen, als im sozialen und sozialpsychologischen Bereich: fehlende Autonomie und Selbstbestimmung sowie unfreiwillige Abhängigkeit gingen nicht selten Hand in Hand mit Resignation, vom Abgleiten in die Schattenwirtschaft gar nicht zu reden²⁴.

Die Langzeitarbeitslosen selbst taten sich auch in Italien schwer damit, Gehör zu finden. Immerhin gab es in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre Versuche der Organisation und Selbstorganisation der Betroffenen, die in eine Phase ebenso angespannter wie politisierter industrieller Beziehungen fielen. Am meisten Beachtung fanden dabei die *disoccupati organizzati* in Neapel, die lautstark, kampfbereit und nicht ohne Erfolg eine bevorzugte Behandlung bei der Arbeitsvermittlung forderten²⁵. Auf Ganze gesehen blieben die Bewegung der organisierten Arbeitslosen und die Arbeitslosenligen jedoch eine weitgehend folgenlose Randerscheinung.

4. Zusammenfassung und Ergebnisse

Die Ergebnisse dieses Beitrags lassen sich in fünf Thesen zusammenfassen: In der Bundesrepublik wie in Italien wuchs, erstens, die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre kontinuierlich, wobei Italien erheblich stärker betroffen war. Die Ursachen für diese Entwicklung differierten: In der Bundesrepublik schlugen die Folgen des ökonomischen Strukturwandels stärker zu Buche, während in Italien endogene Krisenfaktoren eine größere Rolle spielten. Dementsprechend trug die Langzeitarbeitslosigkeit, zweitens, in der Bundesrepublik eine andere Signatur als in Italien. Wenn nördlich der Alpen vor allem ältere Arbeiter in Fertigungsberufen Gefahr liefen, dauerhaft arbeitslos zu werden, traf die Langzeitarbeitslosigkeit auf der Apennin-Halbinsel hauptsächlich junge Berufseinsteiger und sonstige Erwerbsuchende ohne vorhergehende Beschäftigung; die eigentlichen

²⁴ Vgl. Francesco P. Cerase u.a., *Disoccupati e disoccupate a Napoli. Rapporto di ricerca su „Occupazione, disoccupazione e metamorfosi del lavoro nell'area napoletana“*, Neapel 1991, S. 155–160.

²⁵ Vgl. Pietro Basso, *Disoccupati e stato. Il movimento dei disoccupati organizzati di Napoli (1975–1981)*, Mailand 1981.

Opfer der Strukturkrise wurden von der *Cassa Integrazione* aufgefangen. Langzeitarbeitslosigkeit war zwar, drittens, in beiden Ländern ein Motor sozialer Ungleichheit und sozialer Auslese, aber zumindest in Italien nicht unbedingt ein Motor der Armut. Daran änderte auch das Fragmentierung und Desintegration fördernde System sozialer Sicherung nichts, das bestimmte Gruppen privilegierte, andere jedoch marginalisierte und auf Netzwerke jenseits des Staates verwies. Die bevorzugte Behandlung verheirateter männlicher (Industrie-)Arbeiter auf der einen und die Privatisierung des Risikos Langzeitarbeitslosigkeit für junge Berufseinsteiger und verheiratete Frauen nahm, viertens, viel Druck von der italienischen Politik, wo man überdies vor allem im Süden an Unterbeschäftigung und Mangel an Arbeitsplätzen gewöhnt war. In Westdeutschland stand die Bundesregierung dagegen stärker in der Pflicht, hatte sie doch den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu einem Maßstab für den Erfolg ihrer Arbeit erhoben. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts erschien dabei in der Bundesrepublik wie in Italien in den 1980er Jahren als ein Weg zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, in Italien ließen die politischen Strukturen bis zum Ende des Jahrzehnts jedoch nur zaghafte Schritte auf diesem Weg zu. Die Langzeitarbeitslosen selbst konnten, fünftens, die Entscheidungen in beiden Ländern kaum beeinflussen. Proteste verebten zumeist rasch, und wo es zu organisatorischen Zusammenschlüssen kam, so standen diese in der Regel auf tönernen Füßen. Der Diskurs über die Langzeitarbeitslosigkeit fand weitgehend ohne die Betroffenen statt.

Wilfried Rudloff

Behinderte und Behindertenpolitik in der „Krise der Arbeitsgesellschaft“

1. Zwischen Aufbruch und Bewährung

Die Arbeitsmarktkrise der 1970er und 1980er Jahre war auch für die bundesdeutsche Behindertenpolitik eine Bewährungs- und Belastungsprobe. Menschen mit Behinderung gehörten wie ältere Arbeitnehmer oder Migranten zu jenen Gruppen, die unter den wachsenden Problemen am Arbeitsmarkt besonders zu leiden hatten. Die speziellen Arbeitsmarktinstrumente, die für Behinderte geschaffen worden waren, mussten ihre Tauglichkeit nun unter erschwerten Bedingungen unter Beweis stellen.

Seit den späteren 1950er Jahren war es ein wichtiges Ziel bundesdeutscher Behindertenpolitik gewesen, die ungenutzten Arbeitskraftreserven von Menschen mit Behinderung zu mobilisieren. Programmatisch auf die Formel „Rehabilitation vor Rente“ gebracht, war viel für die berufliche Rehabilitation getan worden. Das Eingliederungs- und Teilhabeverständnis der bundesdeutschen Behindertenpolitik hatte sich aber, wie heute eher kritisch angemerkt wird, stark auf die Erwerbssphäre konzentriert¹. Vor allem in den frühen Jahren der sozialliberalen Ära erweiterte sich der Gesichtskreis der Behindertenpolitik dann erheblich. Die Bundesregierung legte ein umfassendes Programm für die Rehabilitations- und Behindertenpolitik vor, und 1974 wurden gleich mehrere einschlägige Gesetze verabschiedet². Arbeitsmarktpolitisch war dabei besonders die Reform des Schwerbeschädigtengesetzes von Bedeutung. Ursprünglich primär auf die Arbeitsmarktintegration der Kriegsbeschädigten zugeschnitten, wurde das Gesetz 1974 auf alle Schwerbehinderte ausgeweitet³. Unter diesen Personenkreis fiel,

¹ Vgl. Elsbeth Bösl, Integration durch Arbeit? Westdeutsche Behindertenpolitik unter dem Primat der Erwerbsarbeit 1949–1974, in: *traverse* 2006 H. 3, S. 113–124.

² Vgl. Wilfried Rudloff, Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, in: Hans Günter Hockerts (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 5: 1966–1974 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2007, S. 559–591.

³ Das Gesetz galt auch für die Opfer von Arbeitsunfällen; vgl. Wilfried Rudloff, Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, in: Günther Schulz (Hrsg.),

wem eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von mindestens 50 Prozent attestiert worden war. Im Zentrum der gesetzlichen Regelungen stand die Beschäftigungspflicht; Betriebe ab einer bestimmten Mindestgröße hatten seither eine Schwerbehindertenquote von sechs Prozent der Belegschaft zu erfüllen oder für jeden nicht besetzten Pflichtplatz eine monatliche Ausgleichsabgabe von zunächst 100 DM zu entrichten. Die Schwerbehinderten, deren innerbetriebliche Interessen durch einen eigenen Vertrauensmann vertreten werden sollten, genossen einen verstärkten Kündigungsschutz und erhielten zusätzlichen Urlaub.

Bis Mitte der 1970er Jahre begünstigte der expandierende Arbeitsmarkt die Eingliederung der Behinderten, so dass die Zahl der unbesetzten Pflichtplätze ungleich höher war als die der arbeitslosen Schwerbehinderten. Auch Arbeitgebern, die guten Willens waren, musste es unter diesen Bedingungen oft schwer fallen, ihrer gesetzlichen Beschäftigungspflicht nachzukommen. Mit der ersten Ölkrise änderte sich jedoch die Lage, und den unbesetzten Pflichtplätzen stand nun eine wachsende Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter gegenüber. 1982 zählte man bei 236.518 unbesetzten Plätzen 921.439 beschäftigte, aber bereits 117.256 arbeitslose Schwerbehinderte⁴. Dabei muss bedacht werden, dass sich mit der Gesetzesnovelle von 1974 der Kreis der anerkannten Schwerbehinderten beträchtlich erweitert hatte – auch wenn dieser Faktor allein nicht genügt, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den Schwerbehinderten zu erklären⁵.

Näheres über die Schwerbehinderten als soziale Gruppe ist dem Mikrozensus von 1976 zu entnehmen⁶. Soweit die Minderung der Erwerbsfähigkeit als Kriterium für die Schwere der Behinderung amtlich festgestellt worden war – dies war bei nicht ganz der Hälfte der erfassten Behinderten der Fall –, galt rund ein Drittel

Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 3: 1949–1957 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2005, S. 515–557.

⁴ Vgl. Franz Brandt, Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Eine empirische Studie über Beschäftigungschancen und -barrieren für Schwerbehinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Saarbrücken 1984, S. 44 und S. 69.

⁵ Vgl. Ronald Schettkat/Klaus Semlinger, Die Beschäftigungssituation Behinderter. Eine mathematisch-statistische Darstellung und Analyse der Beschäftigungsproblematik Behinderter, Berlin 1982, S. 22ff., und Christian Brinkmann, Zur Arbeitsmarktlage von Behinderten und Leistungsgeminderten: Arbeitslosigkeit, berufliche Rehabilitation, arbeitsmarktpolitische Perspektiven, in: MIAB 14 (1981), S. 301–314.

⁶ Vgl. Strukturdaten über Behinderte. Ergebnisse des Mikrozensus Mai 1976, in: Wirtschaft und Statistik 1979 H. 3, S. 224–228.

als leicht- (unter 50 Prozent erwerbsgemindert), ein Drittel als schwer- (zwischen 50 und 80 Prozent erwerbsgemindert) und ein Drittel als besonders schwer behindert (zwischen 80 und 100 Prozent erwerbsgemindert). Zugleich zeigt sich, dass nur 28 Prozent der Behinderten erwerbstätig waren – 40 Prozent der Männer und 15 Prozent der Frauen –, weit weniger, als es der durchschnittlichen Erwerbstätigenquote in der Gesamtbevölkerung entsprochen hätte, die bei 43 Prozent lag. Was die Arbeitslosenzahlen für Behinderte und Nichtbehinderte in den 1970er Jahren betrifft, fällt zunächst auf, dass erstere auch dann noch verstärkt unter Arbeitslosigkeit litten, als nach 1975 neue Wachstumsimpulse den Arbeitsmarkt stimulierten. Es schien, als würden Arbeitskräfte mit Behinderungen in dieser Phase wirtschaftlicher Erholung weiter ausgesiebt. Tatsächlich ging diese Entwicklung aber vor allem darauf zurück, dass Behinderte nach dem Verlust ihres Jobs unter schlechteren Wiedereingliederungschancen zu leiden hatten als die Gesamtheit der Arbeitslosen. Ende der 1970er Jahre wuchs zudem die Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter um die 60 Jahre sichtlich an, die ihre Arbeit aufgrund von Abfindungsangeboten der Arbeitgeber aufgeben hatten; Freiwilligkeit und Zwang standen hier oft in einem sehr ambivalenten Mischungsverhältnis⁷.

Einen weiteren Schub erfuhr die Arbeitslosigkeit behinderter Menschen nach 1979 im Zuge der zweiten Ölkrise. Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte sie 1984, als knapp 140.000 arbeitssuchende Schwerbehinderte gezählt wurden. Bis zum Ende der 1980er Jahre sollte diese Zahl nur geringfügig sinken; im September 1988 lag sie bei 122.379⁸. Die Arbeitslosenquote der Schwerbehinderten, die bis 1976 noch unter der Quote für alle Erwerbstätigen gelegen hatte⁹, wurde für 1985 mit 13,9 Prozent berechnet und überstieg damit die allgemeine Arbeitslosenquote um fünf Prozent¹⁰. Diese Entwicklung resultierte nicht aus einem erhöhten Zugangsrisiko, denn Schwerbehinderte wurden aufgrund des im Schwerbehinder-

⁷ Vgl. Hessischer Landtag, Drucksache 9/3921: Antwort der Landesregierung auf eine große Anfrage der CDU-Fraktion vom 2. 12. 1980, S. 9.

⁸ Vgl. Renate Oyen, Berufsbildung, Arbeitsmarktchancen und betriebliche Integration Behinderter, in: MIA 22 (1989), S. 507–522, hier S. 514f.

⁹ Vgl. Hans Leppin/Hans-Günther Ritz, Behinderte und Leistungsgeminderte als Problemgruppe des Arbeitsmarktes, in: Claus Offe (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Neuwied/Darmstadt 1977, S. 141.

¹⁰ Bis 1989/90 war nur ein geringfügiger Rückgang zu verzeichnen. Vgl. die leicht differierenden Zahlenreihen bei Horst Sanmann, Etappen der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte in Deutschland, in: Eckhard Knappe/Bernd Frick (Hrsg.), Schwerbehinderte und Arbeitswelt, Frank-

tengesetz festgeschriebenen besonderen Kündigungsschutzes seltener arbeitslos als andere Personen¹¹. Hatten Behinderte aber einmal ihren Job verloren, waren ihre Wiederbeschäftigungschancen schlecht; entsprechend lag die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit 1988 bei 12,5 Monaten und damit fast doppelt so hoch wie bei der Gesamtheit der Arbeitslosen¹². Häufiger als gewöhnlich bedeutete das Ende der Arbeitslosigkeit für Menschen mit Behinderung auch nicht Rückkehr in die Arbeitswelt, sondern Frühverrentung¹³.

Ihre schwierige Situation war jedoch nicht allein der Behinderung geschuldet, sondern vielfach auch der Tatsache, dass auf sie mehrere Risikofaktoren zutrafen, die eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erschwerten. So waren Ende September 1987 57 Prozent der arbeitslosen Schwerbehinderten 50 Jahre und älter, während dies bei der Gesamtheit der Arbeitslosen nur für 23 Prozent galt. Fast ein Drittel der Schwerbehinderten war zwei Jahre und länger arbeitslos – ein deutlich höherer Wert als für die Gesamtheit der Arbeitslosen (16 Prozent)¹⁴. Besonders nachteilig wirkte sich die Kombination Behinderung und fortgeschrittenes Alter aus, während die Kombination Behinderung und fehlende Ausbildung weniger negative Folgen mit sich brachte¹⁵. Alles in allem gehörten arbeitslose Menschen mit Behinderungen zu jenen „Arbeitsmarktopfern“, für die zeitgenössische Beobachter eine zunehmende „Strukturalisierung“ oder Verfestigung der Arbeitslosigkeit diagnostizierten und einen besonderen politischen Handlungsbedarf postulierten.

furt a.M./New York 1988, S. 17–36, hier S. 34f., und Oyen, Berufsbildung, S. 515.

¹¹ Vgl. Hans-Günther Ritz, Betriebliche und staatliche Arbeitspolitik – am Beispiel der beruflichen Integration Schwerbehinderter, in: Ulrich Jürgens/Frieder Naschold (Hrsg.), Arbeitspolitik. Materialien zum Zusammenhang von politischer Macht, Kontrolle und betrieblicher Organisation der Arbeit, Opladen 1984, S. 343–363, hier S. 346.

¹² Vgl. Oyen, Berufsbildung, S. 514.

¹³ Während zwischen 1982 und 1988 im Schnitt rund 70 Prozent der Abgänger aus Arbeitslosigkeit eine neue Beschäftigung aufnahmen, lag dieser Anteil für die Schwerbehinderten mit 49 Prozent weit niedriger; vgl. Dieter Sadowski u.a., Die Wirkungsweise des Schwerbehindertengesetzes. Vollzugsdefizite und Verbesserungsvorschläge, Trier 1992, S. 104f.

¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4455: Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation vom 2.5.1989, S. 24.

¹⁵ Vgl. Werner Karr, Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit. Umfang der Zielgruppen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung von Mehrfachbeeinträchtigungen und Doppelzählungen, in: MIAB 12 (1979), S. 152–165.

2. Möglichkeiten und Grenzen des Schwerbehinderten-gesetzes¹⁶

Im Oktober 1987 hatten von rund 123.000 beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern nur etwa 20 Prozent die vom Schwerbehindertengesetz vorgeschriebene Quote erfüllt. Hingegen waren 70 Prozent ihrer Beschäftigungspflicht nicht oder nicht im vollen Umfang nachgekommen. 30 Prozent – vornehmlich kleinere Betriebe – beschäftigten überhaupt keine Schwerbehinderten¹⁷. Zahlen wie diese zeigten die Grenzen des Schwerbehindertengesetzes auf. Da zur gleichen Zeit auch nur drei Länderverwaltungen die Sechs-Prozent-Marke überschritten und die Ist-Quote der auf Länderebene beschäftigten Schwerbehinderten (4,7 Prozent) noch unter der des privaten Sektors lag (fünf Prozent), war evident, dass im öffentlichen Dienst ebenfalls vieles im Argen lag, obwohl der Ist-Wert in der Bundesverwaltung immerhin 6,4 Prozent betrug.

Von der Ausgleichsabgabe gingen keine nachhaltigen Impulse aus, da sie vornehmlich die Funktion eines Vorteilsausgleichs zu lasten solcher Betriebe besaß, die sich der Beschäftigungspflicht entzogen. Überdies war ein Großteil der beschäftigten Schwerbehinderten gar nicht als Schwerbehinderte eingestellt worden. Es handelte sich vielmehr um Belegschaftsmitglieder, die diesen Status erst im Lauf des Arbeitsverhältnisses erworben hatten. So waren nach einer repräsentativen Befragung von 1982/83 77 Prozent der beschäftigten Schwerbehinderten „intern rekrutiert“ worden, nur 23 Prozent hingegen „extern“¹⁸. Die überwiegende interne Rekrutierung ließ erkennen¹⁹, dass das Schwerbehindertengesetz eher Entlassungen verhinderte als Neueinstellungen zu fördern.

Es war keine Seltenheit, dass Beschäftigte mit gesundheitlichen Einschränkungen von den Betrieben selbst ermuntert wurden, einen Schwerbehindertenausweis zu beantragen, da dies den Unternehmen half, die Pflichtquote zu erreichen und Ausgleichszah-

¹⁶ Für eine umfassendere Analyse der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zugunsten Behinderter vgl. Klaus Semlinger/Günter Schmid, Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Betriebliche Barrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung, Basel u. a. 1985.

¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4455: Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation vom 2.5.1989, S. 24.

¹⁸ Brandt, Behinderte, S. 84ff.

¹⁹ Vgl. Hans-Günther Ritz, Betriebliche Integration Schwerbehinderter und Beteiligung der Schwerbehindertenvertrauensleute, in: Rolf G. Heinze/Peter Runde (Hrsg.), Lebensbedingungen Behinderter im Sozialstaat, Opladen 1982, S. 200–222.

lungen zu vermeiden. Der Personalleiter eines metallverarbeitenden Betriebs erklärte in den frühen 1980er Jahren: „Den Stand von 6% konnten wir nur dadurch halten, dass aus unserer Belegschaft Behinderte nachgewachsen sind.“²⁰ Wurden allerdings längerfristige Rehabilitationsmaßnahmen erforderlich, waren die Betriebe selten bereit, das Beschäftigungsverhältnis lediglich ruhen zu lassen, statt auf Entlassungen zurückzugreifen. Einer Befragung zufolge hatten nur sechs Prozent der erfassten Betriebe und Dienststellen Arbeitsplätze technisch umgerüstet oder durch Arbeitshilfen ergänzt.

Die Notwendigkeit, geeignete Arbeitsplätze für langjährige Mitarbeiter mit gesundheitlichen Einschränkungen freizuhalten, war aus Sicht der Betriebe einer der wichtigsten Faktoren, die einer Einstellung betriebsfremder Schwerbehinderter im Weg standen. Als weitere Hürden wurden die Arbeitsanforderungen und Arbeitsplatzbedingungen sowie erwartete Belastungen aufgrund höherer Fehlzeiten, zusätzlicher Urlaubsansprüche und des besonderen Kündigungsschutzes für Schwerbehinderte genannt²¹. Wie Befragungen weiter ergaben, stellten die Betriebe zwar mehrheitlich fest, dass bei den beschäftigten Schwerbehinderten keine gravierende Einschränkung ihrer Leistungsfähigkeit beobachtet werden konnte. Sie erklärten aber dennoch, vor der Neueinstellung Schwerbehinderter zurückzuschrecken, da sie von einer betriebswirtschaftlich relevanten Minderung der Leistungsfähigkeit ausgingen²². Für diese ambivalente Haltung dürfte nicht zuletzt der Umstand verantwortlich gewesen sein, dass der gesetzliche Terminus „Minderung der Erwerbsfähigkeit“ durchaus irreführend war. Denn was dadurch ausgedrückt wurde, war gerade nicht der tatsächliche Schwund an Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz. Es handelte sich vielmehr um eine dem Versorgungsrecht entlehnte Messgröße ohne direkten Bezug zu den jeweiligen konkreten Anforderungen. Seit der Reform des Schwerbehindertengesetzes im Jahr 1986 sprach man allgemeiner vom „Grad der Behinderung“, ohne dass sich damit viel geändert hätte.

1986 wurde auch die Ausgleichsabgabe auf 150 DM erhöht. Kritische Stimmen hatten eine weitaus stärkere Anhebung gefordert – der DGB etwa hatte einen Betrag von 500 DM ins Spiel gebracht –,

²⁰ Klaus Semlinger, Behindertenbeschäftigung. Betriebliche Barrieren und öffentliche Förderung. Discussion Paper IIM/LMP 84-8, Berlin 1984, S. 10.

²¹ Vgl. Brandt, Behinderte, S. 107 und S. 179.

²² Vgl. Peter Runde, Zukunft der Rehabilitation. Bilanz und Perspektiven unter veränderten Arbeitsmarktbedingungen, Hamburg 1986, S. 94.

um eine effektive Steuerungswirkung zu erzielen²³. Tatsächlich hätte sich die Ausgleichsabgabe schon 1984 auf mindestens 300 DM pro Monat und unbesetztem Pflichtplatz belaufen müssen, um angesichts der zusätzlichen Lohn- und Gehaltskosten für Schwerbehinderte jene Betriebe, die gegen die Beschäftigungspflicht verstießen, angemessen sanktionieren zu können²⁴. Für einen solchen Schritt fanden sich indes keine politischen Mehrheiten.

3. Sonderprogramme und „Werkstätten für Behinderte“

Da angesichts der rapide steigenden Arbeitslosigkeit Behinderter rasch der Eindruck entstanden war, das Schwerbehindertengesetz würde nicht ausreichen, um hier gegenzusteuern, entwarf man im Bundesarbeitsministerium 1976 ein besonderes Förderprogramm. Arbeitgeber, die arbeitslose Schwerbehinderte einstellten, konnten danach, abgestuft nach der Schwere der Behinderung und der Eingliederungsproblematik, einen einmaligen Zuschuss erhalten. Finanziert wurde das Programm aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe²⁵. Die Bundesanstalt für Arbeit zog eine erfolgreiche Bilanz des Sonderprogramms und meldete 1977, dass sich die Zahl der in Arbeit vermittelten Behinderten gegenüber dem Vorjahr um 78 Prozent erhöht habe²⁶. Diese Steigerung wurde maßgeblich auf die neuen finanziellen Anreize zurückgeführt:

„Die Eindrücke aus der Vermittlungspraxis zeigen, dass die weit- aus überwiegende Anzahl der geförderten Arbeits- bzw. Ausbildungs- verhältnisse – die Annahmen der Landesarbeitsämter belaufen sich auf ca. 70 v.H. – ohne die gewährten Förderbeiträge nach dem Sonderprogramm nicht zustandegekommen wären.“

Auch wenn die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten nicht zurückgegangen war und die Neuzugänge die Vermittlungserfolge überstiegen hatten, hielt es die Bundesanstalt für erwiesen, dass

²³ Vgl. Ferdinand Schliehe, Rehabilitation und Hilfen für Behinderte, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7: 1982–1989 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2005, S. 459–478, hier S. 473ff.

²⁴ Vgl. Dieter Sadowski/Bernd Frick, Die Beschäftigung Schwerbehinderter. Betriebswirtschaftliche Analysen und politische Empfehlungen, Idstein 1992, S. 169.

²⁵ Vgl. Hans-Otto Thiele, Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter durch Sonderprogramm, in: Behindertenrecht 15 (1976), S. 73ff.

²⁶ Hierzu und zum Folgenden BAK, B 149/33248, Bericht des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit an das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung vom 16.9.1977.

die Arbeitslosigkeit Behinderter ohne das Sonderprogramm noch empfindlich höher gelegen hätte.

Dieses positive Fazit wurde jedoch dadurch getrübt, dass sich die Ausbildungschancen schwerbehinderter Jugendlicher nicht durchgreifend verbessert hatten. Als Gründe nannte die Bundesanstalt unter anderem das Überangebot an nichtbehinderten Bewerbern, stellte aber auch fest, dass viele in Frage kommende Kandidaten aus Sorge, auf Dauer als Behinderte abgestempelt zu werden, nicht bereit waren, einen Schwerbehindertenausweis zu beantragen. Dennoch war die Zahl der besonders schwer vermittelbaren Behinderten – darunter Blinde, Querschnittgelähmte oder Hirnverletzte –, die untergebracht werden konnten, beachtlich. Der Anteil der Personen, die auf eine Hilfskraft angewiesen waren oder eine Minderung der Erwerbsfähigkeit von 80 Prozent und mehr vorzuweisen hatten, lag bei 26 Prozent, der Anteil der über 55 Jahre alten Schwerbehinderten bei 17,6 Prozent, der Anteil der langzeitarbeitslosen Schwerbehinderten bei 44,7 Prozent. Unterm Strich ergab sich damit ein Anteil der „Problemfälle“ an allen Geförderten von 88,2 Prozent, wobei sich vorwiegend Klein- und Mittelbetriebe für die Leistungen des Sonderprogramms interessierten. In Großbetrieben, so die Bundesanstalt für Arbeit, hätten sich „vielfach anhaltende Personalreduzierung, Kurzarbeit u.ä. auf die Einstellungsbereitschaft von Schwerbehinderten“ ausgewirkt, und es sei zu beobachten gewesen, „dass mitunter gestiegene Leistungsanforderungen an die einzelnen Betriebsabteilungen [...] die Aufnahmebereitschaft für Schwerbehinderte mäßigte“.

Trotz der positiven Bilanz der Bundesanstalt für Arbeit war das Sonderprogramm nicht unumstritten. Dem Landschaftsverband Rheinland etwa leuchtete es nicht ein, „dass für Schwerbehinderte, die eine volle Arbeitsleistung erbringen – das dürfte die weit überwiegende Zahl sein – Prämien an Arbeitgeber gezahlt werden“. Dadurch werde nur „das Vorurteil, Schwerbehinderte seien immer leistungsgemindert, [...] unnötig verstärkt“. Der Anstieg der Vermittlungszahlen sei im Wesentlichen eine statistische Begleiterscheinung des allgemeinen Anstiegs der Zahl als schwerbehindert anerkannter Personen²⁷. Auch ließen sich die „Mitnahmeeffekte“ nicht quantifizieren, so dass man nicht sagen konnte, wie viele Neueinstellungen auch ohne das Sonderprogramm erfolgt wären.

²⁷ Martin H. Geyer (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 6: 1974–1982 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008, Dok. 65; vgl. auch Erich Stork, *Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter – Verbesserung der Eingliederungsmöglichkeiten*, in: *Behindertenrecht* 18 (1979), S. 73–77.

Die kritischen Stimmen blieben indes in der Minderheit, und dem ersten Sonderprogramm folgten drei weitere, ehe deren Förderinstrumente mit der Novellierung des Schwerbehindertengesetzes 1986 auf Dauer gestellt wurden. Seit Mitte der 1980er Jahre war die Inanspruchnahme der Sonderprogramme allerdings rückläufig, wozu auch die Eintrübung der Konjunktur beigetragen hatte²⁸. Die Fördermodalitäten waren seit dem dritten Sonderprogramm dahingehend verändert worden, dass die Bundesanstalt für die Einstellung besonderer „Problemfälle“ monatliche Lohnkostenzuschüsse bewilligen konnte. Seit der Neuregelung von 1986 konnten diese maximal bei 80 Prozent des Arbeitslohns liegen²⁹. Durch die vier Sonderprogramme war bis dahin die Beschäftigung von 56.500 Personen subventioniert worden – statistisch immerhin jede vierte Arbeitsvermittlung von Schwerbehinderten³⁰.

Neben dem ersten Arbeitsmarkt mit seinen wachsenden Integrationsproblemen entwickelte sich ein zweiter, behindertenspezifischer Arbeitsmarkt, für den die wettbewerbsgeschützten „Werkstätten für Behinderte“ von zentraler Bedeutung waren. In den frühen 1970er Jahren arbeiteten hier ungefähr 10.000 bis 15.000 Personen, Ende 1987 rund 95.000. Schätzungen zufolge gab es jedoch Bedarf für 120.000 Plätze. Der Großteil der Beschäftigten in den Werkstätten (etwa 70 bis 80 Prozent) war geistig behindert; hinzu kamen schwer Körperbehinderte, Mehrfachbehinderte und zunehmend auch seelisch Behinderte. Seit Anfang der 1970er Jahre über eine einheitliche Konzeption für die Werkstätten beraten wurde, standen sich zwei Modelle gegenüber, von denen das eine mehr arbeits- und produktionsorientiert, das andere stärker sozialpädagogisch-therapeutisch ausgerichtet war. Ersteres wurde von der Arbeitsverwaltung befürwortet, letzteres von der Mehrzahl der Träger. Der arbeits- und produktionsorientierte Ansatz zielte insbesondere auf die „grenzproduktiven“ Behinderten, während der sozialpädagogisch-therapeutische einen größeren Kreis zu erreichen suchte, darunter auch solche Behinderte, die – gemessen an der durchschnittlichen Produktivität eines „Normalarbeiters“ – nur über eine geringe Leistungskraft verfügten³¹.

²⁸ Vgl. Klaus Semlinger, Betriebliche Integration Schwerbehinderter. Die Wirkungslücke der Vermittlungsförderung, in: Soziale Sicherheit 33 (1984), S. 375–381, hier S. 380.

²⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4455: Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Behinderten und die Entwicklung der Rehabilitation vom 2. 5. 1989, S. 25.

³⁰ Vgl. Sadowski u. a., Wirkungsweise, S. 120f.

³¹ Vgl. Albert Haaser, Zielkonflikte und Interessengegensätze in der Werkstatt

Unter den krisenhaften Bedingungen der 1970er und 1980er Jahre kam immer wieder der Verdacht auf, die Werkstätten sollten zunehmend als Auffangbecken für Behindertengruppen fungieren, die man bisher für vermittelbar gehalten hatte. Nicht zu übersehen war jedenfalls, dass die erhofften Übergangsmöglichkeiten aus den Werkstätten in Betriebe und Behörden blockiert waren; die Behinderten konnten praktisch nirgends an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden³².

4. Der europäische Kontext

Da die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage nicht nur die Bundesrepublik traf, stellte sich auch in den anderen Ländern Westeuropas die Frage, was gegen die Behindertenarbeitslosigkeit getan werden konnte. In Frankreich etwa war 1980 rund ein Drittel der behinderten Erwachsenen arbeitslos³³, in Großbritannien lag die Arbeitslosenquote der registrierten Behinderten im April 1981 bei 16 Prozent, gegenüber einer allgemeinen Arbeitslosenquote von 10,3 Prozent; dazu kam noch eine fast doppelt so hohe Zahl nicht-registrierter behinderter Arbeitsloser³⁴.

Fast alle Mitgliedstaaten der EG verfügten ähnlich wie die Bundesrepublik über ein Quotensystem zugunsten behinderter Arbeitnehmer, wobei die vorgeschriebenen Beschäftigungsquoten erheblich differierten. In Italien lag die Pflichtquote für Privatunternehmen bei 15 Prozent, in Großbritannien bei drei Prozent; in den Niederlanden wurde sie 1986 von zwei auf fünf Prozent angehoben³⁵ und in Frankreich 1987 neu auf sechs Prozent festgelegt³⁶. Wie die Pflichtquote variierte auch die Mindestgröße der

für Behinderte, in: NDV 53 (1973), S. 122–127; Karl Rother, Die Werkstatt für Behinderte aus sozialpolitischer, pädagogischer und ökonomischer Sicht, in: NDV 56 (1976), S. 272–276.

³² Vgl. Udo Sierck, Arbeit und Therapie – die allseits begrüßte Aussonderung, in: Die Randschau 1 (1986) H. 4, S. 6–9.

³³ Vgl. Guy Mangin, The handicapped and their employment. Statistical study of the situation in the Member States of the European Communities, Luxemburg 1983, S. 113.

³⁴ Vgl. Joan C. Brown, Victims or Villains? Social Security Benefits in Unemployment, York 1990, S. 144ff.

³⁵ Vgl. Eelco Tasma, START in Holland, in: Mathilde Niehaus/Leo Montada (Hrsg.), Behinderte auf dem Arbeitsmarkt. Wege aus dem Abseits, Frankfurt a.M./New York 1997, S. 75–85.

³⁶ Vgl. Patricia Thornton, Employment quotas, levies and national rehabilitation funds for persons with disabilities: pointers for policy and practice, Gladnet Collection (Cornell ILR School) 1998; Patricia Thornton/Neil Lunt,

Betriebe, für die sie galt. In Frankreich waren bis 1987 alle Betriebe mit einer Mindestgröße von zehn Beschäftigten betroffen (danach ab 20), in Italien lag die Mindestgröße dagegen bei 35 Beschäftigten³⁷. Das bundesdeutsche Instrument der Ausgleichsabgabe hatte keineswegs überall Nachahmer gefunden; immerhin wurden ähnliche Regelungen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auch in Frankreich und den Niederlanden eingeführt.

Das Quotensystem galt als das wichtigste arbeitsmarktpolitische Instrument der Behindertenpolitik, auch wenn die Meinungen über den Erfolg auseinander gingen. Ein für die Europäische Kommission verfasster Bericht sprach 1984 gar von einer „quota crisis“, einem Umsetzungsdefizit, das sich in Belgien ebenso wie Frankreich oder Italien bemerkbar gemacht habe. Selbst die niedrige Quote in Großbritannien wurde nicht eingehalten (1986 nur von 27 Prozent der Arbeitgeber), stattdessen gab es großzügige Pauschalbefreiungen. Die im britischen Gesetz vorgesehene Möglichkeit, Arbeitgeber strafrechtlich zu verfolgen, die ihre Beschäftigungspflicht nicht erfüllten, kam in nicht mehr als zehn Fällen zum Tragen, ein letztes Mal 1975³⁸. Das mehr und mehr in die Kritik geratene Quotensystem wurde auf der Insel in den 1990er Jahren abgeschafft³⁹. Wenn die Bundesrepublik in vergleichender Betrachtung als positives Beispiel angeführt wurde, weil hier die gesetzliche Quote von sechs Prozent 1982/83 fast erreicht wurde, lag dies vor allem am günstigen Zeitpunkt dieser Momentaufnahme. Ähnlich nahe an die Erfüllung der Pflichtquote gelangte die Bundesrepublik weder vorher noch nachher.

Große Unterschiede bestanden in den EG-Staaten auch beim Kündigungsschutz für behinderte Arbeitnehmer. Der Bundesrepublik, wo Kündigungen je nach Entlassungsgrund an eine behördliche Zustimmung gebunden waren, standen Länder ohne

Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review, York 1997.

³⁷ Vgl. The economic integration of the disabled: An analysis of measures and trends in member states. Research conducted by the Centre de Sociologie du Droit Social directed by Professor Eliane Vogel-Polsky, Luxemburg 1984, S. 25–33.

³⁸ Vgl. Colin Barnes, Disabled People in Britain and Discrimination. A Case for Anti-Discrimination Legislation, London 1991, S. 86.

³⁹ Vgl. David Coss/Fiona Goss/Derek Adam-Smith, Disability and employment: a comparative critique of UK Legislation, in: The International Journal of Human Resource Management 11 (2000), S. 807–821, und Wolfgang Schäfers, Berufliche Eingliederung und Sicherheit des Arbeitsplatzes behinderter Arbeitnehmer in Großbritannien und Frankreich, in: Behindertenrecht 21 (1982), S. 56ff. und S. 80–83.

Sonderregelungen gegenüber. In Frankreich gab es für Behinderte verlängerte Kündigungsfristen, in Großbritannien waren Kündigungen dann unzulässig, wenn dadurch die betriebliche Beschäftigtenquote nicht mehr erreicht wurde⁴⁰. Aus bundesdeutscher Sicht drängten sich beim Blick über den nationalen Tellerrand insgesamt wenig Alternativen auf. Die Reservierung bestimmter Tätigkeiten für Behinderte wie in Großbritannien (Aufzugführer und Parkplatzwächter) erwies sich zunehmend als anachronistisch. Das zukunftsträgigere Konzept der Selbsthilfefirmen und Integrationsbetriebe gewann in der Bundesrepublik im Untersuchungszeitraum kaum Terrain; Ende der 1980er Jahre gab es deren 80⁴¹. Von einigen Experten wurde die Idee ins Spiel gebracht, wie in Schweden dezentrale „Anpassungsgruppen“ aus Arbeitsverwaltung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu schaffen, deren Aufgabe es sein sollte, neue Arbeitsplätze ausfindig zu machen oder bestehende gemäß den Bedürfnissen der Behinderten zu modifizieren. Aber solche Anregungen blieben ohne größere Konsequenzen für die westdeutsche Behindertenpolitik, die nach wie vor um das Schwerbehindertengesetz mit seinen Wirkungslücken und -defiziten kreiste.

⁴⁰ Vgl. Maximilian Fuchs, Das Schwerbehindertenrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: Knappe/Frick (Hrsg.), Schwerbehinderte, S. 157–169, hier S. 166; Economic integration of the disabled, S. 40.

⁴¹ Vgl. Erwin Seyfried, Neue Wege zur beruflichen Integration Behinderter. Europäische Modelle teilgeschützter Beschäftigung und ihre Bedeutung für die Rehabilitationspsychologie, Heidelberg 1990.

Kim Christian Priemel

Gewerkschaftsmacht?

Britische und westdeutsche Gewerkschaften im Strukturwandel

1. Zwischen Krise und Tendenzwende

In der Geschichte der industriellen Arbeitsbeziehungen nach 1945 gelten die ersten drei Nachkriegsjahrzehnte als Phase kontinuierlichen Bedeutungszuwachses der westeuropäischen Gewerkschaften, der seinen Höhepunkt in den 1970er Jahren erreicht habe. Erstmals auf breiter Front als legitime Interessenvertreter der Arbeitnehmer anerkannt, konnten sie nachdrücklich politische und soziale Mitsprache beanspruchen. Ihre Attraktivität drückte sich in rasch steigenden Mitgliederzahlen aus und wurde durch die Erwartung vergrößert, dank ihrer Organisationsmacht höhere Lebensstandards für die Mehrheit der Bevölkerung durchsetzen zu können. Entsprechend verstanden sich die Gewerkschaften nicht nur als Teil der Parteienstruktur von Kapital und Arbeit, sondern ebenso als verantwortungsbewusste Solidar- und Sinndeutungsgemeinschaften, die mehr waren als bloße Lobbyisten ihrer zahlenden Mitglieder. Dieser Anspruch manifestierte sich nicht zuletzt in einem öffentlichen Bild gewerkschaftlichen Handelns, das nicht auf Arbeitskämpfe beschränkt blieb; politische Mitarbeit in korporatistischen Gremien sowie Bildungs-, Kultur- und Sozialangebote dienten ebenfalls als sichtbare Arbeitsnachweise¹.

Mit dem Ende des *golden age* waren die guten Jahre für die organisierte Arbeiterbewegung vorbei, und es bestehen wenig Zweifel, dass sie zu den Verlierern der multiplen Wandlungsprozesse im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts zählen. Schon ein flüchtiger Blick in die Statistik untermauert diesen Eindruck. In den anderthalb Dekaden nach 1979 büßten die im britischen Dachverband TUC affilierten Gewerkschaften rund 40 Prozent ihrer Mitglieder

¹ Vgl. Alan Campbell/Nina Fishman/John McIlroy (Hrsg.), *British trade unions and industrial politics*, Bd. 2: *The high tide of trade unionism*, 1964–79, Aldershot 1999; Gerhard A. Ritter, *Arbeiter, Arbeiterbewegung und soziale Ideen in Deutschland*. Beiträge zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, München 1996.

ein. Der DGB konnte zwar bis 1990 in absoluten Zahlen noch neue Kollegen werben, verlor jedoch an Schlagkraft, da der Organisationsgrad – also der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an allen abhängig Beschäftigten – von 33 (1980) über 31,2 (1990) bis auf 26,1 Prozent (1998) sank. Im gleichen Zeitraum ging der britische Organisationsgrad von 53 (1979) auf 30 Prozent (1998) zurück².

Der Verfall gewerkschaftlicher Organisationsmacht wird zu-
meist auf drei Ursachen zurückgeführt: die Konjunkturkrise in
Verbindung mit dem inter- und intrasektoralen Strukturwandel,
die Wende hin zu einem neoliberal überformten, gleichwohl hetero-
genen Konservatismus; sowie die von Josef Mooser bereits 1983
diagnostizierte Auflösung des traditionellen sozialmoralischen
Arbeitermilieus³. Der weithin rezipierte Topos vom Ende der Pro-
letarität fügte sich nicht nur gut in zeitgenössische Transformations-
diagnosen⁴, sondern ließ sich auch empirisch anreichern, indem
der neuartige Typus des *affluent worker* und der vielzitierte Werte-
wandel als Auflösungserscheinungen klassenbezogener Identifika-
tions- und Konfliktlinien aufeinander bezogen wurden.

Die jüngere historische Forschung sieht in den 1970er Jahren
eine „Umbruchzeit“⁵, ja die eigentliche „Periode fundamentalen
Wandels“⁶ und verweist dabei auf Rezession und Ölpreiskrise, den
Zusammenbruch des internationalen Währungssystems, das Auf-
kommen der Neuen Sozialen Bewegungen, die Schwächung tradi-

² Vgl. Chris Wrigley, *British Trade Unions Since 1933*, Cambridge 2002, S. 18–27; Walther Müller-Jentsch/Peter Ittermann, *Industrielle Beziehungen. Daten, Zeitreihen, Trends 1950–1999*, Frankfurt a.M./New York 2000, S. 83 und S. 91.

³ Vgl. Josef Mooser, *Auflösung des Proletarischen Milieus. Klassenbildung und Individualisierung in der Arbeiterschaft vom Kaiserreich bis in die Bundesrepublik Deutschland*, in: *Soziale Welt* 34 (1983), S. 270–306; zum Gesamtzusammenhang vgl. auch das Standardwerk von Josef Mooser, *Arbeiterleben in Deutschland 1900–1970. Klassenlagen, Kultur und Politik*, Frankfurt a.M. 1984.

⁴ Vgl. Jürgen Habermas, *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt a.M. 1985; Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M. 1986, S. 121–160.

⁵ ZF 3 (2006) H. 3: *Die 1970er-Jahre – Inventur einer Umbruchzeit*.

⁶ Winfried Süß, *Der bedrängte Wohlfahrtsstaat. Deutsche und europäische Perspektiven auf die Sozialpolitik der 1970er-Jahre*, in: *AfS* 47 (2007), S. 95–126, hier S. 97; vgl. auch Winfried Süß, *Der keynesianische Traum und sein langes Ende. Sozioökonomischer Wandel und Sozialpolitik in den siebziger Jahren*, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 120–137, und Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008.

tioneller Großgruppen wie Kirchen und Gewerkschaften sowie die Wiederkehr der Massenarbeitslosigkeit. Indes hat man schon früh bemerkt, dass die krisenhaft wahrgenommenen Veränderungen bereits im vorausgegangenen Boom angelegt waren⁷. Für eine solche Sichtweise, in der die „Siebziger“ eher als Chiffre für komplexe Wandlungsprozesse denn als präziser Dekadenbegriff erscheinen, spricht auch die Entwicklung der Gewerkschaften. Wichtige Neuerungen hatten bereits früher eingesetzt, ihr bedrohliches Potential war jedoch lange latent geblieben. Die 1970er Jahre markieren daher den Übergang von der Inkubationszeit zum voll entwickelten Krisenbild, mithin weniger eine Phase des Um- denn des Ausbruchs.

Mit Blick auf den industriellen Strukturwandel kam diesen Jahren insofern eine katalytische Rolle zu, als sich ältere Trends – Internationalisierung der Märkte, Diversifizierung der Nachfrage, Automatisierung und Tertiarisierung der Produktion – nun beschleunigten, zunehmend sichtbarer und somit handlungsleitend wurden. Im Folgenden geht es um die Frage, in welcher Weise die Gewerkschaften von diesen Herausforderungen betroffen waren, wie sie sich diesen stellten und welche Bedeutung dem Verlust von Milieukohärenz und Klassenbewusstsein einerseits sowie der politischen „Tendenzwende“⁸ am Ende des Jahrzehnts andererseits zukam. Als Beispiele dienen zwei gewerkschaftlich stark organisierte, von Facharbeitern geprägte sowie von technologischer und Markttransformation nachhaltig betroffene Branchen: Auto- und Druckindustrie.

Während sich der sozioökonomische Rahmen und das weit gefasste Verständnis gewerkschaftlicher Aufgaben und Zuständigkeiten glichen – ohne freilich deckungsgleich zu sein –, unterschieden sich organisatorische Traditionen, rechtliche Konstellationen und politische Praxis in den beiden Ländern erheblich. Stand das britische System der industriellen Beziehungen paradigmatisch für den bar jeder Regulierung geführten Konflikt, so galt das westdeutsche Gegenstück als Musterbeispiel für die Institutionalisierung widerstreitender Interessen mit dem Ziel von Konsens und Koope-

⁷ Vgl. Gerald Ambrosius/Hartmut Kaelble, Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen des Booms der 1950er und 1960er Jahre, in: Hartmut Kaelble (Hrsg.), *Der Boom 1948–1973. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa*, Opladen 1992, S. 7–30, hier S. 13f.

⁸ Zum Begriff Andreas Rödter, *Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990*, München 2003, S. 50.

ration. War der britische *voluntarism* durch weitgehende Anomie und das gewerkschaftliche Monopol zur Arbeitnehmervertretung geprägt, steckten in der BRD gesetzliche Bestimmungen den doppelten Handlungsrahmen in Gewerkschaften und Mitbestimmungsorganen ab⁹. Aber war diese idealtypische Dichotomie auch ausschlaggebend für die Entwicklung der nationalen Gewerkschaftspolitik?

2. Tempoverschärfung: technologischer und ökonomischer Wandel

Der verbreitete Eindruck großer, wenn nicht gar übermäßiger gewerkschaftlicher Stärke, der Mitte der 1970er Jahre vorherrschte, beruhte auf einem Missverständnis. In Westdeutschland galt die Verabschiedung der Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsgesetze durch den Bundestag 1972 und 1976 als Ausdruck des Schulterschlusses der Gewerkschaften mit der regierenden Sozialdemokratie, dessen komplementäre Seite die lohn- und arbeitsmarktpolitische Kooperation im Rahmen der Konzentrierten Aktion darstellte. Vergleichbar schien im Vereinigten Königreich der *Social Contract* zwischen TUC und Labour-Regierung, der die Inflation durch tripartistisch ausgehandelte Lohn- und Preisbeschränkungen bekämpfen sollte und im Gegenzug den Arbeitnehmervertretern statutarische Anerkennung sowie wirtschaftspolitische Mitsprache einräumte. Ungeachtet der Prestigegewinne, die mit diesen institutionellen Arrangements einhergingen, war der tatsächliche Einfluss, der den Gewerkschaften erwuchs, weit geringer. Die einkommenspolitische Zurückhaltung, die der TUC seinen Mitgliedern gegen heftige Widerstände abringen konnte, wurde nur sehr begrenzt mit Preisregulierung und Konjunkturprogrammen vergolten. Weder das Kabinett James Callaghans noch das Helmut Schmidts stand derartigen Forderungen angesichts enger finanzpolitischer Spielräume aufgeschlossen gegenüber, was zur fortschreitenden Entfremdung der Arbeitnehmervertreter von den sozialdemokratisch geführten Regierungen beitrug¹⁰.

⁹ Vgl. Otto Jacobi/Hans Kastendiek (Hrsg.), *Staat und industrielle Beziehungen in Großbritannien*, Frankfurt a.M./New York 1985; Wolfgang Sureck/Norbert Kluge (Hrsg.), *Mitbestimmung in Deutschland. Tradition und Effizienz*, Frankfurt a.M./New York 1999.

¹⁰ Vgl. William Hamish Fraser, *A History of British Trade Unionism 1700–1998*, Basingstoke 1999, S. 230–234, und Werner Abelshauser, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, München 2004, S. 413–419 und S. 440f.

Wichtiger noch war der Umstand, dass die vermeintlichen oder tatsächlichen Geländegewinne der Gewerkschaften weniger aktuelle denn vergangene Stärke widerspiegeln¹¹. Nicht nur täuschte der *time lag* zwischen Erfolgen und deren fühlbaren Wirkungen über akute Probleme hinweg, der Fetisch Gewerkschaftsmacht versperrte auch den Blick auf die eigentliche Herausforderung: die Bewältigung des Strukturwandels. Rasch zeigte sich, dass der gewerkschaftliche Einfluss keineswegs ausreichte, um eine aktive, gestaltende Rolle zu spielen, sei es bei der Einführung neuer Technologien und Organisationsformen oder bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Zudem offenbarte die Strukturanpassungskrise, dass die Gewerkschaften ihrerseits tiefliegende strukturelle Defizite aufwiesen. Auf Augenhöhe mit den Arbeitgebern befanden sich die Arbeitnehmervertreter schon auf dem scheinbaren Höhepunkt ihres Einflusses nicht mehr – doch wurde dies nur selten und dann meist unzureichend realisiert.

Die ungenügende Selbst- und Fremdverortung ging vor allem darauf zurück, dass die Umstrukturierungsprozesse allzu lange unterschätzt worden waren. So hatten die Internationalisierung von Produktion und Absatz durch liberalisierte Außenhandelsbeziehungen einerseits und die Expansion und fortschreitende Integration multinationaler Konzerne andererseits einen zwanzigjährigen Vorlauf. Dies führte sowohl zu wachsendem Wettbewerb zwischen den Unternehmen wie etwa im Automobilsektor als auch zur Homogenisierung von Produktion und Angebot sowie zu den Anfängen eines konzerninternen Standortwettbewerbs. Die engere Verflechtung barg zwar Risiken, wenn etwa der Arbeitskampf in einem Werk die Produktion in einem zweiten beeinträchtigte, sie erhöhte jedoch auch die unternehmerische Beweglichkeit: Bereits im britischen Druckerstreik von 1959 verlagerten der „Economist“ und der „New Statesman“ ihre Produktion zeitweilig nach Belgien und Westdeutschland¹². Erheblich intensiviert wurde die internationale Marktintegration zwischen 1968 und 1973, als die durchschnittlichen GATT-Einfuhrzölle auf nur noch elf Prozent gesenkt wurden und der europäische Binnenmarkt mit dem Beitritt der EFTA-Mitglieder, darunter Großbritannien, zur EWG massiv wuchs. Im britischen Fall, wo der sinkende Weltmarktsanteil bei Automobilen lange durch den stabilen Inlandsabsatz kompensiert worden war,

¹¹ So im Fall des Industrial Relations Act von 1971, dessen Umsetzung am Widerstand des TUC gescheitert war; vgl. Wrigley, Trade Unions, S. 71f.

¹² Vgl. Die Zeit vom 26. 6. 1959: „Streik der Drucker“.

fürte dies zu einem Anstieg der Importzahlen von kaum sechs auf 27 Prozent¹³.

Auch in der Bundesrepublik, deren ausfuhrstarke Autobranche von diesen Entwicklungen zunächst profitierte, zeigten sich Risiken und Gefahren der wachsenden Marktverflechtung. Der Preisdruck stieg, die dem freien Export zugänglichen Wirtschaftsräume verengten sich, und währungspolitische Faktoren beeinflussten zunehmend die Rentabilität¹⁴. Wachsende außereuropäische Konkurrenz – im Falle der Autobauer vor allem aus Japan – tat ein Übriges. Im Druckgewerbe verschärfte sich der Kampf um Marktanteile sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas. Allein 1979/80 wanderte ein Viertel der britischen Taschenbuchproduktion nach Nordamerika ab¹⁵. Auch die Verbreitung elektronischer und digitaler Medien hatte eine distinkte internationale Dimension, bei den Formaten ebenso wie bei den Eigentümer- und Managementstrukturen¹⁶.

Befördert wurde die Internationalisierung durch eine zweite Entwicklung: Technologischer Fortschritt von enormer Dynamik steigerte die Effizienz von Planung, Produktion und Absatz, verringerte Fertigungs- und Lieferzeiten und erlaubte es, mit Skaleneffekten zu kalkulieren, für die die Grenzen nationaler Absatzmärkte zu eng gezogen waren. Dies galt in größerem Maßstab für Autobauer wie General Motors und Volkswagen, die in der Bundesrepublik in den 1960er Jahren Milliarden investierten, um ihre Produktpaletten zu modernisieren, den Absatz zu steigern und zugleich die höheren Herstellungskosten ihrer diversifizierten Flotten durch Automatisierung zu kompensieren¹⁷. Im kleineren Maßstab galt dies aber auch für die mittelständische Druckindustrie, die starke Kontraktions- und Konzentrationstendenzen vor allem im Pressesektor¹⁸ sowie wichtige technologische Neuerungen verzeichnete. Neue Fotosatz- und Offsetdruckverfahren legten Ende

¹³ Vgl. Roy A. Church, *The Rise and Decline of the British Motor Industry*, Cambridge 1995, S. 50 und S. 62.

¹⁴ Daimler-Benz AG, Geschäftsbericht und Jahresabschluß 1972, S. 12.

¹⁵ Modern Records Centre, Warwick, MSS.39/NAT/1/2/65/2, Bl. 202f., NATSOPA Report of Governing Council Biennial Meeting, 17.6.–20.6.1980.

¹⁶ Vgl. Hermann Richter, *Pressekonzentration und neue Medien. Der Einfluß neuer Wettbewerbsimpulse auf die Konzentration bei Tageszeitungen*, Göttingen 1989, S. 204–215.

¹⁷ Vgl. Steven Tolliday, *Enterprise and State in the West German Wirtschaftswunder: Volkswagen and the Automobile Industry, 1939–1962*, in: BHR 69 (1995), S. 273–350, hier S. 338f. und S. 344.

¹⁸ National Archives, Kew, PREM 16/1419, Memorandum by the Department of Prices and Consumer Protection, October 1975.

der 1950er Jahre die Grundlage für tiefgreifende Veränderungen in den Betriebsabläufen und Produktionsprozessen, die allerdings erst in den 1970ern und 1980ern vollständig zum Durchbruch gelangen sollten. Der Offsetdruck erhöhte die Ausbringung, verringerte den Zeitaufwand und – dies war zentral – erwies sich als technisch kompatibel mit dem Fotosatz. Dieser löste seinerseits den herkömmlichen Bleisatz sukzessive ab und ließ die Datenverarbeitungskapazitäten förmlich explodieren: Statt der rund 25.000 Zeichen pro Stunde, die Bleisatzmaschinen erzeugt hatten, stieg die Leistung nun auf 150.000 Zeichen und in weiteren Schritten bald bis in den Millionenbereich. Parallel erhöhte sich der Anteil der Flachdruckprodukte an allen Printerzeugnissen bis 1976 auf 34 Prozent; 1981 übertraf ihr Produktionswertanteil erstmals jenen des Hochdrucks¹⁹.

Die Digitalisierung erweiterte diese Rationalisierungspotentiale zusätzlich. Die Einführung von komplexen, zugleich immer preiswerteren Datenverarbeitungssystemen seit den 1970er Jahren erhöhte nicht nur Arbeitstempo und Leistungskapazitäten, sondern machte auch eine Vielzahl von Berufsbildern obsolet. Wurde im Printgewerbe praktisch die komplette Druckvorstufe zusammengefasst, so kombinierte man im Autobau herkömmliche mechanische Maschinen mit Computern zu Industrierobotern. Zwischen 1969 und 1986 reduzierte sich die Zahl der Bleisatzmaschinen in der BRD drastisch, während der Verbreitungsgrad von Bildschirmterminals und Bildverarbeitungssystemen dramatisch zunahm²⁰. Im selben Zeitraum vollzog sich der Durchbruch der Industrieroboter in der Automobilbranche. Befanden sich bei Volkswagen um 1975/76 vernachlässigenswerte fünf Apparate im Einsatz, so stieg ihre Anzahl binnen weniger Jahre auf rund 400 allein bei den deutschen Werken des Konzerns²¹.

Dass diese keineswegs unerwartet hereinbrechenden, sondern vielmehr pfadabhängig voranschreitenden Entwicklungen Mitte der 1970er Jahre mit plötzlicher Dringlichkeit wahrgenommen

¹⁹ Vgl. Projektgruppe Gewerkschaftsforschung, Rahmenbedingungen der Tarifpolitik, Bd. 2: Strukturdaten der Metallverarbeitenden, der Chemischen und der Druckindustrie, Frankfurt a.M./New York 1979, S. 454; Christian Kerst, *Unter Druck – Organisatorischer Wandel und Organisationsdomänen. Der Fall der Druckindustrie*, Opladen 1997, S. 106–113.

²⁰ Vgl. Walther Müller-Jentsch/Hans Joachim Spreng/Irmgard Weyrather, *Neue Technologien in der Verhandlungsarena. Schweden, Großbritannien und Deutschland im Vergleich*, München/Mering 1997, S. 95.

²¹ Vgl. Fred Manske/Wolfgang Pehull, *Industrieroboter: Die Eisernen Diener?*, in: *Kritisches Gewerkschaftsjahrbuch 1980/81*, S. 16–24.

wurden, ging zuvorderst auf das Auslaufen des Nachkriegsbooms zurück. Wenngleich dem Comeback der Konjunkturzyklen im Grunde eher eine Rückkehr zu den säkularen Trends zugrunde lag, so erhielt diese ihr krisenhaftes Gepräge durch die Überschneidung mit der Wettbewerbsverschärfung und dem *take-off* neuer Technologien: Die Anpassung an diese Herausforderungen war nicht länger unter den benevolenten Rahmenbedingungen des *golden age* möglich, sondern stand im Zeichen sinkender Gewinnmargen und vielfältiger Abstiegsängste. Statt um die Frage, wie wachsender Wohlstand zu verteilen sei, ging es nun um die Zukunft von Betrieben und Beschäftigten, ja von ganzen Branchen und Regionen. Rationalisierungsdruck und Rationalisierungspotentiale fielen somit zeitlich wie kausal zusammen und bestimmten den Rahmen, in dem die industriellen Arbeitsbeziehungen verhandelt wurden. Für Arbeitgeber und Management ergaben sich aus den strategischen Herausforderungen opportune Lösungswege: Internationalisierung und technologischer Umbruch eröffneten Potentiale für Produkt-, Prozess- und organisatorische Innovationen, um Kosten zu senken und Marktanteile zu festigen oder gar auszubauen. Viele Unternehmen setzten daher auf Investitionen in neue Technologien ebenso wie auf Personalabbau. Arbeitsplatzprofile und -anforderungen wurden flexibilisiert, Ausstoß, Qualität und Entlohnung korreliert, Pausen und Überstunden gestrichen, zusätzliche Anreizsysteme geschaffen²².

Arbeitnehmern und Gewerkschaften stellte sich die Situation ambivalent dar. Für sie bedeuteten neue Technologien, Regeln und Routinen ungewohnte, oft zusätzliche Anforderungen im Arbeitsalltag und eine Vielzahl schwer abzuschätzender Risiken. Andererseits boten sich Chancen auf mehr Beschäftigung, höhere Löhne und bessere Qualifikation. Daher verfielen die Gewerkschaften keineswegs auf rein ablehnende Reaktionsmuster, sondern zeigten sich bemüht, den Verdacht des Maschinenstürmeriums von vornherein auszuräumen. Technische Neuerungen wurden frühzeitig und interessiert aufgenommen, nicht selten in der Hoffnung, sich schwerer und gesundheitsgefährdender Tätigkeiten zu entledigen sowie mehr Freiraum für individuelle Selbstentfaltung zu erhalten. Zudem hofften führende Gewerkschaftsvertreter, durch Investitionen die Produktivität ihrer Branchen zu steigern, wettbewerbsfähige Selbstkosten zu erreichen und so bestehende Arbeitsplätze zu erhalten oder verlorene zurückzugewinnen. In diesem

²² Vgl. Ray Markey, *New Technology, the Economy and the Unions in Britain*, in: JIR 24 (1982), S. 557–577, hier S. 558.

Sinne führten Vertreter der britischen Automobilarbeiter die nicht kompetitiven Kostenstrukturen anders als die Arbeitgeber nicht auf die Streikintensität zurück, sondern auf zu geringe Kapitalinvestitionen²³.

Entsprechend forderte der TUC in seiner *Campaign for Economic and Social Advance* Ende der 1970er Jahre ähnlich wie der DGB, gemeinsame Anstrengungen von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Staat. Öffentliche Investitionen, Regierungsunterstützung und langfristige, tripartistisch verhandelte Planung sollten kombiniert werden, um moderne Technologien so einzusetzen, dass sie notleidende Industrien konsolidierten und neue Beschäftigungsfelder erschlossen. Zugleich sollten Rationalisierungsgewinne allen Beteiligten gleichermaßen zugute kommen, etwa in Gestalt von Beschäftigungsgarantien, sozialer Absicherung, Qualifizierungsoffensiven sowie kürzerer Wochen- und Lebensarbeitszeit, um die vorhandene Erwerbsarbeit gerechter zu verteilen²⁴.

Was auf den ersten Blick wie eine offensive Strategie zur Bewältigung des Strukturwandels aussah, war tatsächlich eher ein Rückzugsgefecht. Die lange diskutierten Ideen wurden erst spät in Kampagnenform gegossen, und der Ruf nach Kooperation war schwerlich ein Zeichen von Stärke, gerade im Falle der britischen *unions*, die es bis dato mehrheitlich abgelehnt hatten, sich in die Rolle von Co-Managern zu begeben²⁵. Vielmehr versuchten die Arbeitnehmervertreter nun im Wege der Verständigung zu erreichen, was als Forderung nicht durchzusetzen war. In der Prosperitätsphase hatten Gewerkschaften einen verhältnismäßig leichten Stand gehabt, Rationalisierungsvorhaben aufzuhalten, solange weiterhin absolute Gewinne erwirtschaftet worden waren und ihr Potential, kostenintensiven Widerstand zu leisten, etwaige Vorteile aufgewogen hatte. Trübe Konjunkturaussichten und strukturelle Arbeitslosigkeit verschlechterten ihre Verhandlungsposition jedoch eklatant. Je mehr Arbeitsplätze durch neue Technologien überflüssig wurden und je kräftiger die Arbeitslosenziffern stiegen, desto weniger glaubwürdig klangen Streikdrohungen. Verschärfter Wettbewerb und technologische Innovation verschoben die Initiative sichtlich zugunsten der Kapitaleigner und unterstrichen somit die grundsätzlich reaktive Grunddisposition von Arbeitnehmer-

²³ Vgl. Thomas Fetzer, *Driven towards Internationalisation. British Trade Unions Politics at Ford and Vauxhall 1960–2001*, Diss., Florenz 2008, S. 159, S. 198f., S. 209f. und S. 212–216.

²⁴ Vgl. Markey, *Technology*, S. 560f.

²⁵ Vgl. Fetzer, *Internationalisation*, S. 211f., S. 217f. und S. 369.

vertretungen. Auf Unternehmerforderungen nach mehr Lohnflexibilität und Mobilität sowie nach Abbau des Kündigungsschutzes und Einschnitten ins soziale Netz fanden sie wenig mehr als defensive Antworten.

Angesichts der 30.000 Arbeitsplätze, die in der westdeutschen Druckindustrie zwischen 1970 und 1976 verloren gegangen waren, beschloss die IG Druck und Papier 1978 einen Streik, um das Berufsbild des Schriftsetzers zu erhalten und die Kerntruppe der Traditionsgewerkschaft zu schützen. Am Ende stand jedoch nicht mehr als ein befristetes Rationalisierungsschutzabkommen, das zudem den eigenen Regelungsbereich zugunsten betrieblicher Vereinbarungen beschnitt²⁶. Unterdessen erwiesen sich die Erfolge der britischen Kollegen auf den zweiten Blick als Pyrrhussieg. Der 1978/79 ausgefochtene Arbeitskampf bei der „Times“ führte nicht zu dauerhaften Sicherungen für die Beschäftigten, wohl aber zum Verkauf des Verlagshauses an Rupert Murdochs Gruppe *News International*, die in den folgenden Jahren eine radikal antigewerkschaftliche Politik verfolgen sollte²⁷.

Dass diese erfolgreich war, wird meist dem neoliberalen Kurswechsel der 1979 ins Amt gewählten konservativen Regierung unter Führung Margaret Thatchers zugeschrieben. Eine Welle dezidiert gewerkschaftsfeindlicher Gesetze versetzte die Arbeitgeber in die Lage, ihre Position bei Löhnen und Arbeitszeiten, Prozessinnovationen und Standortverlagerungen gegen die Interessen der Beschäftigten durchzusetzen, denen effektiver Widerstand durch die Aufhebung ihrer zivilrechtlichen Immunitäten, das Verbot des *closed shop* und die weitgehende Ausschaltung von Streikposten praktisch versagt wurde²⁸. Nicht minder wichtig war die Ermutigung, die das Kabinett Thatcher jenen Unternehmern zuteil werden ließ, die willens waren, den Mythos Gewerkschaftsmacht auf die Probe zu stellen; im *Miners Strike* von 1984/85 statuierte die Regierung selbst das Exempel²⁹.

Dennoch scheint fraglich, inwieweit der harte Kurs Thatchers tatsächlich ausschlaggebend war, da die doppelte Dynamik von

²⁶ Vgl. Tarifvertrag „Neue Technik“ in der Druckindustrie 1978, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 29 (1978), S. 310–316.

²⁷ Vgl. John Gennard, *A History of the National Graphical Association*, London 1990, S. 479–484.

²⁸ Vgl. Wrigley, *Trade Unions*, S. 73–77; Andrew Gamble, *The Free Economy and the Strong State. The Politics of Thatcherism*, Basingstoke/London 1988, S. 117–127.

²⁹ Vgl. Wrigley, *Trade Unions*, S. 46 und S. 76f.

Internationalisierung und technologischem Wandel nicht politisch induziert war³⁰. Auch das westdeutsche Beispiel spricht eher dagegen, die Niederlagen der organisierten Arbeiterbewegung in den 1980er Jahren allein auf die konservative „Tendenzwende“ zurückzuführen. Zwar stand den Gewerkschaften seit 1982 auf bundespolitischer Ebene eine christlich-liberale Koalition gegenüber, die korporatistischen Arrangements wenig aufgeschlossen begegnete, soziale Leistungen kürzte und die finanziellen Spielräume der Gewerkschaften im Arbeitskampf empfindlich beschnitt³¹. Mit marktliberalem Radikalismus à la Thatcher war dies indes nicht gleichzusetzen, fehlte dem Kabinett Kohl doch ein „verbindliches wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Konzept“³².

Wenngleich es kaum Absicht der neuen Bundesregierung war, die gewerkschaftliche Organisationsmacht per se zu zerstören, ähnelten sich die deutschen und britischen Entwicklungen doch frappierend. Die zentralen Arbeitskämpfe der 1980er Jahre wurden nicht gewonnen, der Organisationsgrad war rückläufig, und immer mehr Mitglieder kehrten einer Arbeiterbewegung den Rücken, deren Positionen immer weniger öffentliche Resonanz fanden. Neben den empfindlichen Niederlagen in ihren Kernzuständigkeiten Arbeitszeit, Entlohnung und Arbeitsplatzsicherheit trugen dazu auch eigene Versäumnisse bei. Die Gewerkschaften hatten sich in den Jahrzehnten zuvor nicht ausreichend mit der Verbürgerlichung vieler Mitglieder und den Konsequenzen für ihre eigene Mobilisierungsfähigkeit auseinandergesetzt. Neue Strategien, um über das Ende der Proletarität hinaus Arbeitnehmer in großer Zahl zu organisieren, waren überschaubar, nicht zuletzt weil das Sozialprofil von Mitgliedern und mehr noch von Funktionären eklatante Schieflagen zeigte: Sie waren zu alt, zu männlich und zu weiß respektive zu deutsch. Gerade gegenüber den Neuen Sozialen Bewegungen und ihren moderneren, offeneren Repräsentations- und Aktionsformen verloren die Gewerkschaften an Boden, noch verstärkt durch den Niedergang des Ostblocks, der jegliche Kapitalismuskritik zumindest kurzfristig zu diskreditieren schien. Ein weiteres Problem betraf die Facharbeiter unter den Gewerkschaftsmitgliedern: Über Jahrzehnte das Rückgrat der Arbeiterbewegung, erlebten sie die technologischen Wandlungsprozesse vielfach als

³⁰ Vgl. Feitzer, Internationalisation, S. 378f.

³¹ Vgl. Klaus Schönhoven, Die deutschen Gewerkschaften, Frankfurt a.M. 1987, S. 248f.

³² Tim Schanetzky, Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, Berlin 2007, S. 257.

Dequalifizierung. Ihre traditionsreichen, sozial und ökonomisch privilegierten Berufe wurden marginalisiert, ihre Fähigkeiten nicht mehr benötigt. Die Versuche, ihre Vorrechte und Statusvorteile zu wahren, brachten die Betroffenen in einen Interessengegensatz zu den weniger handwerklich als allgemein (an)gelernten, flexibleren Kräften, die von der Schleifung traditioneller Qualifikationsbastionen profitieren konnten. Dieser Konflikt fiel im britischen *multi union*-System mit seiner Unterscheidung von *craft* und *industrial* ungleich schärfer aus als in den deutschen Einheitsgewerkschaften und implizierte eine zusätzliche Schwäche, die erst mit der Fusionswelle der 1980er und 1990er Jahre allmählich überwunden wurde³³.

Ein letztes Versäumnis lag in der defizitären Internationalisierung. Trotz aller Beteuerungen grenzüberschreitender Solidarität hatten sich Gewerkschaften allzu lange als nationale Interessenvertretungen verstanden und sich gerade deswegen offen für die Standortlogik des Managements und die Forderungen nach niedrigeren Lohn- und Sozialstandards gezeigt, wenn es darum ging, „ihre“ Werke vor Konkurrenz zu schützen. Eigene europäische oder gar darüber hinausgehende Organisationsbemühungen blieben lange Stückwerk oder kamen über Lippenbekenntnisse nicht hinaus. Ansätze, dies zu überwinden, zeigten sich erst in den *European Works Councils* der 1980er Jahre, die zudem die Kehrtwende der britischen Gewerkschaften von einer europafeindlichen Haltung zu einer Politik des rettenden Strohhalms markierten: Angesichts ihrer weitgehenden Marginalisierung und Entrechtung im Vereinigten Königreich wurde nun die europäische Ebene zur Ersatzarena, die freilich weder den nationalen Bedeutungsverlust ausglich noch zum Katalysator eines wirklich einheitlichen Vorgehens avancierte.

3. Niedergang und neue Wege

Politische Entscheidungen beeinflussten somit die Geschwindigkeit und Radikalität von Reform- und Verfallsprozessen. Die Interventionen der britischen Regierung zerschlugen die Kampfkraft der Gewerkschaften und verwiesen sie als gesellschaftliche Akteure auf die hinteren Plätze. Mangelnde Erfolge und abnehmende gesellschaftliche Repräsentativität schwächten sie zudem als intermediäre

³³ Vgl. Gennard, *History*, S. 180f.; Wrigley, *Trade Unions*, S. 32ff.; Peter Cook, *The Industrial Craftworker. Skill, Managerial Strategies and Workplace Relationships*, London 1996, S. 219–282.

Instanz, die ihre Mitglieder in das politische und soziale Gemeinwesen integrierte und legitime Mitspracheansprüche anmelden konnte. Dies galt im Grundsatz ebenfalls für die Bundesrepublik, wo die Gewerkschaften hinlänglich damit beschäftigt waren, den Mitgliederschwund zu bremsen. Auf der anderen Seite profitierten die deutschen Arbeitnehmervertreter davon, dass der Flächentarifvertrag durch betriebliche Vereinbarungen zwar in seiner Wirkung beschnitten, aber nicht aufgegeben wurde. In Großbritannien hingegen waren 1998 nur noch 40 Prozent aller Beschäftigten vom *collective bargaining* erfasst, und nur noch 13 Prozent der industriellen Abkommen wurden mit mehr als einem Arbeitgeber getroffen³⁴.

Entscheidenden Anteil an diesem Bedeutungsverlust hatte die Trias aus technologischem Fortschritt, konjunkturellem Abschwung und internationalem Wettbewerb. Dadurch wurden die für die industriellen Arbeitsbeziehungen ausschlaggebenden Koordinaten neu definiert und die Arbeitnehmerposition beträchtlich geschwächt. Streik blieb eine weitgehend stumpfe Waffe angesichts anhaltender struktureller Erwerbslosigkeit sowie dank neuer Informations- und Transporttechnologien, die Verlagerungen erleichterten. Strategische Fehler der Gewerkschaften und Pfadabhängigkeiten begünstigten diese Entwicklung: Organisationslernen erforderte Zeit, wurde meist erst mit großer Verzögerung in praktische Politik umgesetzt und erreichte oft nicht die Basis. Darin ähnelten sich, trotz unterschiedlicher institutioneller Voraussetzungen, die britischen und deutschen Entwicklungen – ebenso wie im Trend zur Fusionierung: Mitte der 1990er Jahre entschieden sich die Druckgewerkschaften in der Bundesrepublik und in Großbritannien fast zeitgleich, in größeren, industrieübergreifenden Vereinigungen – Amicus und ver.di – aufzugehen.

Dies war das Eingeständnis der eigenen Niederlage. Unter dem Eindruck der doppelten Erwartungshaltung, bei schrumpfenden Verteilungs- und Verhandlungsspielräumen sowohl die Arbeitsplätze der eigenen Mitglieder zu sichern als auch glaubhafte Strategien zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu entwickeln, gelang es den Gewerkschaften nicht, ihre Forderungen nach Zuständigkeitsmonopolen, Qualifizierungsmaßnahmen und Umverteilung von Arbeitszeit durchzusetzen. Von der Dynamik des Wandels überholt, verloren sie – wechselseitig bedingt – Einfluss und Mitglieder.

³⁴ Vgl. Chris Howell, *Trade Unions and the State. The Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890–2000*, Princeton/Oxford 2005, S. 162; für die Entwicklung der letzten zehn Jahre vgl. Craig Barrat, *Trade Union Membership* 2008, London 2009, S. 33–37.

Ein Weg aus dieser Sackgasse scheint noch immer nicht gefunden. In Großbritannien setzt man weiterhin auf große Einheiten: *Unite the Union*, die weitgespannte *Umbrella*-Gewerkschaft, in der Amicus 2007 aufging, kündigte jüngst an, sich künftig transatlantisch zu orientieren. In Deutschland deuten unterdessen die letzten Tarifkonflikte einen möglichen Trend zu kleineren, berufsständisch organisierten und geschlossen agierenden Vertretungen an, deren Verständnis ihres gesellschaftlichen Auftrags allerdings begrenzt ist. Ob dies Gewerkschaften neuen oder doch eher alten Typs sind, wird sich erst zeigen müssen.