universität wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

Transformationsdynamiken der Arbeit. Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung der Arbeitskräfte im Postfordismus.

Verfasser

Mag.phil. Roland Atzmüller

angestrebter akademischer Grad

Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt.Studienblatt:	A 092 300
Dissertationsgebiet lt.Studienblatt:	Politikwissenschaft
Betreuerin / Betreuer:	Univ. Prof. Dr. Eva Kreisky

b

Inhaltsverzeichnis

0. EINLEITUNG 1

1. KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN 1

1.1. Vorbemerkung – Konjunkturen der Krise 1

1.2. Einleitung 5

1.2.1. Arbeit aus sozialwissenschaftlicher Perspektive 8

1.3. Grundlagen gesellschaftskritischer Wissenschaft und Theoriearbeit 9

1.3.1. Empirische Analyse und Theoriearbeit 13

1.3.2. Sozialwissenschaft und Gesellschaft – Perspektiven der Gesellschaftskritik 17

1.4. Konzeptionelle Einbettungen – Regulationstheorie 21

1.4.1. Grundlegende Fragestellungen und Annahmen der Regulationstheorie 21

1.4.2. Regulationstheoretische Begriffe: Regulationsweise und Akkumulationsregime 24

1.4.3. Objekte der Regulation: Staat und Lohnverhältnis 26

1.4.4. Poulantzas' Staatstheorie 30

1.4.5. Probleme des Regulationskonzeptes 33

1.4.6. Regulation als Krisenbewältigung 36

1.5. Zur begrifflichen Fassung der postfordistischen Regulationsweise 39

1.5.1. Überlegungen zur Konzeptualisierung der Regulationsweise im Postfordismus 40

1.5.2. Das Konzept der Innovation – Reproduktion des Kapitalismus durch Veränderung 41

1.5.3. Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens 44

1.5.4. Die Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates – Workfare 48

1.6. Aufbau der Dissertation 53

I. THEORETISCHE GRUNDLAGEN 56

2. VERÄNDERUNG DES STAATES – STAAT DER VERÄNDERUNG – INNOVATIONSFÄHIGKEIT UND WORKFARE IM POSTFORDISTISCHEN STAAT 57

2.1. Einleitung 57

2.2. Staat und Veränderung 61

2.3. Veränderungen der Funktionsweise des Staates 66

2.4. Innovationsfähigkeit und Workfare 67

2.5. Schlussfolgerungen 73

3. INNOVATION, ARBEIT UND AUTORITÄRER STAAT – ÜBERLEGUNGEN ZUR STAATSTHEORIE IM POSTFORDISMUS 75

3.1. Einleitung – Postfordistische Staatsbegriffe 75

3.2. Staat und Arbeitsteilung 79

3.2.1. Veränderungen der Arbeit 83

3.2.2. Innovation und Entscheidung 85

3.2.3. Innovation bei Joseph A. Schumpeter 88

3.3. Überlegungen zum autoritären Staat im Übergang zum Postfordismus 90

3.4. Veränderungen der Arbeit, Innovation und autoritärer Staat 93

3.5. Abschließende Bemerkungen: Marxismus und schumpeterianischer Kapitalismus 96

4. CITIES AND WELFARE 99

4.1. Introduction 99

4.2. The role of cities in transition 102

4.3. New forms of governance on the urban level 105

4.4. From workfare to a capability oriented concept of welfare? 107

5. ÜBERLEGUNGEN ZUR KRISE DER SOLIDARITÄT – THESEN ZUR ENTWICKLUNG DES WOHLFAHRTSSTAATES 110

5.1. Einleitung 110

5.2. Die Solidarität der Gleichen 112

5.3. Krisen des Wohlfahrtsstaates 117

5.4. Schluss – die Zerstörung der Solidarität 121

II. ENTWICKLUNGEN DER ARBEITSMARKTPOLITIK 124

6. WORKFARE OR SOCIAL SECURITY? LABOUR-MARKET AND SOCIAL POLICY IN THE UK UNDER NEW LABOUR 125

6.1. The role of workfare in the restructuring of social and labour market policy institutions 126

6.2. Workfare in the UK 129

6.2.1. The National Minimum Wage 130

6.2.2. Expansion of in-work benefits: Working (Families) Tax Credit (W(F)TC) and Child Tax Credit (CTC) 133

6.2.3. The New Deal 135

6.2.4. Conclusion: Beyond neoliberalism, but TINA ('There is no alternative') all the same 139

7. DAS SCHWARZ-BLAUE EXPERIMENT: NACHHOLENDER NEOLIBERALISMUS ODER MODELL FÜR EUROPA – ÖSTERREICH IM JAHR 4 DER WENDE 144

Streiflichter des politischen Klimas in Österreich im EU-Wahlkampf 2004 144

7.1. Einleitung 145

7.2. Vorgeschichte 148

7.3. Das schwarz-blaue Regierungsprojekt 151

7.3.1. Eckpunkte des Regierungsprogramms 155

7.3.2. Das 0-Defizit, Steuerreform und die Reduktion der Steuerquote bis 2010 auf 40% 156

7.3.3. Arbeitsmarktpolitik 157

7.3.4. Kinderbetreuungsgeld 158

7.3.5. "Pensionssicherungsreformen" 158

7.4. Soziale Kämpfe 160

7.4.1. Die erste Protestphase: Februar 2000 – Der "Widerstand" gegen schwarz-blau: 161

7.4.2. Gewerkschaftliche Kämpfe: 162

7.5. Ausblick 164

8. AKTIVIERUNG STATT VOLLBESCHÄFTIGUNG – DIE ENTWICKLUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK IN ÖSTERREICH 167

8.1. Einleitung 167

8.2. Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Österreich 168

8.3. Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik in Österreich 182

8.3.1. Von der Arbeitsmarktverwaltung zum Arbeitsmarktservice 187

8.3.2. Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren 194

8.4. Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung – materielle Existenzsicherung 196

8.4.1. Von den „Sozialschmarotzerdebatten" zum Ausbau der Sanktionen 198

8.5. Entwicklungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 201

8.5.1. Dimensionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich 205

8.5.2. Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 208

8.5.3. Von der experimentellen zur innovativen Arbeitsmarktpolitik 213

8.5.4. Entwicklungen der innovativen Arbeitsmarktpolitik 218

8.6. Die Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz 2007 220

8.7. Zusammenfassung 223

9. INSTITUTION BUILDING AND ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES IN VIENNA SINCE THE 1990S 225

9.1. Introduction 225

9.2. Cities and the evolution of welfare 226

9.3. Economic and labour market developments in Vienna 229

9.4. Development of unemployment in Vienna since the late 1980s 231

9.5. The Waff 232

9.5.1. Activities of the WAFF 234

9.5.2. Services for employees 234

9.5.3. Services for Job Seekers - and entrants to the labour market 235

9.5.4. Services for companies 236

9.5.5. Partnership and tensions 237

9.6. Conclusions 239

III. DIE NEUZUSAMMENSETZUNG DES ARBEITSVERMÖGENS DER WARE ARBEITSKRAFT 242

10. QUALIFIKATIONSANFORDERUNGEN UND BERUFSBILDUNG IM POSTFORDISMUS 243

10.1. Qualifikationsstruktur und Berufsbildung im Fordismus 246

10.2. Veränderungen von Ökonomie und Arbeit im Übergang zum Postfordismus 249

10.2.1. Wirtschaftlicher Strukturwandel 249

10.2.2. Entwicklungstendenzen der Arbeit im Übergang zum Postfordismus 250

10.2.3. Krise der Beruflichkeit 251

10.3. Veränderungen von Qualifikationsstruktur und Berufsausbildung im Postfordismus 253

10.3.1. Zwischen endogenen Wachstumsfaktoren und Humankapital 253

10.3.2. Dimensionen des postfordistischen Qualifikationsverständnisses 255

10.4. Schlußfolgerungen 260

11. KRISE UND TRANSFORMATION DER ARBEITSTEILUNG. POLITISCHE UND IDEOLOGISCHE ASPEKTE DER VERÄNDERUNG DER WARE ARBEITSKRAFT 263

11.1. Einleitung 263

11.2. Die politische und ideologische Bedeutung der Arbeitsteilung im Kapitalismus 265

11.3. Arbeitsteilung und qualifizierte Arbeit 271

11.4. Krise der beruflichen Regulation der Ware Arbeitskraft 273

11.5. Schlussfolgerungen: Dimension der Neuzusammensetzung der Arbeitsteilung im Postfordismus 281

12. DIE REPRODUKTION DER WARE ARBEITSKRAFT IN DER KRISE – ÜBERLEGUNGEN ZUR EROSION DER DUALEN BERUFS-AUSBILDUNG 282

12.1. Einleitung 282

12.1.1. Krisentendenzen 284

12.1.2. Die berufliche Regulation der Arbeitskraft und Fordismus 286

12.1.3. Ökonomische Entwicklungstendenzen und die Krise der Beruflichkeit der Arbeit 288

12.2. Selektion – Prekarisierung – Exklusion 290

13. DIE KRISE LERNEN – NEUZUSAMMENSETZUNG DES ARBEITSVERMÖGENS IM POSTFORDISTISCHEN KAPITALISMUS. 294

13.1. Einleitung 294

13.2. Das Wissen der Ware Arbeitskraft 298

13.3. Innovationsfähigkeit und finanzgetriebenes Akkumulationsregime 301

13.4. Vom wohlfahrtsstaatlichen zum subjektivierten Krisenmanagment 303

13.5. Arbeit als Lernprozess – Veränderung des Kapitalismus durch Veränderung der Ware Arbeitskraft 306

13.6. Schlussfolgerungen 310

BIBLIOGRAPHIE 313

PUBLIKATIONSNACHWEISE (*: PEER REVIEWED) 341

ZUSAMMENFASSUNG 343

Abbildungen

Abbildung 1/Diagram 1: Increases in the Adult National Minimum Wage Compared with Changes in Prices (UK) and Average Earnings (GB), 1999–2007 132

Abbildung 2/Diagram2: Mandatory New Deal participants and job outcome rates 137

Abbildung 3/Diagram 3: Real income growth by quintile group 140

Abbildung 4/Diagram 4: Relative poverty: percentage of individuals in households with incomes below various fractions of median income (BHC). 141

Abbildung 5: Entwicklung der Arbeitslosigkeit: absolut 170

Abbildung 6: Entwicklung der Arbeitslosenrate nach nationaler Berechnung und Labour Force-Konzept, in Prozent 173

Abbildung 7: Entwicklung der Arbeitslosigkeit InländerInnen/AusländerInnen, in Prozent 173

Abbildung 8: Langzeitarbeitslosigkeit (>180 Tage) in Österreich 175

Abbildung 9: Langzeitbeschäftigungslosigkeit 176

Abbildung 10: Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen (2007) 179

Abbildung 11: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Alterskategorien (AMS-Daten), in Prozent 180

Abbildung 12: Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit (15-25 Jahre) 181

Abbildung 13: Arbeitslosenrate nach Bildungsgrad 181

Abbildung 14: Sanktionen bei Leistungen aus der ALV 200

Abbildung 15: Relative Entwicklung der Sanktionen im Verhältnis zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit 201

Abbildung 16: Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik: 1997 = 100 (inflationsbereinigt), in Prozent 209

Abbildung 17: Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (ohne aktive passive Ausgaben) pro Person: 2001 = 100 (inflationsbereinigt), in Prozent 213

Abbildung 18/Diagram 18: Development of unemployment (national calculation) 231

Abbildung 19/Diagram 19: Unemployment by gender and educational level 232

Tabellen

Tabelle 1: Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen 178

Tabelle 2: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (in Mio Euro) 208

Tabelle 3: TeilnehmerInnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen 210

Tabelle 4: Personen in Schulung: monatlicher Durchschnitt 211

Tabelle 5: Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik/Person in Euro 212

O. EINLEITUNG

1. KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN

1.1. Vorbemerkung – Konjunkturen der Krise

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise der letzten Jahre (exemplarisch: Stockhammer 2008; Sablowski 2011) hat die Frage aufgeworfen, ob das bis dato dominante Wachstumsmodell, das als finanzgetriebenes/finanzdominiertes Akkumulationsregime (Sablowski/Alnasseri 2001; Sablowski 2009; Huffschmid 2009) bezeichnet wurde, an seine Grenzen gestoßen und in eine sogenannte „große Krise" geraten ist, die zumindest mittelfristig eine grundlegende Anpassung der ökonomischen Basis wie auch des damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Institutionsgefüges – i.e. der Regulationsweise (s.u.) - erfordert. Dieses Akkumulationsregime, dessen Dynamiken, Widersprüche und Instabilitäten die Restrukturierungsprozesse der kapitalistischen Produktionsweise vorantrieben, ist insbesondere durch die zentrale Bedeutung des fiktiven Kapitals bestimmt, die sich in der Ausdehnung der Finanzmärkte und der unterschiedlichen Anlage- und Kreditformen manifestiert. Diese beruht wesentlich auf der Kapitalisierung und Inwertsetzung der Reproduktion der Lohnabhängigen und ihrer Familien (Ausbau kapitalgedeckter Pensions- und Krankenversicherungen, kreditfinanziertes Eigentum am Wohnen etc.).

Die Durchsetzung des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes korrespondierte auf der einen Seite mit weitreichenden Veränderungen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, der Arbeitsprozesse und Arbeitsorganisation sowie der Beschäftigungs- und Lohnverhältnisse. Die Ausdehnung der Finanzmärkte und die wachsende Bedeutung des Anlagekapitals bedingte eine verstärkte Orientierung der Unternehmen an der kurzfristigen Gewinnmaximierung und am Unternehmenswert, da der Share-holder Value zum zentralen Ziel der unternehmerischen Aktivitäten gemacht wurde (Sablowski 2005). Da es für Unternehmen immer weniger ausreicht, durchschnittlich profitabel zu sein, wurde der Kampf um Extraprofite zur permanenten Notwendigkeit für die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit. Die Suche nach und Umsetzung von Produkt- und Prozessinnovationen wird daher zur grundlegenden Anforderung an die Unternehmen. Diese Prozesse stellen jedoch einerseits neue Anforderungen an die betrieblichen Formen der Arbeitsteilung und der

Arbeitsorganisation und fordern nicht zuletzt von den Lohnabhängigen die Entwicklung neuer Fähigkeiten und Kompetenzen und damit eine Dynamisierung des Gebrauchswertes ihrer Arbeitskraft, damit sie zur Entwicklung und Umsetzung von Innovationen beitragen und so zu AkteurInnen der Rationalisierung werden oder zumindest fähig sind, mit Veränderungen der Produktionsprozesse umzugehen (Sauer 2005: 110f; Sauer et al. 2001: 184ff; Peters/Sauer 2005: 84).

Auf der anderen Seite ist nicht zuletzt durch die Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme (Pensionsversicherung, Krankenversicherung etc) in vielen Ländern, die das Wachstum des Anlagekapitals gefördert haben, und die Forcierung individueller Eigenheime, die durch Kredite finanziert werden, das finanzgetriebene Akkumulationsregime eng mit dem Umbau der wohlfahrtsstaatlichen Systeme der letzten zwei bis drei Jahrzehnte verbunden. In diesen Entwicklungen wird die Reproduktion der Individuen und Familien in zunehmendem Maße zu einer (fiktiven) Ware gemacht, auf den Finanzmärkten investiert und an die Rentabilität der Anlageformen gebunden (Blackburn 1999; Frangakis et al. 2009). Die Absicherung bestimmter Risiken und Bedürfnisse (Krankheit, Alter, Wohnen) wird der individuellen Eigenverantwortung der Marktsubjekte übertragen und die dafür notwendigen Ressourcen, die sich in der Regel aus den Löhnen der jeweiligen Personen speisen, werden im Anlageprozess zu Kapital. Dies sagt aber nichts darüber aus, inwieweit die Menschen in diesem Prozess zu AnlegerInnen werden und sich gar als KapitaleignerInnen und SpekulantInnen betrachten (Redak 2009: 147ff). Außerdem ist offensichtlich, dass diese Entwicklungen nur für diejenigen, die ausreichend Einkommen lukrieren können, eine Option darstellen, aber, wie die Einbrüche etwa der Pensionsfonds in der Wirtschaftskrise gezeigt haben, auch für diese Gruppen nicht ohne Risiko sind. Alle anderen, die zu den prekär Beschäftigten und den Working Poor zählen, sind weiterhin auf die sozialen Sicherungssysteme des Staates verwiesen, deren Leistungen aber zunehmend eingeschränkt und strikteren Kontrollmechanismen (Bedürftigkeit, Arbeitsbereitschaft) unterworfen werden.

Die skizzierten Entwicklungstendenzen hängen eng mit einer Reihe von Veränderungen der Lohnverhältnisse zusammen. So werden auf der einen Seite die aus den Löhnen (und den sogenannten Lohnnebenkosten bzw. Arbeitgeberabgaben) finanzierten Sozialversicherungsbeiträge aus dem Lohnverhältnis herausgelöst und in kapitalgedeckte Systeme transferiert (Mum 2008). Auf der anderen Seite wird ein wachsender Teil der zunehmend residualisierten Sozialtransfers aus Steuern finanziert. Das senkt die

Arbeitskosten für die Unternehmen und löst die Reproduktion der auf diese Systeme angewiesenen Teile der Lohnabhängigen bzw. der Bevölkerung im Allgemeinen aus ihrer Verbindung zu den Lohnkämpfen (Friot 2004: 76ff). Damit werden die kollektivistischen und solidarischen Potenziale der sozialen Sicherungssysteme in den entwickelten kapitalistischen Staaten, die aber bspw. durch ihre Verknüpfung mit dem Modell des männlichen Familienernährers auf sehr spezifische Art vergeschlechtlicht waren, sukzessive ausgehöhlt, sodass die Absicherung der Reproduktion der Arbeitskräfte und ihrer Familien entlang der skizzierten Entwicklungen, die die prekär Beschäftigten und Working Poor auf die residualisierten Wohlfahrtssysteme (Gray 2004a: 160ff) und die besserverdienenden Arbeitskräfte auf die Finanzmärkte verweisen, polarisiert wird .

Das hat gravierende politische Auswirkungen. Unter den Bedingungen umlagefinanzierter sozialer Sicherungssysteme konnte eine gewisse Korrespondenz zwischen den Interessen der Lohnabhängigen und der TransferleistungsbezieherInnen hergestellt werden, die sich bspw. darin ausdrückte, dass in manchen Staaten der Anstieg etwa der Pensionszahlungen an die durchschnittlichen Lohnsteigerungen gebunden war. In den kapitalgedeckten Systemen der Pensions- und Krankenversicherungen werden die Interessen der Arbeitskräfte, die hier als Investoren auftreten, an die Performance und damit Rentabilität der jeweiligen Fonds gebunden, die in letzter Konsequenz weiterhin von der Profitabilität der Unternehmen abhängen. Sie werden damit in Widerspruch zur Entwicklung der Löhne gebracht, was die Solidarisierung der Lohnabhängigen verhindern soll.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Textes ist aus der Krise des Finanzsystems eine Verschuldungskrise in vielen, insbesondere peripheren europäischen Staaten geworden (Becker 2011). Gleichzeitig scheint es so, als würden insbesondere die wirtschaftlich stärksten Staaten der EU (insbesondere Deutschland) fähig sein, die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu überwinden, um so weiterzumachen wie bisher. Die Auswirkungen der Schuldenkrise auf die wirtschaftlichen, aber auch gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in den am stärksten betroffenen Ländern sind m.E. gegenwärtig noch nicht abzusehen. In den jüngsten Entwicklungen zeichnet sich aber eine klare Richtung der Krisenbewältigungsmaßnahmen in vielen Ländern ab, die v.a. auf der forcierten Kürzung der öffentlichen und sozialen Ausgaben abzielt. In manchen Ländern wie etwa Großbritannien sind die inneren politischen Kräfteverhältnisse so strukturiert, dass ein massives Kürzungsprogramm zur Reduktion des staatlichen Defizits mit unabsehbaren Folgen für die

wirtschaftliche und soziale Entwicklung (Anstieg der Arbeitslosigkeit) durchsetzbar erscheint. Dieses Programm verspricht die Nation zu retten und durch die Befreiung des privaten Sektors von der Last öffentlicher Verschuldung die wirtschaftliche Dynamik widerherzustellen, macht sich aber tatsächlich daran, dort weiter zu machen, wo der Thatcherismus unterbrochen wurde.

Staaten, die die politischen und ökonomischen Möglichkeiten nicht haben, um die Verschuldungskrise aus eigener Kraft zu überwinden, werden gezwungen, sich unter den Schutz des sogenannten „Europäischen Schirms" zu begeben. Dieser bindet die Gewährung von Mitteln an die Sanierung der Haushalte der peripheren Staaten Europas durch massive Kürzungen der öffentlichen Ausgaben und insbesondere der Sozialsysteme. Diese Strategien und ihre möglichen sozialen Folgen sind nicht zuletzt aus den Strukturanpassungsprogrammen im Trikont und früheren Schuldenkrisen bekannt und zielen auf eine Senkung des Reproduktionsniveaus der Bevölkerung, um auf diese Weise die Staatsfinanzen zu sanieren, den Schuldendienst zu reduzieren und die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Ökonomie wieder herzustellen. Sie beruhen in der Regel auf einer weitreichenden Inwertsetzung und Aneignung des sogenannten Sozialeigentums – etwa durch forcierte Privatisierung und Liberalisierung – und zielen zusammen mit den Kürzungen im Sozialbereich darauf, die Kosten und Auswirkungen der krisenhaften Entwicklungen auf die Individuen und Haushalte zu verlagern (Frangakis et al. 2009; Huffschmid 2009).

Das heißt, dass in der bis dato größten Krise jenes gesellschaftlichen Entwicklungsmodells, das nicht zuletzt durch neoliberale Regierungsprojekte vorangetrieben wurde, „Reform"-strategien, die den Rückbau des Staates und der Sozialausgaben auf der einen, die Liberalisierung der Finanzmärkte auf der anderen Seite zu zentralen Säulen ihrer Hegemonie machten, weiterhin als alternativenlose Maßnahmen der Krisenbewältigung präsentiert werden. Ja mehr noch, angesichts der Verschiebung der Krise vom Finanzsektor auf die Staatsverschuldung, können derartige „Reform"-Programme ihren ideologischen Charakter verschleiern und erfahren einen „Objektivierungsschub" (Atzmüller 1997: 20). Sie werden nunmehr als aus der Krise resultierende Notwendigkeiten präsentiert, wie etwa an den Ausgabenkürzungen der britischen Koalitionsregierung zwischen der Conservative Party von David Cameron und den Liberal Democrats von David Clegg gezeigt werden kann. War das thatcheristisch „TINA – There is no alternative" die letztlich dezisionistische Setzung eines Rationalitätsanspruchs eines extrem polarisierenden Regierungsprojektes, das sich seine

Legitimation im Wettbewerb der Standorte erst suchen musste, so begründet nunmehr die Ausnahmesituation der Krise die angeblich objektive Notwendigkeit der geplanten Maßnahmen, der sich zu entziehen irrational und verantwortungslos wäre. Die Regierung Cameron besteht daher darauf, dass „we are all in it“ und es daher bei den Krisenbewältigungsstrategien nicht um die Rekonstitution einer spezifischen Form der Klassenherrschaft, sondern um die Rettung der ganzen Gesellschaft geht. Anstatt neoliberale Reformprogramme nachhaltig zu delegitimieren, zeigt sich hier ein Versuch, die Krise selbst zum ideologischen Kitt der Gesellschaft zu machen.

1.2. Einleitung

Die in dieser Arbeit präsentierte Auswahl von Aufsätzen wurde in einem Zeitraum von etwa sieben Jahren geschrieben. Sie sind daher in einer Zeit entstanden, in der sich die eingangs skizzierten Entwicklungen und Widersprüche zuspitzten, die schließlich in die Krise seit 2008 und die sich abzeichnenden Folgen mündeten. Ihnen liegt eine Reihe von Fragestellungen und Themen zugrunde, die ich im kursorischen Aufriss zu den krisenhaften Entwicklungen der letzten Jahre bereits angesprochen haben. Wenn die eingangs angedeutete Wahrnehmung stimmt, dass die sich abzeichnenden dominanten Muster der herrschaftsförmigen Bewältigung der Krise auf einer Verschärfung neoliberaler Transformationsstrategien beruhen, so können die theoretischen wie auch empirischen Analysen zu einem besseren Verständnis der möglichen Entwicklungen in bestimmten Bereichen beitragen.

Im Zentrum der Aufsätze stehen v.a. Auseinandersetzungen mit Veränderungen der Regulation der Reproduktionsprozesse der Ware Arbeitskraft und der (kapitalistischen) Arbeitsteilungen, die eine wesentliche Dimension des Umbaus der (kapitalistischen) Wohlfahrtsstaaten im Übergang zu einem postfordistischen Akkumulationsregime in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten bilden.

Diese Veränderungen werden einerseits anhand von empirischen Analysen und theoretischen Diskussionen zu Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik, die eine wesentliche Dimension der sozialen Auseinandersetzungen um die Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates darstellt, andererseits anhand von theoretisch und empirisch angeleiteten Auseinandersetzungen mit den Veränderungen der Arbeit und der damit verbundenen Neuzusammensetzungen des Arbeitsvermögens der Ware Arbeitskraft, wodurch die gesellschaftliche Regulierung der

Qualifizierungs- und Berufsbildungsprozesse ins Zentrum rückt, näher diskutiert. In den jüngsten Aufsätzen rückt dabei immer mehr die Frage nach dem Verhältnis der jeweils analysierten Entwicklungen und der Bewältigung krisenhafter Erscheinungen der postfordistischen Gesellschaftsformation in den Vordergrund.

Gerade der Versuch, sich mit den Folgen der Krise und den in den Veränderungsprozessen der letzten Jahre durchgesetzten Krisenbewältigungs-mechanismen auseinanderzusetzen, erfordert eine grundlegende Reflexion meiner konzeptionellen Grundlagen und der in den theoretischen Arbeiten wie auch empirischen Untersuchungen zur Anwendung gebrachten und (hoffentlich) weiterentwickelten Begrifflichkeiten. In diesem Einleitungsaufsatz möchte ich daher versuchen, eine synthetisierende Perspektive auf die in den verschiedenen Aufsätzen dargestellten empirischen Untersuchungen konkreter Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bzw. in der berufliche Ausbildung einerseits und meine theoretischen Überlegungen und Reflexionen zur Veränderung der Arbeit und der Neuzusammensetzung der Ware Arbeitskraft im Übergang zum Postfordismus und der damit verbundenen Veränderungen der Regulationsweise und des Staates andererseits zu entwickeln.

Das heißt, ich werde zentrale theoretische Ergebnisse und Schlussfolgerungen der hier präsentierten Arbeiten und mögliche Weiterentwicklungen der vorgestellten Überlegungen, die auch auf ein mögliches zukünftiges Forschungsprogramm hinweisen, diskutieren. Ziel dieser Einleitung ist es daher, die inhaltliche Klammer der verschiedenen Aufsätze systematisch zu entwickeln und darzustellen und ihre wissenschaftstheoretischen und methodologischen Grundlagen, die ich ihrer Erarbeitung zu Grunde zu legen versucht habe, sichtbar zu machen. Es geht also darum, zentrale Begriffe, die ich in den Aufsätzen immer wieder verwende, vorzustellen und ihren konzeptionellen Rahmen näher zu erläutern, der insbesondere in der Regulationstheorie und neoschumpterianischen Diskussionen (s.u.), in Ansätzen kritischer Staatstheorie, wie sie nicht zuletzt von Nicos Poulantzas, Joachim Hirsch und Bob Jessop entwickelt wurden, sowie in den Analysen der kritischen Arbeitsforschung und „labour process theory“, die sich mit Veränderungen der Arbeit im Übergang zum Postfordismus beschäftigen, zu verorten ist.

Im ersten Abschnitt werde ich daher näher auf die wissenschaftstheoretischen und methodologischen Annahmen eingehen, die ich in meinen empirischen Forschungsarbeiten

wie auch theoretisch orientierten Untersuchungen und Analysen anzuwenden versucht habe. Dabei werde ich mich einerseits auf das Verhältnis und die Zusammenhänge von empirischer Forschung und Theoriearbeit konzentrieren. Andererseits möchte ich auch einige Überlegungen über die soziale Rolle und Position von gesellschaftskritischer Wissenschaft und Theoriebildung präsentieren, die mir mit Blick auf soziale Auseinandersetzungen um Emanzipation und gesellschaftliche Demokratisierungsprozesse zentral erscheinen.

Im zweiten Abschnitt werde ich vor allem auf den zentralen konzeptionellen Rahmen der Regulationstheorie näher eingehen und einige wesentliche Begriffe (Regulation, Staat, Lohnverhältnis, Hegemonie) diskutieren, auf die ich mich in den hier gesammelten Aufsätzen immer wieder beziehe, näher. Die in diesem Abschnitt entwickelten Diskussionen werden die vorgestellten Begrifflichkeiten auf relativ hoher Abstraktionsebene entwickeln, wobei ich aber sichtbar machen will, dass die dargestellten Konzepte nur dann ihre Bedeutung entfalten, wenn sie konkrete und komplexe Untersuchungen anleiten können.

Im dritten Abschnitt werde ich vor diesem Hintergrund eine Reihe von Begriffen und Konzepten diskutieren, die in Auseinandersetzung mit konkreten Entwicklungen in den Untersuchungsfeldern der folgenden Aufsätze erarbeitet und weiterentwickelt wurden. Dabei werde ich mich v.a. mit der Bedeutung von Innovationsfähigkeit und Veränderung für die Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise im Übergang zum Postfordismus auseinandersetzen, die m.E. ein wichtiger Aspekt der Regulationsweise der neuen Gesellschaftsformation geworden sind. Weiters werde ich durch eine Diskussion von Workfare staatstheoretische Überlegungen wiederaufnehmen und mit Blick auf die Veränderung des Wohlfahrtsstaates diskutieren, da sich an den vorherrschenden kritischen Auseinandersetzungen zu den Veränderungen etwa im Bereich der Arbeitsmarktpolitik einige interessante Probleme gesellschaftskritischer Diskussionen zum Umbau des Staates unter neoliberalen Vorzeichen aufzeigen lassen. Schließlich werde ich auf das Problem der Neuzusammensetzung der Ware Arbeitskraft im Postfordismus eingehen, durch die m.E. die sozialen Auseinandersetzungen um die Bildungssysteme ins Zentrum der Entwicklungen gerückt sind. Mit diesen Entwicklungen verbindet sich eine zentrale Dimension der postfordistischen Regulationsweise, die darin besteht, die Bewältigung der Krisenhaftigkeit und Instabilität dieser sich durchsetzenden Gesellschaftsformation auf die Individuen zu verlagern, die fähig und bereit sein müssen, ihr Arbeitsvermögen durch Lernen permanent anzupassen.

1.2.1. Arbeit aus sozialwissenschaftlicher Perspektive

Arbeit wird daher in den vorliegenden Aufsätzen aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive diskutiert und nicht einfach auf eine zielgerichtete, bedürfnisbefriedigende und planmäßige Tätigkeit reduziert, bei der geistige und/oder körperliche Kräfte eingesetzt werden – so die Definition des Duden-Lexikons (1989). Ein derartiges, wirtschaftswissenschaftlich verengtes Verständnis von Arbeit kann aus sozialwissenschaftlicher und gesellschaftskritischer Perspektive nicht ausreichen, da damit wesentliche Dimensionen einer adäquaten Analyse der gesellschaftlichen Einbettung von Arbeit und ihrer Bedeutung für die Konstitution sozialer Ungleichheiten, Ressourcenverteilungen und Hierarchien sowie der sich an diesen Dimensionen entzündenden sozialen Konflikte ausgeblendet werden. Dies würde nicht nur dem zu untersuchenden Gegenstand nicht gerecht, sondern sagte letztlich auch einiges über das Bestreben aus, gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die den konkreten gesellschaftlichen Arbeitsprozessen und den Verhältnissen, in denen sie stattfinden, zugrundeliegen, nicht thematisieren zu wollen. Über die spezifischen gesellschaftlichen Organisationsformen von Arbeit und die ihnen zugrundeliegenden gesellschaftlichen Verhältnisse werden zentrale Konfliktlinien der Gesellschaft konstituiert, entlang derer sich Interessen organisieren, Ressourcen angeeignet und verteilt bzw. unterschiedliche Aktivitäten und Tätigkeitsbereiche hierarchisch geordnet werden. Arbeit ist daher eine zentrale Dimension der Stratifizierung der Gesellschaft, also ihrer klassenförmigen, geschlechtsspezifischen und rassistischen Strukturierungen. Letztere materialisieren sich nicht zuletzt in den Arbeitsprozessen und im arbeitsteiligen Vollzug der damit verbundenen Aufgaben und tragen so zur Reproduktion gesellschaftlicher Macht- und Herrschaftsverhältnisse bei.

Für eine sozialwissenschaftliche und gesellschaftskritische Herangehensweise an Arbeit sind daher folgende Fragen zentral: In welchen Verhältnissen findet Arbeit statt (Marx 1972: 199), welche Formen der Arbeitsorganisation und der Arbeitsteilung liegen den gesellschaftlichen Produktionsprozessen zugrunde und welche Trennungen gesellschaftlicher Sphären und Bereiche (Eigentum/Erwerbsarbeit, Haushalt/Erwerbssphäre, Produktion/Reproduktion, privat/öffentlich) resultieren daraus? Dies verweist aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive auf den politischen Charakter der gesellschaftlichen Organisationsformen von Arbeit und damit auf die Rolle des Staates, die daher in den vorliegenden Arbeiten auch immer wieder thematisiert wird.

In der disziplinären Trennung der Wissenschaften und im Universitätsbetrieb ist Arbeit als Forschungsgegenstand im deutschen Sprachraum eher als ein Teil der Soziologie konzipiert – sieht man bspw. von der Analyse der Arbeitsmarktpolitik ab, die als Teil der Sozialpolitik in der Politikwissenschaft beheimatet ist. Diese Zuordnung hat m.E. weniger damit zu tun, dass es tatsächlich möglich wäre, einen Forschungsgegenstand wie Arbeit klar einer bestimmten sozialwissenschaftlichen Disziplin zuzuordnen, weil ja auch die disziplinären Trennungen in den Sozialwissenschaften selbst zu problematisieren sind. Trotzdem bedingt die fast exklusive Zuordnung von Arbeit als Forschungsfeld zur Soziologie eine gewisse Verengung des disziplinär bedingten Erkenntnisinteresses. Dieses führt meiner Ansicht nach zu einer Unterschätzung, ja mitunter sogar Ausblendung des politischen und damit umkämpften Gehaltes von Arbeit und der daraus resultierenden Bedeutung des Staates aber auch anderer regulatorischer Instanzen für die jeweils historisch und nationalstaatlich spezifischen Konfigurationen von Arbeit und der sie konstituierenden sozialen Verhältnisse, Arbeitsteilungen und Formen von Arbeitsorganisation (Jürgens/Naschold 1983; Burawoy 1985; Hildebrandt et al. 2007).

1.3. Grundlagen gesellschaftskritischer Wissenschaft und Theoriearbeit

Die hier präsentierten Aufsätze sind das Ergebnis meiner Beschäftigung mit dem Thema Arbeit aus einer gesellschaftstheoretisch orientierten, sozialwissenschaftlichen bzw. politologischen Perspektive. Sie sind hauptsächlich im Rahmen meiner Aktivitäten für das außeruniversitäre (und daher vornehmlich projektfinanzierten) Forschungsinstitut FORBA (Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt) entstanden. Viele der hier präsentierten Aufsätze beruhen auf Forschungsergebnissen, die ich insbesondere in zwei größeren europäischen Forschungsprojekten erarbeiten konnte. Sowohl im Projekt RESORE (Employee's ressources and social rights in Europe), das im 5. Rahmenprogramms der EU von 2003 bis 2005 durchgeführt wurde, als auch im Projekt CAPRIGHT (Ressources, rights and capabilities. In search of social foundations for Europe), das im 6. Rahmenprogramm von 2006 bis 2010 durchgeführt wurde, konnte ich mich ausführlich mit den Veränderungen der Sozial- und insbesondere Arbeitsmarktpolitik in Österreich aus vergleichender Perspektive beschäftigen. In jüngster Zeit ermöglicht mir insbesondere das EU-Projekt WorkAble (Making Capabilities Work, Laufzeit 2009-2012) eine empirisch orientierte Vertiefung meiner Auseinandersetzung mit der Qualifizierung und Berufsausbildung der Arbeitskräfte

und der Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens der Lohnabhängigen in den Transformationsprozessen der Arbeit.

Neben der Arbeit in langfristigen EU-Projekten habe ich aber auch in einer Reihe von Projekten gearbeitet, die der Auftragsforschung zuzurechnen sind. Für derartige Projekte vergeben staatliche und parastaatliche Institutionen oder Interessensvertretungen Mittel, um über ein bestimmtes Problem wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse zu erhalten. Während bspw. EU-Forschungsprojekte, die meist in enger Zusammenarbeit mit universitären Instituten stattfinden, eine vergleichsweise langfristige wissenschaftliche Arbeit ermöglichen, lassen sich gerade an der Auftragsforschung die Schwierigkeiten gesellschaftskritischer Wissenschaft, die auf die Einwerbung von Projektmitteln auf einem Forschungsmarkt angewiesen ist, sehr gut sichtbar machen.

In der Auftragsforschung – in einem geringeren Ausmaß gilt das aber auch für die Antragsforschung, die nach der Ausschreibung wissenschaftlicher Programme durchgeführt wird – resultieren sowohl das Erkenntnisinteresse wie auch die Fragestellungen aus den Interessen und der Problemsicht öffentlicher Institutionen und Interessensvertretungen, die mitunter von internen Widersprüchen und Konflikten getrieben sein können. Sie entstehen daher – zumindest auf den ersten Blick, und insbesondere aus dem Blickwinkel junger ForscherInnen in diesem Segment der Wissenschaft – nicht aus den Logiken einer möglicherweise langfristig angelegten, systematischen und von den WissenschafterInnen selbst konzipierten Forschungsstrategie und damit verbundenen empirischen wie theoretischen Fragestellungen. Die daraus resultierende Forschungspraxis wirkt daher zumindest anfänglich relativ sprunghaft und zerfahren und scheint vornehmlich auf punktuelle, anwendungsorientierte Forschungsergebnisse abzuzielen. Das heißt, angesichts in der Regel viel zu knapper Projektmittel ist eine vertiefte theoretische wie auch empirische Forschung oft nicht möglich, da es bei derartigen Untersuchungen meist gar nicht darum geht, eine Fragestellung in einem umfassenden Sinne zu bearbeiten.

Die Logik der Auftragsforschung zwingt vielmehr zur vertraglichen Erfüllung der in einem Projekt vereinbarten Aufgaben, was immer wieder dazu führen kann, dass Forschungsarbeiten dann beendet werden müssen, wenn man an einem Punkt angelangt ist, von dem aus es möglich wäre, tiefer in das jeweilige Problem einzutauchen. Umgekehrt kann es auch sein, dass sich zwischen den wissenschaftlich begründeten Interessen und jenen der

AuftraggeberInnen in der Erarbeitung und Diskussion der Ergebnisse erhebliche Differenzen auftun. In letzter Konsequenz ist es nicht der wissenschaftliche Gebrauchswert der durchgeführten Untersuchungen, der den Forschungsprozess in der Auftragsforschung antreibt, sondern ihr Tauschwert, aus dem Gehälter, institutionelle Infrastrukturen etc. bezahlt werden müssen.

Etwas anders gelagert ist die Situation in der Antragsforschung, wie sie etwa von der Europäischen Kommission in den verschiedenen Rahmenprogrammen oder in nationalen Forschungsprogrammen finanziert wird. Aber auch hier steht man als Wissenschafter vor dem Problem, dass die inhaltliche Ausrichtung durch das jeweilige Programm und dem daraus resultierenden Ausschreibungstext vorgegeben ist, in das man sein Forschungsinteresse einzuordnen versucht. Es ist für wissenschaftliche Aktivitäten in der außeruniversitären Forschung aber von zentraler Bedeutung, an großen, mehrjährigen EU-Projekten teilnehmen zu können, da sie eine längerfristige Finanzierung der eigenen Stelle und damit Arbeit an einem bestimmten Thema ermöglichen. Neben den Vorgaben, die im Ausschreibungsprozess existieren, stellt hier aber die Konfrontation mit starken inhaltlichen und konzeptionellen Vorgaben durch die KoordinatorInnen oftmals eine erhebliche Herausforderung an die eigenen Interessen und Vorstellungen dar und erzwingt immer wieder inhaltliche Auseinandersetzungen, die man unter anderen Bedingungen nicht geführt hätte[1]. Ob dies die eigenen Perspektiven erweitert oder nicht, hängt viel von den konkreten Abläufen im jeweiligen Projekt ab, wie auch von der eventuell erst zu erarbeitenden Souveränität, die eigene Perspektive auf ein bestimmtes Feld und seine theoretische und gesellschaftskritische Durchdringung gegen andere Konzeptionen und Diskurse zu behaupten.

Wie aus den obigen Ausführungen klar geworden sein dürfte, stellt die Aufrechterhaltung des Anspruchs, gesellschaftskritische, theoretisch angeleitete sozialwissenschaftliche Forschung zu machen, unter den skizzierten Umständen eine Herausforderung dar. Sie erfordert eine Reihe komplementärer Strategien der intellektuellen Auseinandersetzung, wenn man sich nicht auf die serielle und quasi mechanische Durchführung derartiger Forschungsprojekte zurückziehen und letztlich nur Lohnforschung betreiben will, was leicht ein Abgleiten in Empirismus und Positivismus zur Folge haben kann. Zu derartigen komplementären

[1] Siehe dazu etwa die Überlegungen aus Perspektive des Capability Ansatzes von Amartya Sen im Kapitel 4 und Kapitel 9, die im Rahmen des Capright Projektes entstanden sind.

Strategien zählen sicher die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen in wissenschaftlichen Publikationen und der Versuch, diese für eine vertiefte theoretische Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Forschungsfeld zu nutzen. Die Aufsätze dieser Dissertation sind das Resultat dieser Strategie. Die skizzierten Probleme außeruniversitärer Forschung machen darüber hinaus verständlich, warum es für mich eine inhaltlich wichtige Ergänzung und Erweiterung der den präsentierten Aufsätzen zugrundeliegenden Forschungen darstellt, den Kontakt zur Universität aufrechtzuerhalten, was ich mit meiner Tätigkeit als externer Lektor, die den oft fruchtbaren Austausch mit Studierenden ermöglicht, wie auch durch die Kooperation mit WissenschaftlerkollegInnen versuche. Letzteres war für mich bspw. im Rahmen eines Projektes für den Jubiläumsfonds der österreichischen Nationalbank (Kreisky et al. 2006a) möglich. In Verbindung mit diesen komplementären Aktivitäten konnte ich die im Rahmen meiner außeruniversitären Forschungstätigkeit erarbeiteten Ergebnisse mit theoretisch orientierten und gesellschaftskritischen Auseinandersetzungen und Debatten konfrontieren, die mir halfen, meine Perspektive auf das Forschungsfeld Arbeit zu erweitern.

Wie eingangs bereits ausgeführt, beruhen einige der in dieser Dissertation vorgelegten Arbeiten auf Ergebnissen empirischer Forschungsprojekte. Diese werden in den vorliegenden Aufsätzen aus theoretischer und gesellschaftskritischer Perspektive analysiert und bilden die Grundlage meiner Versuche; Theoriearbeit im Bereich Arbeit voranzutreiben. Insofern nun diese Arbeiten den Anspruch erheben (wollen und können), das Projekt einer umfassenden kritischen Analyse kapitalistischer Gesellschaften in einer Phase intensiver Transformationen voranzutreiben, die sowohl theoretisch wie auch empirisch fundiert ist, ist es notwendig, zwei Probleme näher zu reflektieren. Einerseits geht es um das Verhältnis und die Vermittlung von empirischer Forschung und Theoriearbeit, das – so zumindest mein Anspruch – meine Annäherung an konkrete empirische Forschungsgegenstände (z.B. Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik) anleitet und eine zentrale Grundlage meiner Versuche darstellt, theoretische Diskussionen in meinem Forschungsgebiet voranzutreiben.

Andererseits möchte ich näher auf die soziale Rolle und Bedeutung gesellschaftskritischer Theoriearbeit und sozialwissenschaftlicher Forschung eingehen, die m.E. nicht in eine Position des Außerhalbs oder gar der intellektuellen Avantgarde einnehmen kann: Aufgrund der „doppelten Hermeneutik“ (Giddens 1988) sozialwissenschaftlichen Denkens ist sie stets auch Teil der Gesellschaft, über die sie Wissen zu produzieren beansprucht. Die Behauptung einer Avantgardeposition gesellschaftskritischen Denkens würde m.E. die soziale Position der

Wissenschaften bzw. Produktion von Wissen im Allgemeinen in den von verschiedenen Macht- und Herrschaftsbeziehungen durchzogenen Arbeitsteilungen der Gesellschaft, zu deren Reproduktion sie beitragen, nicht ausreichend hinterfragen können.

1.3.1. Empirische Analyse und Theoriearbeit

Die Zusammenhänge von Theoriearbeit und gesellschaftskritischem Anspruch sowie der theoretischen Weiterentwicklung zentraler analytischer Begriffe und Konzepte mit Untersuchungen konkreter Entwicklungen und Erkenntnisse, die durch empirische Forschungsarbeiten gewonnen wurden, stellen ein grundlegendes Problem der hier präsentierten Aufsätze dar. Die Notwendigkeit, sich damit auseinanderzusetzen ergibt sich aus einem auf den ersten Blick banalen Grund. Es ist nicht adäquat, Gesellschaftskritik zu betreiben, ohne sich näher mit konkreten und komplexen gesellschaftlichen Entwicklungen auseinanderzusetzen. Dies mag eine Selbstverständlichkeit sein, angesichts der in vielen kritischen Debatten immer noch anzutreffenden Tendenz, empirische Entwicklungen bestenfalls als Illustration ewig gültiger Theorien zu sehen oder erstere gar diesen anzupassen, scheint es mir aber weiterhin notwendig, die Interdependenz von Theoriearbeit und empirischer Forschung zu betonen.

Ein zentraler Ausgangspunkt meiner Herangehensweise an empirische Forschungsarbeiten ist die nicht zuletzt in Diskussionen des „kritischen Realismus“ (Pühretmayer 2005; Sayer 1999) betonte Feststellung, dass das in empirisch orientierte Forschungsprozessen erarbeitete und systematisierte Wissen über konkrete, gesellschaftliche Prozesse nicht weniger „theoriegeladen“ als Theoriearbeit sei. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Erarbeitung empirisch fundierter Erkenntnisse die Anwendung (und Weiterentwicklung) adäquater theoretischer Begriffe und Konzepte erfordert. Erst durch diese wird es nämlich möglich, mit spezifischen Fragestellungen und Erkenntnismethoden – also analytischen Werkzeugen – an einen Forschungsgegenstand – das sogenannte „Real-Konkrete“ (Poulantzas 1975b: 10) – heranzugehen und die auf den ersten Blick chaotische und inkohärente Realität im (wissenschaftlichen) Analyseprozess in ihrer Komplexität zu erfassen.

> „In diesem Sinne ist die Bewegung vom Real-Konkretem zum Konkreten-im-Denken eine Bewegung von einer einfachen und oberflächlichen Kategorie zu einem komplexen (multiple Bestimmungen synthetisierenden) Ansatz mit ontologischer Tiefe (die

> zugrundeliegenden Kräfte identifizierend und mit den empirischen Aspekten des Real-Konkreten verbindend).“ (Jessop 2007: 241)

Das Ergebnis dieser Arbeit sind daher komplexe und konkrete Interpretationen und Einschätzungen über die Realität – also Erkenntnisse –, die aber natürlich nicht mit dem Real-konkreten identisch sind, sondern dieses im Denken darstellen. Erst durch die Konfrontation theoretischer Erkenntnisse mit empirischen Entwicklungen und umgekehrt können die begrifflichen Werkzeuge weiterentwickelt werden, die uns dabei helfen, die gesellschaftlichen Realitäten durch unsere Denkprozesse zu erfassen. Sozialwissenschaftliche Forschung ist daher weder als Bewegung von theoriefreien Erkenntnissen über die gesellschaftliche Realität zu verallgemeinerten theoretischen Aussagen über letztere, noch als Prozess einer Ableitung gesellschaftlicher Entwicklungen aus theoretischen Annahmen zu verstehen (Sayer 1999; Jessop 2007).

Die Produktion von Erkenntnissen und Wissen über die Realität ist daher als Aufstieg von abstrakten zu konkreten und von simplen zu komplexen Begriffen und Konzepten zu verstehen, durch die es möglich wird, die spezifischen Logiken gesellschaftlicher Entwicklungen wie auch ihre Kontingenzen, die sich nicht aus den abstrakten und simplen Bestimmungen erklären lassen, in einer bestimmten historischen, wie auch geographischen Konjunktur zu erfassen (Jessop 2007: 240). Nach Jessop (2007: 243) bezieht sich ersteres auf die Position, die bestimmte Kategorien auf den unterschiedlichen Ebenen der Analyse einnehmen. Bei zweiterem geht es darum, wie viele verschiedene Analyseebenen miteinander kombiniert werden, woraus die Komplexität der jeweiligen Untersuchungen resultiert. Die Entwicklung konkreter und komplexer Analysen gesellschaftlicher Realitäten und Entwicklungen ist aber ohne Bezug auf empirische Tendenzen nicht möglich.

> „In moving from abstract concepts of these objects, structures and mechanisms, step by step towards the concrete, ‘theoretical’ claims (…) must be combined with empirically discovered knowledge of contingently-related phenomena.” (Sayer 1999: 140)

Da, so Sayer weiter, keine Gesellschaftstheorie die Natur und Form der kontingenten Beziehungen im Voraus wissen kann (Sayer 1992, 142), erfordert die Bewegung vom Abstrakten zum Konkreten und vom Simplen zum Komplexen die Verbindung von Theoriearbeit mit empirischer Forschung. Die Erforschung der kontingenten Beziehungen zwischen den jeweils zu untersuchenden Gegenständen ist daher stets eine Frage empirischer Forschung (Sayer 1992: 143). Aus Perspektive der in dieser Arbeit präsentierten Untersuchungen zu Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik bzw. der Berufsbildungspolitik in

verschiedenen Ländern (Österreich, Deutschland, Großbritannien) aber auch lokaler Staaten (Wien) ermöglichten es mir diese methodologischen Überlegungen nationalstaatliche und regionale Spezifika der Entwicklungen und Auseinandersetzungen in den Blick zu nehmen und diese mit theoretisch abstrakteren Analysen zu diesen Feldern zu vermitteln.

Damit dieser Prozess wissenschaftlich fruchtbar ist, können die Beziehungen zwischen abstrakter Theorie und konkreten und komplexen Analysen gesellschaftlicher Entwicklungen nicht als Deduktion verstanden werden. Vielmehr erfordert sie die permanente Bewegung zwischen verschiedenen Ebenen wissenschaftlicher Arbeit, da umgekehrt die Erkenntnisse empirischer Studien zur Weiterentwicklung theoretischer Begriffe und Konzepte auf einer höheren Abstraktionsebene beitragen, was nicht zuletzt damit zu tun hat, dass sich die gesellschaftlichen Verhältnisse permanent weiterentwickeln. Bob Jessop bezeichnet das mit der Metapher der „Spirale wissenschaftlicher Erkenntnis" (Jessop 2007), womit angedeutet ist, dass es nicht um eine einfache Gegenüberstellung des Empirischen und des Theoretischen geht, die der theoretischen Arbeit äußerlich bleibt (Aglietta 2000: 15; Kreisky 2004).

In diesem „spiralförmigen" Erkenntnisprozess ist nämlich Theoriearbeit vor die Aufgabe gestellt, die aus den konkreten und komplexen Analysen gewonnenen Erkenntnisse über die der Realität und den in ihr existierenden Vorstellungen und Wissensformen über die gesellschaftliche Wirklichkeit durch theoretische Abstraktion auf einfachere Bestimmungen zurückzuführen. Erst dadurch kann kritische Gesellschaftstheorie, wie Jessop schreibt, zu komplexeren und konkreteren Bestimmungen der Gesellschaft „einer reichen Totalität von vielen Bestimmungen und Beziehungen" aufsteigen und damit unsere Vorstellung von der Welt qualitativ verändern (Jessop 2007: 242). Das heißt wieder umgekehrt, dass die in konkreten, empirisch orientierten wissenschaftlichen Analysen erfassten gesellschaftlichen Objekte ersteren nicht vorgegeben sind, sondern Ergebnis theoretischer Arbeit, die Marx als Synthese einer Vielzahl von Bestimmung gefasst hat (Poulantzas 1975b; Marx 1953: 22). Diese Prozesse lassen aber natürlich das Verhältnis von Theoriearbeit und empirischer Forschung als spezifischen Zugang zu den konkreten gesellschaftlichen Realitäten nicht unberührt.

> „The progression of thought does not consist simply of hypothetico-deductive phases; these rather alternate with dialectical phases. It is the dialectical phases that are most important, and make theory something other than the exposition of conclusions already implicitly contained in an axiomatic system. The transformation of concepts means the

> creation of new forms and consequently the negation of limits within their previous formulation." (Aglietta 2000: 16)

Die Zusammenstellung der in diese Arbeit aufgenommen Aufsätze macht sichtbar, dass ich versucht habe, mich an den oben skizzierten methodischen Überlegungen und Vorstellungen zum wissenschaftlichen Prozess sowohl in meinen empirischen Arbeiten wie auch in den damit verbundenen theoretischen Analysen, zu orientieren. In den Analyse der Arbeitsmarktpolitik erforderte dies z.B. komplexe Untersuchungen über die Entwicklungen auf den nationalen und regionalen Arbeitsmärkten, über die Transformationen der in diesem Politikfeld relevanten staatlichen Apparate sowie auch der politischen Auseinandersetzungen und Veränderungen in den hegemonialen wirtschaftspolitischen Vorstellungen der letzten Jahrzehnte. Auf diese Weise habe ich versucht, eine Vielzahl von Bestimmungen zusammentragen, um die konkrete Analyse der Veränderung der Arbeitmarktpolitik in ihrer Komplexität zu erfassen und ihre nationalstaatlichen, wie auch regional spezifischen Kontingenzen mit abstrakteren Überlegungen artikulieren zu können. Das heißt, das erarbeitete empirische Material zwang mich immer wieder dazu, die daraus gewonnenen Schlussfolgerungen und v.a. neu aufgeworfenen Fragestellungen mit theoretischen Überlegungen und damit den begrifflichen Instrumentarien zur Analyse gesellschaftlicher Realitäten zu konfrontieren. Daher werden in den verschiedenen Aufsätzen grundlegende begriffliche Instrumentarien und Konzepte immer wieder aufgenommen und diskutiert. Zu den derart gewissermaßen spiralförmig immer wieder angesprochenen Themen gehört etwa der workfaristische Umbau der Arbeitsmarktpolitik bzw. des Wohlfahrtsstaates; die Analyse der Bedeutung von Innovation und Veränderung in den gegenwärtigen Transformationsprozessen des Kapitalismus, die als spezifische Formen des Prozessierens der sozialen Verhältnisse der Produktion auf den gesellschaftlichen Gehalt der Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise durch Veränderung verweisen und mit bestimmten Veränderungen des Staates oder der Arbeitsverhältnisse korrespondieren; oder die Analyse der Veränderung der Arbeit und der Neuzusammensetzung der Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte.

Dies ist zum einen sicher der publikationstechnischen Notwendigkeit geschuldet, empirische Entwicklungen, die in den Aufsätzen in weiterer Folge analysiert werden, immer wieder in theoretische Fragen einzubetten und zu kontextualisieren, um nicht ins rein Deskriptive abzugleiten. Gleichzeitig hat dies zum anderen den Effekt, dass die wiederholte Aufnahme

bestimmter theoretischer Fragen im Lichte unterschiedlicher empirischer Analysen zu einer stufenweisen Weiterentwicklung und Vertiefung der Begriffe und Konzepte für eine kritischen Analyse des empirischen Feldes beiträgt – durchaus im Sinne des oben erwähnten spiralförmigen Analyseprozesses. Überlegungen zur gesellschaftlichen Bedeutung von Theoriearbeit und Kritik

1.3.2. Sozialwissenschaft und Gesellschaft – Perspektiven der Gesellschaftskritik

Das zweite hier zu reflektierende Problem gesellschaftskritischer Wissenschaft bezieht sich auf ihre soziale Rolle und Position. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen und damit verbundene theoretische Analysen sind immer auch Teil der sozialen Auseinandersetzungen und gesellschaftlichen Kämpfe um die Veränderungsdynamik der Gesellschaft (Demirovic 1995; Kreisky 2004). Daraus resultiert m.E. die auf den ersten Blick banale Verpflichtung und Verantwortung kritischer Sozialwissenschaft, sich auch auf diese Konflikte einzulassen und mit AktivistInnen und anderen politischen AkteurInnen, die daran interessiert sind, sich auseinanderzusetzen, zu diskutieren und sich eben nicht einfach in den technokratischen Elfenbeinturm des ExpertInnentums zurückzuziehen. Konkret bedeutet dies, als gewissermaßen „öffentlicher Intellektueller“ auch in das alltägliche intellektuelle „Handgemenge“ (Marx) zu intervenieren (und nicht nur dort, wo es hohe wissenschaftliche Credits gibt).

Neben der demokratiepolitischen Notwendigkeit derartiger Interventionen ist dies m.E. gleichzeitig Teil einer notwendigen Selbstreflexion kritischer Wissenschaft, deren Analysen und Diskussionen immer auch Teil der Entwicklungsdynamiken der Gesellschaft sind. Da sozialwissenschaftliches Wissen, das gesellschaftskritische Ansprüche erhebt, trotzdem Teil der gesellschaftlichen Prozesse ist und nicht außerhalb steht, ist ihr Ziel nicht allein die Produktion von Wissen und die Etablierung bestimmter Wahrheitsregime (Demirovic 2004a; Barrett 1991) zur Beherrschung gesellschaftlicher Prozesse durch Eliten und herrschende Gruppen. Diese sogenannte „doppelte Hermeneutik“ sozialwissenschaftlichen Denkens (Giddens 1988) hat einerseits eine Reihe von wissenschaftstheoretischen Konsequenzen. Sie grenzt die Sozialwissenschaften von Vorstellungen über Objektivität und Neutralität des Wissens ab, die sich an naturwissenschaftlichen Forschungsprozessen orientieren, da sie betont, dass wissenschaftlich produziertes Wissen über die Gesellschaft stets Teil derselben ist. Die von den Sozialwissenschaften untersuchten Prozesse stehen daher selbst in einem

sinnhaften Zusammenhang, da es sich bei ihnen um die in konkrete Handlungen gegossenen praktischen Interpretationen gesellschaftlicher Realitäten durch soziale AkteurInnen handelt. Sozialwissenschaftliches Wissen entsteht daher in bestimmten gesellschaftlichen Situationen und Konjunkturen, was ihren Entwicklungsprozess auf unterschiedliche Weise beeinflussen kann (Giddens 1988: 338) und sie wirkt wieder auf diese zurück, da sie von den gesellschaftlichen AkteurInnen angeeignet werden kann. Andererseits resultieren aus dieser Konzeption eine Reihe politischer Konsequenzen, die insbesondere für Sozialwissenschaften von zentraler Bedeutung sind, die den Anspruch erheben gesellschaftskritisches Wissen zu produzieren und zur Emanzipation beizutragen. Aus meiner Perspektive ist dabei wesentlich, dass sich kritische Wissenschaft die Frage nach der Demokratisierung des Wissens stellen muss, was auch bedeutet, ihre Rolle für die Konstitution gesellschaftlicher Macht- und Herrschaftsverhältnisse und ihrer Transformation zu reflektieren. Theorie bzw. Gesellschaftskritik müssen sich daher immer auch selbst zum Gegenstand haben, also notwendigerweise reflexiv sein, wollen sie nicht in ein autoritatives Verhältnis zu den gesellschaftlichen AkteurInnen und deren Kämpfen um Emanzipation treten.

> „Anders gesagt, die Gesellschaftstheorie ermächtigt nicht den Sozialwissenschaftler zu der symbolischen Gewalthandlung, von einem an sich für wissenschaftlich gehaltenen Standort aus gesellschaftliche Akteure zu objektivieren, zu passivieren und unter dem Gesichtspunkt zu interpretieren, ob sie emanzipationsgeleitet handeln.“ (Demirovic 2004a: 489)

Gleichzeitig ist aber daran festzuhalten, dass sich die Sozialwissenschaften und insbesondere Theoriearbeit mit gesellschaftskritischem Anspruch bewusst machen, dass zwischen dem Wissen über die Gesellschaft und den realen gesellschaftlichen Prozessen zu unterscheiden ist, was eine Voraussetzung für die kritische (relative) Autonomie theoretischer Arbeit ist.

Insofern das in den Sozialwissenschaften produzierte Wissen Teil der gesellschaftlichen Prozesse ist, ist es einerseits notwendig transformativ, weil ihr „Gegenstand“ die Gesellschaft und die sie konstituierenden Menschen in ihren sozialen Bezügen sind. Da die Realität aus widersprüchlichen Verhältnissen besteht, ist sie konstitutiv von sozialen Kämpfen und Auseinandersetzungen durchzogen (Demirovic 2003a). Diese drehen sich wesentlich um die Frage, ob Gesellschaft und die sie konstituierenden Prozesse einer vernünftigen Gestaltung durch menschliche, demokratische Praxen zugänglich sind, was eben auf das Problem der Demokratisierung des kritischen Wissens über die Gesellschaft verweist. Sozialwissenschaftliches Wissen besitzt die Fähigkeit und Möglichkeit, ihren Gegenstand

über sich selbst aufzuklären und damit einen wesentlichen Ausgangspunkt für soziale Veränderungen zu schaffen.

> „Die Theorie ist nämlich immer schon eine tätige, verändernde Aneignung dieser Wirklichkeit; sie ist selbst ein besonderes Verhältnis in ihr, steht ihr also nicht frontal im Sinne einer Subjekt-Objekt-Relation gegenüber.“ (Demirovic 2003a: 16)

Versteht sich sozialwissenschaftliches Wissen als Teil der gesellschaftlichen Prozesse und nicht als neutrale und objektive, über der Gesellschaft schwebende Instanz, ist es gezwungen, sich zu den die Gesellschaft durchziehenden Macht- und Herrschaftsverhältnissen zu positionieren, wenn es das Gegebene nicht einfach hinnehmen will oder kann, wie Alex Demirovic (2004a) in Anlehnung an Theodor W. Adorno betont.

Einige der hier vorliegenden Arbeiten, die sich insbesondere mit der Rolle von Innovation und Veränderung als Form der Reproduktion im schumpeterianischen Kapitalismus beschäftigen und die auf Arbeiten aufbauen, die ich einerseits im Rahmen eines gesellschaftstheoretisch orientierten Projektes über Joseph A. Schumpeter als Politikwissenschafter zusammen mit Eva Kreisky und Marion Löffler (Kreisky et al. 2006a) und andererseits in einem empirischen Projekt für das Arbeitsmarktservice zusammen mit Reinhold Gaubitsch und Renee Sturm (Atzmüller et al. 2000) machen konnte, verweisen darüber hinaus auf ein sehr spezifisches Problem, vor dem gesellschaftskrische Sozialwissenschaft in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften steht, die von grundlegenden, in letzter Zeit manifest krisenhaften Transformationsprozessen geprägt sind.

Wenn Veränderungen und Transformationsprozesse – also gesellschaftliche „Kontingenz“ – selbst zum Medium und Ergebnis der Reproduktion der gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse werden, werden überkommene Gewissheiten über den Status kritischer Gesellschaftstheorie bzw. bestimmter theoretischer Erkenntnisse selbst prekär. Dies hat damit zu tun, dass die Sozialwissenschaften wie auch kritische Theorien der Gesellschaft und andere Formen sozialer Interpretationen gesellschaftlicher Wirklichkeiten Teil der gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen sind und daher ebenfalls von den Veränderungsprozessen erfasst werden. Die konstitutive Instabilität moderner Gesellschaften, die von der kapitalistischen Produktionsweise dominiert werden, die sich durch Veränderungen reproduzieren, führt daher dazu, dass das „Reale und Konkrete“ durch theoretische Arbeit nie vollständig und endgültig erfasst werden können (Jessop 2007).

Daraus resultiert eine wichtige, oben bereits angedeutete Konsequenz für gesellschaftskritische Theorie- und Begriffsarbeit (Kreisky 2004): Gesellschaftliche Transformationsprozesse können dazu führen, dass jene Begrifflichkeiten und Konzepte, die zur Bearbeitung der Wirklichkeit verwendet werden, immer wieder auf den Status „chaotischer Vorstellungen“ (Marx 1953: 21) zurückgeworfen werden. Diese Probleme der Gesellschaftskritik werden noch dadurch verschärft, dass auch überkommene Gewissheiten über die Zusammenhänge von Veränderung und Emanzipation selbst problematisiert werden, wie sie exemplarisch an der Ablösung tayloristischer Formen der Arbeitsteilung, die als Dequalifizierung und Entwertung der Arbeit identifiziert wurden (Braverman 1974; Knights/Willmott 1990), durch neue Produktionskonzepte, immaterielle Arbeit und andere Entwicklungen abgelöst werden, um die Dynamik der kapitalistischen Produktionsweise wieder herzustellen (Hardt/Negri 2000; Sauer 2005). Insofern diese Veränderungen zu einer neuen Form der Subsumtion der Ware Arbeitskraft unter das Kapital führen, für die das Wissen der Arbeitskräfte, ihre Fähigkeiten und Kompetenzen Voraussetzung wird, sind die überkommenen Vorstellungen einer Umwälzung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse oder bloß Humanisierung der Arbeitswelt, die zur Freisetzung von Kreativität und Selbstbestimmung führen sollen, grundlegend zu problematisieren Vor dem Hintergrund des oft beschworenen Endes der Arbeitsteilung oder der Bedeutung der Erhöhung des Qualifikationsniveaus für bestimmte Akkumulationsstrategien („high road to flexibility“) ist es daher notwendig, die Grundannahmen kritischer Analysen gesellschaftlicher Arbeit zur Disposition zu stellen und zu überdenken, wie ich das in einigen der Aufsätze versucht habe.

Das Beispiel der theoretischen Diskussion über die Veränderungen der Arbeit zeigt, dass Theoriearbeit aus gesellschaftskritischer Perspektive sich nicht auf einen privilegierten Zugang zu quasi überhistorischem Wissen über die Gesellschaft zurück ziehen kann, mit dem die Realität in Übereinstimmung gebracht werden muss, zurückziehen kann, um daraus ihre avantgardistische Position gegenüber sozialen Bewegungen und Emanzipationsprozessen zu begründen. Sie steht vielmehr vor der Aufgabe, ihre Reflexionsprozesse auch auf die „abstrakt-formale(n) Objekte“ – also die Begriffe und Konzepte –, die die begriffliche und konzeptuelle Voraussetzung für wissenschaftliche Erkenntnisse der gesellschaftlichen Realität darstellen (Poulantzas 1975b: 11), zu richten. Das bedeutet, innerhalb einer von Widersprüchen durchzogenen und konstituierten Gesellschaft und den damit verbundenen Arbeitsteilungen hört der Prozess der Theoriearbeit und kritischen Analyse der Gesellschaft

nie auf. Durch die über die Widersprüchlichkeit der Gesellschaft konstituierte Dynamik besteht er aber nicht einfach in der „richtigen“, nicht-revisionistischen Aneignung der Ansätze bestimmter kritischer Denker(Innen), sondern in der kontinuierlichen Reformulierung kritischer Konzepte und ihrer permanenten Konfrontation mit der veränderten gesellschaftlichen Realität, die die Voraussetzung für die Aktualisierung kritischer Theorie ist.

Die theoretischen Reflexionen der vorliegenden Aufsätze sind daher von der Überlegung geprägt, dass die Veränderungsdynamiken der Gesellschaft eine Reflexion über die Grundlagen theoretischer Arbeit aus einer materialistischen und gesellschaftskritischen Perspektive unerlässlich machen. Die adäquate Theoretisierung gesellschaftlicher Veränderungsdynamiken in der kapitalistischen Gesellschaft und die daraus resultierende Notwendigkeit, an den Begriffen ihrer gesellschaftskritischen Durchdringung zu arbeiten, ist dabei aber als offener und nicht abzuschließender Prozess permanenter Entwicklung innerhalb dieser Gesellschaft zu betrachten (Aglietta 2000: 15).

1.4. Konzeptionelle Einbettungen – Regulationstheorie

1.4.1. Grundlegende Fragestellungen und Annahmen der Regulationstheorie

Zu fragen, ob die Wirtschaftskrise und ihre Folgen das Ende einer Entwicklungsphase der kapitalistischen Produktionsweise darstellen, wie ich das eingangs gemacht habe, bedeutet, sie aus Perspektive eines bestimmten Verständnisses der Entwicklung der kapitalistischen Produktionsweise zu analysieren, wie es insbesondere in den Diskussionen zur Regulationstheorie vorangetrieben worden ist (Lipietz 1998; Hirsch 1990; Jessop 1990a; Aglietta 2000). Da die in diesen Diskussionen entwickelten Begrifflichkeiten (Fordismus/Postfordismus, Regulationsweise) auch in den vorliegenden Aufsätzen immer wieder verwendet werden, möchte ich an dieser Stelle näher auf diesen Ansatz eingehen. Es ist ja das Ziel der hier präsentierten Arbeiten zu einer vertieften kritischen Analyse des Übergangs zum Postfordismus beizutragen und der Frage nachzugehen, welche Veränderungen sich im Bereich des Wohlfahrtsstaates – insbesondere der Arbeitsmarktpolitik –, sowie in der Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens ergeben.

Wesentlich ist, dass die regulationstheoretischen Debatten davon ausgehen, dass sich die Entwicklung der kapitalistischen Produktionsweise in verschiedenen, voneinander unterscheidbaren Phasen vollzieht, die sich in stets konflikthaften und umkämpften Prozessen einer fundamentalen, krisenhaften Umwälzung der Produktionsverhältnisse wie auch der außerökonomischen und gesellschaftlichen Beziehungen und Institutionen durchsetzen, in denen eine von der kapitalistischen Produktionsweise dominierte Ökonomie eingebettet ist (Atzmüller 2004d).

Die hier skizzierte Lesart der Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaften, wie sie nicht zuletzt von Michel Aglietta (2000) vorgeschlagen worden war, dessen Arbeit „Régulation et crises du capitalisme. L'expériences des Etats-Unis“ 1976 erschienen war, warf aber nun nicht nur die Frage auf, wie sich der krisenhafte Prozess der Ablösung der nach dem 2. Weltkrieg dominanten Phase, die als Fordismus bezeichnet wurde (s.u.) in den verschiedenen Staaten vollzog, sondern auch, welche Entwicklungstendenzen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen und Feldern sichtbar wurden.

Das heißt, es wurde aus einer regulationstheoretischen Perspektive möglich, den Blick auf die stets umkämpften, konkreten Entwicklungen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, wie etwa dem Staat und der Wirtschaftspolitik, aber auch den Arbeits- und Lohnverhältnisse, zu richten, um die Krisendynamik des Kapitalismus seit den 1970er Jahren verstehen zu können. Durch derartige konkrete Analysen sollten jene Prozesse und Konflikte identifiziert werden, die im Spannungsfeld von Kontinuität und Diskontinuität zur krisenhaften Desartikulation des Fordismus beitrugen oder gar erlaubten, mögliche Elemente einer sich abzeichnenden neue Phase der kapitalistischen Produktionsweise auszumachen.

Diese Orientierung der theoretischen wie empirischen Forschungen resultiert nicht zuletzt aus den Forschungsfragen und Problemstellungen, die dem regulationistischen Programm zugrundliegen (Atzmüller 2004c; 2004d). Dieses bestand darin zu fragen, wie die als widersprüchlich, instabil und krisenhaft aufgefasste kapitalistische Produktionsweise längere Perioden stabiler Akkumulation aufweisen und sich reproduzieren kann, wenn die allgemeinen Bedingungen der Reproduktion nicht in und von den kapitalistischen Produktionsverhältnissen selbst zur Verfügung gestellt werden. Da eine angemessene Beantwortung dieser Fragestellungen eine vertiefte Auseinandersetzung mit konkreten gesellschaftlichen Entwicklungsdynamiken erforderlich machte und daher auch versprach,

konkrete strategische Fragen emanzipatorischer Bewegungen beantworten zu helfen (Hirsch 1990), wurde es möglich, sich von sterilen und allzu leicht in dogmatische Scholastik abgleitenden Theoriediskussionen zur adäquaten Fassung der marxschen Kategorien zu lösen und die Theorie im Lichte realer Entwicklungen weiter zu entwickeln und nicht die Wirklichkeit der Theorie anzupassen.

1.4.1.1. Krise des Fordismus

Zentrales Interesse der von der Regulationstheorie inspirierten Debatten der letzten zwei bis drei Jahrzehnte war die Analyse der krisenhaften Ablösung des sogenannten fordistischen Entwicklungsmodells, das zu einer langen Phase der Prosperität geführt hatte, und die in verschiedenen Staaten und Ländern sehr unterschiedlich verlaufenden ist (Hirsch/Roth 1986; Hirsch 2005). Der Fordismus (zum Folgenden vergleiche auch: Atzmüller 2004c; 2004d) beruhte in nationalstaatlich sehr unterschiedlichen Ausprägungen v.a. auf tayloristisch organisierter Massenproduktion einerseits, und – korrespondierend dazu – Massenkonsumtion standardisierter Produkte andererseits. Im regulatorischen Kompromiss des Fordismus konnte durch den relativen Ausgleich zwischen den Organisationen des Kapitals und der ArbeiterInnenschaft (Sozialpartnerschaft, Korporatismus) der grundlegende Widerspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital im Sinne der erweiterten Reproduktion des Kapitals produktiv gemacht werden (Demirovic 2003b). Der Wohlfahrtsstaat trug durch die Etablierung kollektiver Sicherungssysteme und keynesianischer Nachfragepolitiken, die durch staatliche Interventionen in die kapitalistische Ökonomie zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen zur Sicherung der Vollbeschäftigung beitrugen, massiv zur Stabilisierung der Existenzen der Lohnabhängigen und ihrer Familien und zur Steigerung des Lebensstandards bei (Aglietta 2000).

Diese Entwicklung beruhte jedoch auf einer hierarchischen Schichtung der ArbeiterInnenklasse, in deren Zentrum der weiße Normalarbeiter (affluent worker), der die Früchte des Massenkonsums genießen konnte, stand. Frauen, MigrantInnen, marginalisierte proletarische Schichten etc. blieben – unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Versprechens der Befreiung durch Konsum, welcher nur zu erreichen sei durch fleißige Arbeit – tendenziell ausgeschlossen. Sie waren als unbezahlte Arbeitskräfte im Familienhaushalt, in niedrig bezahlter Heimarbeit oder als NiedriglohnarbeiterInnen in der Produktion grundlegend für die fordistische Prosperität, wie etwa feministische Kritikerinnen der Regulationstheorie

gegen die These vom Fordismus als „Goldenes Zeitalter” immer wieder hervorgehoben haben (Ruddick 1992; McDowell 1991).

Anfang der 1970er Jahre geriet der fordistische Kompromiss zunehmend unter Druck. Die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen, die von wachsender Inflation und einer stagnierenden Wirtschaftsentwicklung geprägt waren, zeigten, dass die ökonomischen Grundlagen der langen Prosperitätsphase (Lutz 1984) an ihr Ende gelangten, da die Produktivitätsreserven der Massenproduktion auf Basis tayloristischer Arbeitsorganisation verbraucht und auch die Märkte für langlebige standardisierte Konsumgüter sukzessive gesättigt waren.

Gleichzeitig wurden durch die Ende der 1960er Jahre entstehenden Protestbewegungen und „Neuen Sozialen Bewegungen" (Feminismus, Ökologiebewegung), aber auch durch die in einer Reihe von Staaten wiederaufgeflammmte ArbeiterInnenmilitanz die sozialen und politischen Grenzen des Fordismus manifest. Die Krise erfasste daher auch die den Fordismus tragenden politischen Strukturen und Institutionen, die sich als zunehmend unfähig erwiesen, die neuen Interessen und Bedürfnisse zu kanalisieren und in adäquate Reformmaßnahmen umzusetzen. Das heißt, die sozialen Konflikte seit den 1970er Jahren zeigten die aus ihrer spezifischen, wohlfahrtsstaatlichen Form resultierenden Grenzen der fordistischen Regulationsweise auf, deren Bezugspunkt die Subsumtion der Lohnabhängigen unter die kapitalistischen Produktionsverhältnisse und damit der Akkumulationsprozess und Verwertungsprozess geblieben war (Hirsch/Roth 1986; Hirsch 2005). Die aus den sozialen Kämpfen resultierenden zunehmend divergierenden Interessen innerhalb der Gesellschaft führten schließlich zur Erosion des fordistischen Kompromisses in den meisten Staaten und zur Durchsetzung neoliberaler und neokonservativer Regierungsprojekte seit Ende der 1970er Jahre.

1.4.2. Regulationstheoretische Begriffe: Regulationsweise und Akkumulationsregime

Um die genannten Fragen und Problemstellungen der Regulationstheorie beantworten zu können, wurden in den regulationstheoretischen Debatten v.a. zwei Begriffe entwickelt und in die Diskussion eingeführt, nämlich Regulationsweise und Akkumulationsregime (Lipietz 1985; 1998).

1.4.2.1. Regulationsweise

Da ich mich in meinen theoretischen und empirischen Forschungsarbeiten aus sozialwissenschaftlicher Perspektive mit den Entwicklungen der kapitalistischen Produktionsweise im Übergang zum Postfordismus beschäftige, ist für mich insbesondere das Konzept der Regulation(sweise) zentral. Mit diesem Konzept soll erfasst werden, durch welche Mechanismen und Prozesse sich der Kapitalismus bzw. ein historisch und geographisch spezifisches Regime der Akkumulation, trotz oder wegen seiner Widersprüche, erhalten kann. Alain Lipietz, ein zentraler Vertreter der so genannten „Pariser Schule" der Regulation (Becker 2002), definierte in einer fast schon kanonischen Fassung Regulationsweise als

> „(...) Gesamtheit institutioneller Formen, Netze und expliziter oder impliziter Normen, die die Vereinbarkeit von Verhaltensweisen im Rahmen eines Akkumulationsregimes sichern, und zwar sowohl entsprechend dem Zustand der gesellschaftlichen Verhältnisse als auch über deren konfliktuelle Eigenschaften hinaus." (Lipietz 1985: 121)

Die Regulationstheorie versucht mit dieser Begrifflichkeit, das Verhältnis der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und der Akkumulationsprozesse zu anderen gesellschaftlichen Feldern in das Zentrum des Interesses zu rücken, da sie davon ausgeht, dass erst über die Korrespondenz und Kohärenz zwischen einer historisch und nationalstaatlich spezifischen Regulationsweise und einem bestimmten Akkumulationsregime – so das zweite fundamentale Konzept des Ansatzes – stabile Entwicklungspfade kapitalistischer Gesellschaftsformationen möglich werden. Diese Korrespondenz und Kohärenz ergeben sich jedoch nicht als ein Determinations- und Ableitungsverhältnis zwischen der historisch konkreten Form der Akkumulationsprozesse und der Regulation, sondern stellen das kontingente Ergebnis sozialer Kämpfe dar, das Lipietz als eine „glückliche Fundsache" bezeichnet hat (Lipietz 1985: 115).

1.4.2.2. Akkumulationregime

Das zweite zentrale Konzept der Regulationstheorie ist der Begriff des Akkumulationsregimes. Dieses Konzept resultiert aus einem spezifischen Verständnis der kapitalistischen Produktionsweise und der sie konstituierenden Ebenen. Für die Regulationstheorie existiert DIE kapitalistische Produktionsweise nicht (Jessop 1990b). Was existiert, sind historisch und geographisch besondere Realisierungen. Dies gilt auch für historische Ausprägungen der Akkumulations- und Verwertungsprozesse und der konkreten Beziehungen der sie konstituierenden Elemente zueinander. Die historisch spezifische

Kontingenz der ökonomischen Prozesse ist im Begriff des Akkumulationsregimes angedeutet. Lipietz versteht unter einem Akkumulationsregime:

> „ein(en) Modus systematischer Reallokation des gesellschaftlichen Produktes, der über eine längere Periode hinweg ein bestimmtes Entsprechungsverhältnis zwischen den Veränderungen der Produktionsbedingungen (...) und den Veränderungen in den Bedingungen des Endverbrauches (...) herstellt.“ (Lipietz 1985: 120)

Das heißt, bei diesem Konzept geht es um historisch und geographisch spezifische Regularisierungen der ökonomischen Prozesse (auch wenn in der regulationistischen Debatte immer wieder Abgrenzungsprobleme zum Konzept der Regulation sichtbar wurden), die sich v.a. auf dominante Unternehmensformen, Managementstrategien, Arbeitsprozesse, Arbeitsteilungen und technologische Paradigmen sowie die jeweils produzierten Güter und Dienstleistungen und die Nachfrage danach beziehen.

Das Konzept des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes, das in den letzten Jahren in die Diskussion eingebracht wurde, stellt einen Versuch dar, die Veränderungen der Akkumulationsprozesse und -strategien im Übergang zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell anhand bestimmter Elemente begrifflich zu fassen (Sablowski/Alnasseri 2001; Sablowski 2009). Gerade angesichts der Instabilität und Krisenhaftigkeit dieses Akkumulationsregimes, die ja nicht erst in der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise sichtbar wurden (Stichwort Asienkrise, New Economy etc), ist aber offensichtlich, dass es nicht möglich ist, konzeptionell hier in Analogie zum fordistischen Akkumulationsregime zu argumentieren und einen langfristigen Wachstumspfad zu erwarten, der durch umfassende gesellschaftliche Kompromisse stabilisiert wird. Gerade die Instabilität und Krisenhaftigkeit des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes könnte die Form sein, in der auf Basis veränderter Kräfteverhältnisse zwischen Lohnarbeit und Kapital die Akkumulationsprozesse die Klassenherrschaft stabilisieren und die Zerstörung und Aneignung des im Fordismus erkämpften Sozialeigentums organisieren. Dies erfordert aber eine Problematisierung des Konzeptes der Regulation (s.u.).

1.4.3. Objekte der Regulation: Staat und Lohnverhältnis

Für die in dieser Arbeit aufscheinenden Aufsätze ist nun auf einen weiteren Systematisierungsschritt des begrifflichen Instrumentariums der Regulationstheorie einzugehen, bevor einige Probleme der vorliegenden Begriffe diskutiert werden können, mit

denen ich immer wieder konfrontiert war. Dieser bezieht sich darauf, welche Elemente der kapitalistischen Produktionsweise Gegenstand der Regulation sind.

Die Regulationstheorie erhebt eine Reihe von Verhältnissen zu zentralen Objekten der Regulation (Boyer 1988; Becker 2002). Dazu zählen der Staat und das Lohnverhältnis, auf die ich noch näher eingehen werde, das Geld- und Kreditverhältnis, das für die Formen der Interaktion zwischen unterschiedlichen ökonomischen Einheiten grundlegend ist, weiters das Wettbewerbsverhältnis, welches v.a. auf die Preismechanismen verweist, die die Wachstumsprozesse, die organisatorischen Formen und den technologischen Wandel beeinflussen, sowie das Verhältnis zum internationalen Regime, das in einer

> „series of intermediate concepts which relate the international growth regime to the existence of strategic areas and, ultimately, to the opportunities and constraints imposed or offered to each nation by the world system" (Boyer 1988: 74),

besteht.[2] Für die vorliegenden Ansätze, die sich v.a. mit Veränderungen im Bereich der Arbeit und des Wohlfahrtsstaates beschäftigen, stellen insbesondere der Staat und das Lohnverhältnis zentrale Objekte der Regulation dar.

1.4.3.1. Regulationstheorie und Lohnverhältnis

Die Aufsätze beruhen im Wesentlichen auf Untersuchungen, die sich mit Veränderungen der Regulation des Lohnverhältnisses in der krisenhaften Ablösung des Fordismus auseinandersetzen. Boyer fasst dessen Elemente folgendermaßen zusammen:

> „The type of means of production and control over workers; the technical and social division of labour and its implications for skilling/deskilling; the degree of stability of the employment relation, measured (...) by the speed of employment or work duration adjustments; the determinants of direct and social wages in relation to the functioning of labour market and welfare services; the standard of living of wage-earners in terms of volume and origin of the commodities they consume." (Boyer 1988: 72f)

Die Konzeption und Schwerpunktsetzung Boyers ist nun aber bis zu einem gewissen Grad problematisch, da sie viel mit den historischen Besonderheiten der fordistischen Entwicklungsmodelle zu tun hat, in denen das Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital v.a. aus

---

[2] Es ist auffällig, dass der (Familien)haushalt als mögliche Scharnierstelle einer Verknüpfung regulationistischer Ansätze mit feministischen Diskussionen hier außen vor bleibt. Da die Regulationstheorie immer wieder auf die zentrale Bedeutung der Durchsetzung einer spezifischen Lebensweise und damit verbundener Konsumnormen verweist, ist diese Blindstelle erstaunlich. Auch die Reproduktion der Ware Arbeitskraft kann ohne die unbezahlte und emotionale Arbeit in den Haushalten letztlich nicht in ihrer vollen Tragweite analysiert werden.

Perspektive der Regulation des Lohnes und der damit verbundenen Konfliktformen und Verhandlungsmuster im Zentrum stand. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, dass die spezifischen Regulationsformen des Klassenkampfes im Fordismus nicht so sehr als eine Integration der ArbeiterInnenklasse in das fordistische Entwicklungsmodell und Stilllegung des antagonistischen Verhältnisses zwischen Lohnarbeit und Kapital aufzufassen sind, sondern durch die Bindung der Lohnzuwächse an das Produktivitätswachstum zur Triebkraft der Wachstumsdynamik des Fordismus werden konnten (Demirovic 2003b). Gleichzeitig beruhte der fordistische Kompromiss auch darauf, dass die Gewerkschaften die Entscheidungsbefugnisse der Unternehmensführungen und des Managements über die Gestaltung und Entwicklung der Arbeits- und Produktionsprozesse weitgehend akzeptierten und die sozialen Auseinandersetzungen v.a. auf Fragen der Lohnhöhe und der Verteilung konzentrierten. Auf diese Weise konnte diese Form der Regulation der Lohnstrukturen den Zusammenhang von Massenproduktion und Massenkonsum stabilisieren und die fordistische Lebens- und Konsumweise durchgesetzt werden (Aglietta 2000).

Wesentlich für die vorliegenden Aufsätze und die darin entwickelten theoretischen Überlegungen ist aber, dass die Bestimmungen des Lohnverhältnisses bei Boyer auch auf die Bedeutung der Regulation der Arbeitsprozesse und der Arbeitsteilungen für die Stabilisierung einer Regulationsweise verweisen. Bereits Aglietta (2000) hatte sich in seiner Arbeit zur Grundlegung der Regulationstheorie ausführlich mit der Durchsetzung und Bedeutung tayloristischer Arbeitsprozesse für die fordistische Massenproduktion auseinandergesetzt. Das heißt, um die Regulation der Lohnverhältnisse zu verstehen, muss der Blick auch auf die Bedingungen der Realisierung des Gebrauchswertes der Ware Arbeitskraft in den Arbeits- und Produktionsprozessen gerichtet werden. Ihre konkrete gesellschaftliche Konstitution und Reproduktion, die nicht auf das physische Überleben reduziert werden können, sondern auch die Erhaltung und Anpassung ihres Arbeitsvermögens umfassen, muss daher als zentrales Problem ihrer krisenhaften Veränderung verstanden werden.

Im krisenhaften und umkämpften Übergang zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell, in dem Innovation und Veränderung nicht nur Gegenstand, sondern Modus regulatorischer Praktiken werden, stellen insbesondere die Veränderung und Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens der Arbeitskräfte ein zentrales Feld sozialer Auseinandersetzungen dar, in denen die Klassenverhältnisse und Beziehungen zwischen Lohnarbeit und Kapital

restrukturiert werden und sich im Umbau des Staates und der Entstehung neuer staatlicher Apparate verdichten (Peck 2001; Negri/Hardt 1997).

1.4.3.2. Regulationstheorie und Staat

Im regulationistischen Forschungsprogramm wurde von Anfang an die zentrale Bedeutung des Staates für die Etablierung einer Regulationsweise hervorgehoben (Aglietta 2000), auch wenn lange Zeit betont wurde, dass die theoretische Konzeptionalisierung des Staates eine Schwachstelle des Regulationsansatzes ausmacht (Jessop 1990a; Jessop 1990b). Die explizite Bezugnahme regulationstheoretischer Diskussionen auf den Staat trug sicherlich zu ihrer Attraktivität für die staatstheoretischen Debatten in den letzten zwei Jahrzehnten bei, da sie gleichzeitig erlaubte, letztere mit ökonomisch fundierten Analysen konkreter Entwicklungen zu verknüpfen. In den letzten 25 Jahren haben daher Staatstheoretiker wie Bob Jessop (Jessop 1992; Jessop 1995a; Jessop 2002; Jessop 2008) oder Joachim Hirsch (Hirsch 1990; Hirsch 1995; Hirsch 2002; Hirsch 2005) versucht, eine Theorie des integralen Staates zu entwickeln, um zu verstehen, wie in unterschiedlichen Phasen der Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft politische Prozesse und Strukturen in weitere gesellschaftliche Verhältnisse eingebettet bzw. mit diesen konstitutiv artikuliert sind, um so die Dynamiken der Ökonomie adäquat analysieren zu können, wie dies ja auch vom Regulationsansatz angestrebt wird.

Ein wesentliches Thema der staatstheoretischen Debatten, die im Kontext der Rezeption der Regulationstheorie im deutschsprachigen und angelsächsischen Raum entstanden sind, ist daher die Frage, wie die krisenhafte Transformation des fordistischen (Wohlfahrts-)staates, der nationalstaatlich und keynesianisch orientiert war (Jessop 2002), zu einer neuen Staatsform begrifflich gefasst werden kann. Joachim Hirsch hat in diesem Kontext vorgeschlagen, den Staat im Übergang zum Postfordismus als „nationalen Wettbewerbsstaat“ zu bezeichnen (Hirsch 1995; 2005), Bob Jessop hat den Begriff des „Schumpeterianischen Wettbewerbs-/Workfare Staates“ geprägt (Jessop 2002). Beiden Konzeptionalisierungen der veränderten Form des Staates ist gemein, dass sie seine Orientierung am permanenten ökonomischen Strukturwandel bzw. an der Sicherung der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft hervorheben. Die daraus resultierende Frage, inwiefern Innovations- und Veränderungsfähigkeit nicht nur ein Objekt der Regulation, sondern vielmehr ein spezifischer Modus der Regulation werden, war eine der wesentlichen Fragen, die sich für mich aus der Auseinandersetzung mit den genannten Diskussionen zur Entwicklung des Staates ergab und

die in den vorliegenden Aufsätzen immer wieder auftaucht (s.u.). Aus dem Problem der Veränderung ergibt sich wiederum eine Reihe eminent politischer Fragen, die sich v.a. darum drehen, wer über Veränderungsprozesse entscheidet und wie die gesellschaftlichen Verhältnisse gestaltet sind, dass sie Veränderungen überhaupt hervorbringen oder zumindest bewältigen können.

1.4.4. Poulantzas' Staatstheorie

Mein Interesse an der Veränderung der Arbeits- und Lohnverhältnisse in der krisenhaften Ablösung des Fordismus und der Identifikation möglicher Elemente einer postfordistischen Regulationsweise machte es für mich daher immer wieder erforderlich, zur Auseinandersetzung mit staatstheoretischen Fragen zurückzukehren. Dies hängt damit zusammen, dass für staatstheoretische Arbeiten aus einer an Marx orientierten Perspektive die Beziehungen des Staates zu den gesellschaftlichen Arbeitsteilungen zentral sind, wie dies insbesondere von Nicos Poulantzas hervorgehoben wurde (zum Folgenden siehe auch: Atzmüller 2003). Die staatstheoretischen Überlegungen Poulantzas, die dieser innerhalb eines vom Marxismus geprägten begrifflichen Rahmens entwickelt hat, sind aus meiner Perspektive für eine kritische Theorie des Staates weiter relevant. Er begreift nämlich den Staat nicht als eine in sich abgeschlossene, quasi über der Gesellschaft schwebende Entität, sondern als ein soziales Verhältnis, „genauer als die materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses" (Poulantzas 2002: 159), das im Staat in einer spezifischen Form zum Ausdruck kommt[3]. Damit ist der Staat nicht zu denken ohne Bezug auf die den bürgerlichen Gesellschaften zugrunde liegenden sozialen Verhältnisse und die daraus resultierenden sozialen Konflikte – wobei Poulantzas den Fokus auf die Klasssenverhältnisse legt.

Bei Poulantzas konstituiert der Staat durch die Verdichtungsprozesse „die politische Einheit der herrschenden Klassen" (Poulantzas 2002: 158), was wiederum voraussetzt, dass er relativ autonom ist, also in seiner Materialität von den Produktionsverhältnissen relativ getrennt erscheint. Das heißt, für Poulantzas ist der konstitutive Zusammenhang zwischen den Klassenkämpfen und dem Staat nicht als direkter und unmittelbarer zu denken. Da bei Poulantzas die Klassen nur im Kampf existieren, die Klassen also relational bestimmt sind, ist

---

[3] Poulantzas spricht hier natürlich insbesondere die Verhältnisse zwischen den Klassen und Klassenfraktionen der bürgerlichen Gesellschaft an. Es scheint mir aber durchaus möglich, diese Überlegung auch auf andere grundlegende gesellschaftliche Verhältnisse anzuwenden.

die Konstitution der herrschenden Klassen in den staatlichen Verdichtungsprozessen nicht ohne die ArbeiterInnenklasse zu denken, was sich in einer Reihe zentraler Staatsapparate, wie etwa den sozialen Sicherungssystemen, dem Bildungssystem etc., zum Ausdruck bringt. Letztere ist dadurch immer in der Konstitution ersterer präsent, sodass sich auf die Zusammenhänge zwischen den (kapitalistischen) Arbeitsteilungen und der Konstitution des Staates verweisen lässt (s.u.). Da die herrschenden Klassen und die mit ihnen verbundenen sozialen Gruppen (Bürokratie, KleinbürgerInnentum) fragmentiert sind und ihre Einheit erst im Staat hergestellt werden muss, ist in weiterer Folge die Einheit des Staates, die mehr ist als die Summe der sie ausmachenden Institutionen und Befugnisse, selbst zu problematisieren. Der Staat ist daher selbst ein von Konflikten und Widersprüchen durchzogenes Feld, dessen Funktionalität für die Reproduktion des kapitalistischen Produktionsweise nicht per se gegeben ist, sodass die Sicherung der Interessen der herrschenden Klassen selbst als Problem staatstheoretischer Analysen anerkannt werden. Kapitalistische Staaten befinden sich daher, so die weitere Schlussfolgerung, permanent in der Krise, welche stets die Frage der Veränderung und Reform an staatliche Politik heranträgt.

1.4.4.1. Staat und Arbeitsteilung

Im Zusammenhang der hier präsentierten Aufsätze ist nun wesentlich, dass Poulantzas (Poulantzas 1975a; 2002; Demirovic 2008) die Grundlage der „institutionellen Materialität des Staates und seine relative Trennung von der Ökonomie" (Poulantzas 2002), also der Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft, in den Produktionsverhältnissen und Arbeitsteilungen verortete. Dabei hob er insbesondere die Teilung in planende und lenkende Arbeiten auf der einen, ausführende und manuelle Arbeiten auf der anderen Seite hervor, wie Marx sie im Kapital im Abschnitt über die relative Mehrwertproduktion (Marx 1972: 331ff) diskutierte. Durch diese Überlegungen wird es nämlich möglich, Zusammenhänge zwischen Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik oder der Qualifizierungsprozesse der Lohnabhängigen zur Neuzusammensetzung ihres Arbeitsvermögens auf die Veränderungsdynamiken der kapitalistischen Produktionsverhältnisse zu beziehen.

Wie Marx deutlich machte, ist diese Teilung eine Voraussetzung dafür, dass unter den Bedingungen der kapitalistischen Produktionsweise Kooperation möglich wird, die er als Produktivkraft identifiziert, sodass in den kapitalistischen Produktionsverhältnissen eine spezifische Form der Vergesellschaftung der ihr unterworfenen Menschen stattfindet. Die

Kooperation der Arbeitskräfte ist dabei untrennbar an eine Reihe politischer und ideologischer Prozesse auf Ebene der Produktionsverhältnisse gebunden, die notwendig sind, um die Aktivitäten der arbeitenden Massen zu kommandieren, zu planen und zu lenken und Kooperation unter diesen gesellschaftlichen Verhältnissen herzustellen.

Die gesellschaftliche Verallgemeinerung der kapitalistischen Akkumulationsprozesse (Marx 1972: 331ff), so die von Poulantzas nahe gelegte Schlussfolgerung, erfordert nun die relative Trennung des Staates von den Produktionsverhältnissen, in denen er zugleich auf eine sehr spezifische Weise präsent bleibt. Das macht die Bedeutung der politischen Konstitution der Arbeits- und Produktionsprozesse (Jürgens/Naschold 1983; Burawoy 1985; Hildebrandt et al. 2007), die über die Partikularität und Willkür des einzelnen Unternehmens hinausgehen muss, sichtbar. Dadurch werden die Verwertungsprozesse – also die über die Märkte vermittelten Austauschprozesse der unter diesen Bedingungen produzierten Waren – gesellschaftlich verallgemeinert und die einzelnen Elemente (z.B. ArbeiterInnen, Kapital) der kapitalistischen Produktionsweise treten als freie Individuen zueinander in Beziehung. Für meine Forschungsinteressen ist daher grundlegend, dass der staatstheoretische Ansatz Poulantzas es erlaubt, die kapitalistischen Arbeitsprozesse selbst als politisches und ideologisches Feld sozialer Kämpfe zu fassen, das gleichzeitig auf die gesellschaftlichen Konstitutionsprozesse der Ware Arbeitskraft in den Bildungssystemen, im Wohlfahrtsstaat, aber auch in der Familie verweist und in diesen Feldern artikuliert wqird. Dazu kommt noch, dass Poulantzas den Anspruch formuliert, diese Prozesse nicht statisch zu verstehen, sondern die Frage nach den Zusammenhängen zwischen ihrer Veränderung und den sozialen Kämpfen aufwirft.

> „Die Transformationen des Staates verweisen zuallererst auf Transformationen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, die ihrerseits Transformationen dieser Trennung zur Folge haben und damit auf die Klassenkämpfe." (Poulantzas 2002: 80)

In meinen Aufsätzen habe ich daraus die Schlussfolgerung gezogen, dass die Analyse der Veränderungsprozesse im Übergang zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell (exemplarisch: Jessop 2002; Hirsch 2005) an den Beziehungen und möglichen Widersprüchen zwischen den Veränderungen des Staates und den Transformationen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, Arbeitsprozesse und Arbeitsteilungen ansetzen muss. Zur Beantwortung dieser Frage ist es aus meiner Perspektive unerlässlich, sowohl theoretisch fundierte empirische Untersuchungen der spezifischen Regulationsmechanismen, die im Übergang zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell durchgesetzt werden und zu seiner

dauerhaften Reproduktion beigetragen, durchzuführen. Außerdem muss die theoretische Arbeit an den Begriffen und Konzepten fortgesetzt werden, um das Instrumentarium gesellschaftskritischer Diskussionen und Auseinandersetzungen den veränderten Bedingungen anzupassen. Erst auf Basis einer adäquaten Analyse der konkreten regulatorischen Potenziale und Reserven des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes können Einschätzungen über mögliche zukünftige Entwicklungstendenzen im Postfordismus und mögliche Interventionen emanzipatorischer Bewegungen und sozialer Kämpfe abgegeben werden.

1.4.5. Probleme des Regulationskonzeptes

Aus den bisherigen Ausführungen müsste offensichtlich geworden sein, dass die Verwendung des Konzepts der Regulation(sweise) eine Reihe von Auswirkungen auf die konkrete Forschungsperspektive hat. Diese rühren daher, dass der Begriff Regulation(sweise) erlaubt, die theoretischen und empirischen Perspektiven der Untersuchung verschiedener gesellschaftlicher Bereiche zu erweitern. Mit diesem Konzept können, wie auch die obige Definition andeutet, eine Reihe von Mechanismen und Prozessen in den Blick genommen werden, die nationalstaatlich und historisch variabel in einer bestimmten Situation zur Sicherung der Akkumulationsprozesse beitragen können. Dies bedeutet nicht nur, dass die Fokussierung auf den Staat im engen Sinne und die rechtliche Steuerung der Ökonomie überwunden werden kann, sondern dass mit dem Begriff der Regulation auch sichtbar wird, dass die politischen und ideologischen Dimensionen der bürgerlichen Gesellschaft nicht erst ex post – gewissermaßen als Überbau – zu der nach ehernen Gesetzen sich entfaltenden Akkumulation hinzutreten (Poulantzas 2002; Lipietz 1992).

Das heißt, mit dem Konzept der Regulation(sweise) soll betont werden, dass die erweiterte, historisch und geographisch spezifische Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise ihre fundamentale Voraussetzung in ihrer gesellschaftlichen Einbettung und Konstitution hat. Dies bedeutet, dass der Staat, wie auch die ideologischen und politischen Prozesse und Auseinandersetzungen in der Gesellschaft, aber auch die spezifischen Reproduktionsformen der Lohnabhängigen in den Familienhaushalten und die damit verbundenen Lebensweisen und Konsumnormen keine Epiphänomene der ökonomischen Basis darstellen, sondern für die dauerhafte Stabilisierung eines spezifischen Wachstumspfades der kapitalistischen Produktionsweise zentral sind. Sie sind daher als relativ autonome Kampffelder zu verstehen,

die auf widersprüchliche und stets prekäre Weise mit den kapitalistischen Produktionsverhältnissen verknüpft sind. Die Entwicklungen in diesen Feldern werden jedoch nicht von der Kapitallogik determiniert und sind auch nicht aus dieser ableitbar, stehen aber in enger Beziehung mit den Entwicklungsdynamiken und Kämpfen in den Produktionsverhältnissen im engeren Sinne und tragen daher auch zu möglichen Modifikations- und Veränderungsprozessen bei.

Der Begriff der Regulation lenkt somit nicht nur den Blick auf eine Vielzahl verschiedener Felder, sondern wirft ganz grundlegend die Frage nach ihrer Artikulation mit den kapitalistischen Produktionsverhältnissen wie auch untereinander auf. Mit dem Konzept Regulationsweise werden daher nicht nur einzelne Felder oder Institutionen in den Blick genommen, sondern auch deren Verhältnisse und Beziehungen zueinander, die dadurch zu einem Feld sozialer Kämpfe und Auseinandersetzungen werden. Aus regulationstheoretischer Perspektive ist es daher notwendig, die Analysen einzelner Felder in den gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang einzubetten, auch wenn dieser selbst als instabiles und prekäres Ergebnis sozialer Kämpfe angesehen werden muss (Lipietz 1985; Brand/Raza 2003).

1.4.5.1. Stabilitätsfixierung und Kohärenz

Wie die Debatten zur Regulationstheorie der letzten Jahre gezeigt haben, resultieren aus der Erweiterung der Perspektive aber auch eine Reihe von Problemen (Röttger 2001; 2003). So wurde die dauerhafte Stabilisierung der kapitalistischen Produktionsweise und der Beziehung der verschiedenen gesellschaftlichen Felder zueinander in den Diskussionen mehr und mehr zum Fluchtpunkt gelingender Regulation stilisiert (Becker 2003; Atzmüller 2004d), die das Ziel progressiver Politik sein müsse. Die Regulationstheorie wurde daher, wie Bernd Röttger betonte, zu einer Variante besseren Regierens (Röttger 2003: 21), die letztlich mit veränderten Begrifflichkeiten die Gegenüberstellung von (freiem) Markt und (intervenierendem) Staat, die die klassische sozialdemokratische Theoriebildung fordistischer Provenienz antrieb, reproduziert (Atzmüller 2008). Damit wird aber aus gesellschaftskritischer Perspektive tendenziell eine Reinterpretation der Entwicklungsdynamik kapitalistischer Gesellschaften vorgenommen. Letztere resultiert aus marxistischer Perspektive grundlegend aus den sozialen Kämpfen, die in ihren emanzipatorischen Potenzialen nicht zuletzt die Demokratisierung aller Lebensbereiche zum Ziel haben und daher über den Staat im engeren Sinne hinausweisen. Durch die Stabilitätsorientierung werden die emanzipatorischen Potenziale der

Regulationstheorie aber letztlich gekappt oder zumindest beschnitten, da die Suche nach der gelingenden Regulation mit dem notwendig überschießenden Gehalt sozialer Kämpfe, die auf eine Transformation der überkommenen Gesellschaftsordnung abzielen, leicht in Konflikt gerät.

Mit diesen Überlegungen hängt noch ein weiteres Problem zusammen, das weniger auf die politischen Implikationen einer spezifischen Lesart des Regulationsbegriffs verweist als vielmehr darauf, ob die kategorialen Bestimmungen dieses Konzeptes adäquat sind, um die Elemente einer postfordistischen Regulationsweise erfassen zu können und dabei nicht dem Problem voreiliger Analogieschlüsse aufzusitzen.

Meines Erachtens legt die vorherrschende Verwendung des Konzeptes der Regulationsweise eine Interpretation nahe, wonach die konstitutive Widersprüchlichkeit und Krisenhaftigkeit des Kapitalismus durch die adäquate Artikulation und Verknüpfung der verschiedenen Ebenen der Gesellschaft, die als Korrespondenz und Kohärenz beschrieben werden, bewältigt und eine temporär stabile Wachstumsphase möglich werden. (Gelingende) Regulation scheint eine temporäre Überwindung und Aufhebung der Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Produktionsweise zu ermöglichen, was auch mit Vorstellungen etwa der Integration der ArbeiterInnenklasse etc. korrespondiert, um einen mehr oder weniger konfliktfreien Entwicklungspfad durchzusetzen (siehe dazu auch die Diskussionen in: Brand/Raza 2003). Für die Krise des Fordismus legen regulationistische Analysen daher umgekehrt nahe, diese quasi als Wiederauftreten krisenhafter Erscheinungen in der Akkumulation zu interpretieren (Hübner 1988; Sablowski 2003), die durch die Regulationsweise verstärkt, bzw. deren Lösung durch die Beharrungskräfte der fordistischen Regulationsinstanzen zumindest verzögert wird.

Das Problem ist nun, dass in den oftmals allzu stark vereinfachenden Darstellungen des Fordismus und seiner Gegenüberstellung mit möglichen Elementen des Postfordismus Stabilität und Kohärenz als quasi objektive Eigenschaften des gelingenden erweiterten Reproduktionsprozesses des Kapitals präsentiert werden, so als wäre der Marxismus eine Spielart gleichgewichtstheoretischer Ansätze. Angesichts der Instabilität und Krisenhaftigkeit des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes und der Kontingenzen der damit verbundenen Regulationsweise ist ein derartiges Verständnis zu problematisieren. Das heißt, es muss gefragt werden, ob das (oder möglicherweise die) dem Fordismus folgende(n) Entwicklungsmodell(e) tatsächlich mit Vorstellungen von Stabilität und Kohärenz analysiert

werden kann (können), die von den Erfahrungen des Fordismus und seiner verschiedenen Ausprägungen geformt sind – noch dazu wo auch gegen eine derart simplifizierende Lesart der Entwicklungsdynamiken der verschiedenen Fordismusmodelle massive Einwände vorgebracht wurden (Jessop 1995b).

In den in dieser Arbeit präsentierten Aufsätzen wird deutlich, dass sich die überkommene Konzeption von Regulation und die daraus abzuleitende Bestimmung von Krisenerscheinungen angesichts der Instabilität und Krisenhaftigkeit des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes und einer Regulationsweise, in der Veränderung und Kontingenz nicht mehr Gegenstand, sondern Modus der Regulation sind, als zunehmend unzureichend erwiesen, da damit wesentliche Problemstellungen der entstehenden Regulationsweise im Übergang zum Postfordismus nicht erfasst werden können.

Um diese Frage beantworten zu können, muss die dem Regulationskonzept zugrunde liegende Fragestellung reformuliert werden. Dabei ist ernst zu nehmen, dass die kapitalistische Produktionsweise permanent Widersprüche und Instabilitäten erzeugt, sodass die Analyse historisch und geographisch spezifischer Regulationsweisen der Frage nachgehen muss, wie diese von den regulatorischen Instanzen bewältigt werden. Regulation ist daher stets Krisenbewältigung und Krisenmanagement und nicht nur Verwaltung und Steuerung oder gar Gleichgewicht. Da dies in vielen regulationstheoretischen Beiträgen immer wieder ausgeblendet wurde, wurde Regulation als spezifische Form sozialtechnokratischer Regierung oder als funktionalistische Erfordernis der kapitalistischen Produktionsweise gefasst.

1.4.6. Regulation als Krisenbewältigung

Der Rückgriff auf politische Krisenbestimmungen, wie sie in den 1970er Jahren nicht zuletzt von Nicos Poulantzas (1975a; 2002) und Claus Offe (1972; 1973) vorgeschlagen wurden, ermöglicht eine Bearbeitung der skizzierten Problemstellung. Dies ist in der gegenwärtigen Situation unerlässlich, in der die sozialen Auswirkungen der Krise und der sich in den verschiedenen Ländern durchsetzenden Krisenbewältigungsstrategien sichtbar werden, soll gesellschaftskritische Theoriebildung fähig sein, diesen Prozessen adäquate Analysen entgegen zu setzen. Damit aber weisen die folgenden Überlegungen bereits über diese Dissertation hinaus, indem sie die in diesen entwickelten Überlegungen weiter zu treiben versuchen.

1.4.6.1. Der politische Krisenbegriff bei Claus Offe und Nicos Poulantzas

Offe und Poulantzas entwickelten ihre Überlegungen in einer Phase, in der sich die Erschöpfung des fordistischen Wachstumspfades abzeichnete und die regulatorischen Potenziale des Fordismus bzw. des keynesianischen Wohlfahrtsstaates an ihre Grenzen stießen, da sie das wachsende gesellschaftliche Konfliktniveau bzw. die von den kapitalistischen Produktionsverhältnissen erzeugten Dysfunktionalitäten nicht mehr dauerhaft in produktive Bahnen lenken oder aber zumindest neutralisieren konnten.

Liest man die staatstheoretischen Analysen von Poulantzas und Offe aus Perspektive der Krisenbewältigung, so kann argumentiert werden, dass für sie die Bedeutung des Staates nicht einfach darin besteht, die Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Produktionsweise zumindest temporär aufzuheben, um eine stabile Entwicklung zu ermöglichen. Vielmehr wird mit der Durchsetzung des (fordistischen) Wohlfahrtsstaates – den sie als Staat des Monopolkapitalismus (Poulantzas) bzw. Spätkapitalismus (Offe) bezeichnen – eine Apparatur installiert, die eine Verschiebung („extrapolation“) (Poulantzas 1975a) bzw. Externalisierung (Offe 1973) der Widersprüche der kapitalistischen Produktionsverhältnisse auf die Ebene des Politischen und Ideologischen ermöglicht. Durch die im Staat wie auch den ideologischen Staatsapparaten artikulierten Politiken kann zumindest temporär die Konflikthaftigkeit des Kapitalismus so bearbeitet werden, dass die unmittelbare Manifestation von Krisenerscheinungen verhindert, der Kapitalkreislauf aufrecht erhalten und die spezifische Regulation der grundlegenden Widersprüche zwischen Lohnarbeit und Kapital so organisiert wird, dass sie zum Motor der Entwicklungsdynamik der historisch spezifischen Realisierung der kapitalistischen Produktionsweise werden (Demirovic 2003b). Regulation bedeutet daher nicht Verwaltung und sie ist auch nicht als Gleichgewicht zu interpretieren.

Bei Poulantzas (1975a) werden der Staat und die Staatsapparate zu einem Feld, auf das im Monopolkapitalismus die Klassenkämpfe extrapoliert bzw. verschoben werden. Er betont daher trotz des Fokus auf die relative Autonomie des Staates sehr enge Zusammenhänge zwischen den Prozessen und Auseinandersetzungen auf der Ebene des Politischen und jener des Ökonomischen. Eine Krise scheint bei Poulantzas dann einzutreten, wenn die staatliche Ebene diese Kämpfe nicht mehr einfangen kann und sie beginnen, die Ebenen der kapitalistischen Produktionsweise und ihre historisch spezifische Artikulation zu überschreiten. Dadurch kommen die Hegemonie des Kapitals und der sie tragende Konsens, der sich in den staatlichen Apparaten materialisiert, in die Krise. Die Überlegungen Offes

(1973) gehen hier einen Schritt weiter. Er versucht, die Widersprüchlichkeit und Krisenhaftigkeit der Bewegungen des Kapitals anhand ihrer Auswirkungen zu fassen, die demnach darin besteht, beständig und kumulativ gesellschaftliche Phänomene und Elemente hervorzubringen, die nicht durch die Akkumulationsprozesse behandelt werden können, gleichzeitig aber auf sie zurückwirken.

Dies bedeutet nun auf der einen Seite, dass die erweiterte Reproduktion des Kapitals durch adäquate politische und ideologische Regulierungsmechanismen flankiert und gestützt werden muss. Auf der anderen Seite ist es aber notwendig, dass die regulatorischen Instanzen das Kapital vor den von seiner Bewegung hervorgebrachten Entwicklungen schützen (Offe 1972; 1993). Ein nicht unerheblicher Teil dieser Entwicklungen ist nämlich aus Perspektive des Verwertungsprozesses funktional irrelevant, wertlos und stellt möglicherweise eine Bedrohung dar, vor der die Akkumulationsprozesse abgeschirmt werden müssen. Die angedeuteten Probleme der Kapitalbewegung materialisieren und verdichten sich in weiterer Folge im Anwachsen der Staatstätigkeit und der Erweiterung seiner interventionistischen Potenziale, wobei Offe wenig darüber sagt, durch welche konkreten Prozesse und v.a. Kämpfe diese Entwicklungen vorangetrieben werden und daher tendenziell eine funktionalistische Interpretation nahelegt.

Wichtig aber, um zu verstehen, warum in diesen Entwicklungen selbst Krisendynamiken zum Vorschein treten können, ist nun, dass die entstehenden Aktivitäten des Staates zwar auf die Akkumulationsprozesse bezogen, in ihrer inneren Logik aber der Tauschwertorientierung tendenziell entzogen sind. Offe verweist hier auf Arbeitsformen im öffentlichen Sektor, etwa im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen (1972), die außerhalb der Verwertungsprozesse im engeren Sinne stehen, auch wenn sie auf deren Aufrechterhaltung bezogen sind. Diese Tätigkeiten weisen eher eine Gebrauchswertorientierung auf und sind unter konkrete Zweckbestimmungen gestellt. Das heißt, ihre warenförmige Abstraktion und Gleichgültigkeit gegenüber den Resultaten der Produktionsprozesse, die die Arbeitsprozesse unter den Bedingungen kapitalistischer Mehrwertproduktion bestimmen, werden zurückgenommen.

Diese im kapitalistischen Wohlfahrtsstaat durchgesetzte Form des Krisenmanagements gerät spätestens in den 1970er Jahren – also als die Grenzen der regulatorischen Potenziale des Fordismus sichtbar werden – selbst in eine Krise. Die von Offe konstatierte Krise des Krisenmanagements (1973) bestand in den 1970er Jahren nun darin, dass es immer

schwieriger wurde zu verhindern, dass aus den systemfremden Formen, welche notwendig aus den Effekten der kapitalistischen Verwertungsprozesse entstehen, tatsächlich systemfremde Inhalte werden, die erstere substanziell in Frage stellen.

> „Je mehr die kapitalistische Ökonomie „externe“ Steuerungsleistungen in Anspruch zu nehmen genötigt ist, desto prekärer wird das Problem, sich gegen die Eigendynamik dieser „exterritorialen“ Systeme abzugrenzen und zu behaupten.“ (Offe 1973: 212)

1.5. Zur begrifflichen Fassung der postfordistischen Regulationsweise

Die skizzierten Überlegungen von Nicos Poulantzas (1975a) und Claus Offe (1972; 1973) ermöglichen eine Erweiterung der Analyse der Krise des Fordismus und der Auseinandersetzungen um die Durchsetzung einer neuen Regulationsweise. Löst man ihre Überlegungen von ihrem historischen Bezug der krisenhaften Entwicklungen der 1970er Jahre, die aus Perspektive der Regulationstheorie als Krise des Fordismus diskutiert wurden, so liegt die wesentliche Bedeutung ihrer Überlegungen zu einer politischen Krisentheorie des Kapitalismus darin, dass die Bewältigung der Widersprüchlichkeit und Krisenanfälligkeit dieser Produktionsweise eine Verlagerung und Verschiebung ihrer krisenhaften Effekte und Auswirkungen auf andere gesellschaftliche Bereiche erfordert. Dazu ist es aber notwendig, die strukturfunktionalistischen/strukturalistischen Dimensionen dieser Argumentation, die v.a. bei Offe durchscheinen, zu überwinden, um die spezifischen Formen, welche diese Verschiebungen annehmen können, als historisch und nationalstaatlich spezifische Ergebnisse sozialer Kämpfe und daraus resultierender Kräfteverhältnisse fassen zu können.

Mit Blick auf die regulationstheoretischen Analysen zur krisenhaften Ablösung des Fordismus und der Durchsetzung einer postfordistischen Regulationsweise, die nicht zuletzt durch die Krisenerscheinungen der letzten Jahre in Frage gestellt wird, ist daher nicht nur die Frage zu stellen, ob und wie es zu einer zumindest temporären Stabilisierung eines Akkumulationsregimes und der dafür notwendigen Verwertungsbedingungen und Profitrate durch die Etablierung einer adäquaten Regulationsweise kommt, sondern auch durch welche Mechanismen die dysfunktionalen Auswirkungen und Effekte der Akkumulationsprozesse bewältigbar gemacht werden und wie ihre potenziell systembedrohenden Tendenzen so transformiert werden, dass sie die Dynamik der kapitalistischen Produktionsweise wieder beleben können.

1.5.1.1. Überlegungen zur Konzeptualisierung der Regulationsweise im Postfordismus

Die Prozesse der Durchsetzung eines postfordistischen Entwicklungsmodells anhand dieser Fragen zu diskutieren, bedeutet die Etablierung eines neuen Wachstumspfades und die Durchsetzung des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes nicht einfach als Befreiung der Märkte und Sanierung der Profitrate durch eine Verminderung der direkten und indirekten Löhne zur Senkung des Reproduktionsniveaus der Gesellschaft zu interpretieren. Vielmehr geht es einerseits darum zu verstehen, auf welche Weise die Fähigkeit des Kapitals zur permanenten Revolutionierung der Produktionsverhältnisse und Produktivkräfte und damit die Dynamik der kapitalistischen Produktionsweise wieder hergestellt wird.

Aus kritischer Perspektive geht es dabei v.a. um die Analyse des gesellschaftlichen Gehaltes von Innovationen im Kapitalismus, die nicht auf die Befreiung des UnternehmerInnentums zurückgeführt werden können. Andererseits erlauben die skizzierten Fragen einen anderen Blick auf die Veränderungen des Wohlfahrtsstaates und die Veränderungen der Arbeit und die Neuzusammensetzung der Ware Arbeitskraft in den Bildungssystemen. Die mit diesen Entwicklungstendenzen verbundenen Dynamiken können nämlich als eine Veränderung der hegemonialen Formen des Krisenmanagements interpretiert werden. Im Zentrum der postfordistischen Regulationsweise steht nicht mehr die notwendige Einbettung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse in die Gesellschaft, die bestimmte Adaptierungen der ökonomischen Prozesse erforderlich macht, sondern die Anpassung der Gesellschaft bzw. der Individuen und ihrer Familien an die Erfordernisse der Verwertungsprozesse und ihrer Reproduktion durch Veränderung.

Der wesentliche Aspekt dieser Veränderung, wie ich sie v.a. in meinen neueren Aufsätzen versucht habe zu diskutieren (Atzmüller 2011a), scheint mir, dass die Bewältigung der krisenhaften und widersprüchlichen Dimensionen der kapitalistischen Produktionsweise zunehmend auf die Individuen und deren Fähigkeit zur Anpassung und Veränderung verlagert wird, womit tatsächlich die Frage der Subjekte und der permanenten Anpassung ihrer Subjektivität ins Zentrum der Analysen rückt. Im Gegensatz zu den vorherrschenden Diskussionen zur Subjektivierung als eine spezifische Form des Regierens im postfordistischen Kapitalismus erlauben die skizzierten Überlegungen eine Rückbindung der Analyse desr angedeuteten Regulationsweise an politökonomische Fragestellungen, die über die Frage der Bedeutung des unternehmerischen Selbsts (Moldaschl/Voß 2002; Pongratz/Voß

2000; Opitz 2004) hinausgehen und diese aus Perspektiver der Restrukturierung der Klassenverhältnisse analysieren.

1.5.2. Das Konzept der Innovation – Reproduktion des Kapitalismus durch Veränderung

Vor dem Hintergrund meiner Rezeption regulationstheoretischer Überlegungen und dem Versuch, diese in den vorliegenden Aufsätzen anzuwenden, um (empirische) Entwicklungen im Feld der Arbeit, theoretisch adäquat erfassen zu können, kristallisierten sich Innovation und Veränderung als zentrale Problembereiche heraus. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet Innovation, eine neue Kombination der verschiedenen Produktionsfaktoren durchzusetzen, um neue Produkte oder Dienstleistungenn einzuführen oder neue Produktionsmethoden zu etablieren. Dabei handelt es sich zwar um Phänomene, die im Kapitalismus permanent auftreten, in vielen Analysen der Entwicklung des Kapitalismus seit den 1970er Jahren herrscht aber Übereinstimmung, dass in der Krise des Fordismus Innovationen gehäuft auftreten und sie noch dazu auf grundlegende Veränderungen der Produktivkräfte abzielen. Dies verändert zweifelsohne die Dynamik der Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise, die theoretisch und empirisch ernst zu nehmen ist. Der krisenhafte Übergang zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell stellt eine Phase des beschleunigten Strukturwandels und der umfassenden Revolutionierung der Produktionsverhältnisse und Produktivkräfte dar.

Zur Diskussion dieses Problems bot mir insbesondere die Auseinandersetzung mit sogenannten neo-schumpeterianischen Ansätzen und in weiterer Folge mit Joseph A. Schumpeter selbst (Kreisky et al. 2006a; Atzmüller et al. 2000) eine Reihe von Analysen und Konzepten, die aber erst für sozialwissenschaftliche und gesellschaftskritische Analysen fruchtbar zu machen waren. Neoschumpeterianische Analysen gehen von sogenannten „langen Wellen“ der Akkumulation aus (Dosi et al. 1988; Freeman 1992; Freeman/Soete 1997) und schlagen damit eine der Regulationstheorie ähnliche Erzählung der Entwicklung des Kapitalismus vor. Im Unterschied zur Regulationstheorie, die auf die Bedeutung der sozialen Kämpfe zur Durchsetzung eines stabilen und kohärenten Verhältnisses von Akkumulationsregime und Regulationsweise verweist, führen diese Ansätze aber die zyklenhafte Entwicklung der kapitalistischen Produktionsweise auf die Durchsetzung bestimmter Leittechnologien und Leitindustrien in den ihrerseits zyklischen Innovationsprozessen zurück.

Wesentlich für die Ablösung einer langen Welle ist die Erschöpfung der produktiven Dynamik der zu einem technologischen Paradigma verdichteten in einer bestimmten Phase des Kapitalismus vorherrschenden Technologien, die irgendwann durch inkrementelle Innovationen kaum noch verbessert werden können. Erst durch die Ablösung eines überkommenen technologischen Paradigmas durch eine neue industrielle Revolution, die zu einer fundamentalen Umgestaltung der produktiven Basis des Kapitalismus führt, kann eine neue lange Welle Akkumulation abheben.

Auch neoschumpeterianische Analysen gehen davon aus, dass seit den 1970er Jahren die lange Welle des Fordismus, die auf fließbandgestützter Massenproduktion standardisierter Konsumgüter beruhte und Technologien wie den Verbrennungsmotor und das Fließband, Industrien wie die Schwerindustrie oder die petrochemische Industrie zentral waren (Hirst/Zeitlin 1991), durch die sogenannte Dritte industrielle Revolution abgelöst wird. Letztere beruht wesentlich auf neuen Technologien wie Informations- und Kommunikationstechnologien, Biotechnologie etc. und erfordert eine weitreichende Anpassung der institutionellen Einbettung der Ökonomie (Perez 1986). Die Veränderungen des Staates und insbesondere der Wirtschafts- und Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten haben demnach in der technologischen Umwälzung der Dritten industriellen Revolution ihre Ursache. Der technologische Determinismus (Boyer 1988) dieser Analysen ist natürlich zurückzuweisen, da aus sozialwissenschaftlicher und gesellschaftskritischer Perspektive der gesellschaftliche Gehalt technologischer Entwicklungen, die sozialen Konstruktionen der Technik ausgeblendet werden.

Für mich sind aber durch die vertiefte Beschäftigung mit dem begrifflichen Instrumentarium dieser Analysen wie auch durch die Auseinandersetzung mit Joseph A. Schumpeter (1987; 1961; 1908), auf den sich diese Diskussionen berufen, eine Reihe von Fragestellungen aufgetaucht, die meine theoretischen Perspektiven auf Veränderungen der Arbeit und die Bedeutung der beruflichen Qualifizierung im Übergang zum Postfordismus wie auch auf empirische Entwicklungen etwa im Bereich der Arbeitsmarktpolitik beeinflusst haben. Für diese war wesentlich, dass aus gesellschaftskritischer Perspektive eine Sichtweise, die Innovation und Veränderung als besondere, mitunter metaphysisch überhöhte Fähigkeit des UnternehmerInnentums betrachtet (Schumpeter 1929), inadäquat ist, da vielmehr die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Umwälzung der Produktionsverhältnisse und Produktivkräfte im Kapitalismus in den Vordergrund zu rücken sind.

1.5.2.1. Innovation als soziales Verhältnis

In der Auseinandersetzung mit Joseph A. Schumpeter als Politikwissenschafter, die ich zusammen mit Eva Kreisky und Marion Löffler führen konnte (Kreisky et al. 2006a), wurde daher klar, dass es aus sozialwissenschaftlicher Perspektive zielführender ist, Innovation und Veränderung als ein soziales Verhältnis bzw. dessen Modus der Reproduktion zu sehen. Innovation und Veränderung sind daher die Form, die die kapitalistischen Produktionsverhältnisse im Reproduktionsprozess annehmen. Daher kann die grundlegende Revolutionierung der Produktivkräfte im Übergang zum Postfordismus nicht von den Veränderungen der Produktionsverhältnisse und der sie konstituierenden Arbeitsverhältnisse und Arbeitsteilungen getrennt werden und sie verweist darüber hinaus auf die sozialen Kämpfe um die Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens der Ware Arbeitskraft.

Diese Entwicklungen so zu sehen, bedeutet, in Innovationen das Resultat umkämpfter sozialer Prozesse auf Ebene der kapitalistischen Produktionsverhältnisse zu sehen. Diese sind, wie Toni Negri argumentiert hat (Negri 1992), nicht nur das Ergebnis bestimmter Handlungen des Kapitals, die eine Reaktion auf die Kämpfe des Proletariats darstellen, sondern sie werden auch erst durch die in den sozialen Kämpfen sichtbar werdenden Fähigkeiten und Kompetenzen der Lohnabhängigen ermöglicht. Veränderung und Innovation sind daher die Bewegungsform der Reproduktion der Arbeits- und Produktionsverhältnisse im postfordistischen Kapitalismus.

Der Verweis auf den gesellschaftlichen und umkämpften Gehalt von Innovations- und Veränderungsprozessen wirft aber eine Reihe von politischen Fragestellungen und Problemen auf. Diese verweisen einerseits auf die konstitutive Rolle des Staates und der Regulationsweise für die Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise durch Innovation und Veränderung. Andererseits wird es möglich, die Veränderungen der Arbeit und der Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens im Postfordismus als einen umkämpften Prozess zu analysieren, in dem die Rekonstitution der Herrschaft des Kapitals in und über die Produktionsverhältnisse zu Disposition steht.

In der Diskussion um die sogenannten „Paradoxien“ der Innovation (Sauer/Lang 1999) wurden einige der politischen Dimensionen der Innovationsprozesse angedeutet. Diese rühren wesentlich da her, dass Innovationen auf Bedingungen beruhen, die vorab nicht bewusst sein können und sich daher rationaler Planung entziehen. Schon Schumpeter hat

daher darauf hingewiesen (1929), dass Innovation und Veränderung im Kapitalismus ein Problem der Entscheidung über durchzusetzende Neuerungen in den Produktionsverhältnissen darstellen. Schumpeter interpretierte dies aus dezisionistischer Perspektive als Problem der Führung und stilisierte den Unternehmer daher zu einer Führerfigur, der sich andere, denen zur Entscheidung die Kraft fehle, unterzuordnen hätten (Schumpeter 1987). Die autoritäre Tendenz dieses Konzepts, die in den neoschumpeterianischen Analysen, aber auch in den Diskussionen zum Entrepreneurialismus ausgespart wird (Lundvall/Borras 1997), erlaubt einen sehr spezifischen Blick auf Veränderungen der Regulation der Lohnverhältnisse im Übergang zum Postfordismus, die nun nicht mehr nur aus ihren ökonomischen Dimensionen, sondern auch in ihren politischen Aspekten erfasst werden können.

1.5.3. Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens

1.5.3.1. Jenseits der „labour process debate" und Industriesoziologie

In meinen Versuchen, mich näher mit kritischen Auseinandersetzungen zu Veränderungen der Arbeit zu beschäftigen, war ich mit einer sehr weitläufigen und differenzierten Theorietradition konfrontiert. In diesen herrschten Konzepte zur Analyse der kapitalistischen Arbeitsprozesse vor, die lange Zeit v.a. um die als „Kontrollproblem" (Knights/Willmott 1990) bezeichnete Ausgangsfrage kreisten, wie das Kapital die Lohnabhängigen dazu bringt, das Potential ihrer Arbeitskraft im Produktionsprozess durch Arbeit zu (Burawoy 1985; Brandt 1990). Wie etwa bei Braverman (1974) für die Arbeitsprozesse des Fordismus in den USA gezeigt, schienen die aus den Besonderheiten der kapitalistischen Produktionsverhältnisse resultierenden Strategien des Kapitals zu einer langfristigen Dequalifikation und Entwertung der Arbeit bzw. einer Polarisierung der Qualifikationsstruktur zu führen. Das heißt es wurde angenommen, dass das Kapital seine Verfügungsgewalt über die Produktionsprozesse durch eine weitgehende Zerstückelung und inhaltliche Reduktion der einzelnen Arbeitsverrichtungen bzw. durch eine fortschreitende Unterordnung der Arbeit unter die technischen Determinanten des Produktionsprozesses zu sichern versuchen muss, was als eine spezifische Bewegungsform des Widerspruchs zwischen Lohnarbeit und Kapital interpretiert wurde (Braverman 1974; Burawoy 1985). Daraus sollte wiederum eine strikte Arbeitsteilung zwischen Planung und Ausführung resultieren, die sich in den Bürokratien der vertikal organisierten Unternehmen materialisierte und die

Subjektivität der Arbeitskräfte bzw. ihre Fähigkeiten und Kompetenzen, die sich der rational-bürokratischen Kontrolle entzogen, als potenzielle Bedrohung ansah.

In der Krise des Fordismus und den damit verbundenen Kämpfen der ArbeiterInnenklasse wurden jedoch Entwicklungen sichtbar, die darauf hindeuteten, dass die fordistisch-tayloristische Entwicklung der Arbeitsteilung und der Dequalifikation der Arbeit nicht den Endpunkt der Entwicklung der Widersprüche des Kapitalismus darstellte (Brandt 1990). Vielmehr deuteten eine Reihe von Entwicklung in der Produktion auf eine Ablösung der tayloristischen Regulation der Arbeitsverhältnisse hin. Dazu gehört etwa die Durchsetzung „neuer Produktionskonzepte" in Teilen der Industrie (Kern/Schumann 1986) und das sogenannte Ende der Arbeitsteilung. Auch die als Rehabilitierung der Facharbeit gefeierte Steigerung des Qualifikationsniveaus der Arbeitskräfte (Piore/Sabel 1989) oder die behauptete Bedeutung subjektspezifischer Fähigkeiten und Kompetenzen (Moldaschl/Voß 2002), wie etwa Kommunikation, Kreativität, Problemlösungsfähigkeit etc., die nicht zuletzt für den wachsenden Dienstleistungssektor wichtig sind, wäre hier zu nennen.

Vor dem Hintergrund der an den fordistisch-tayloristischen Arbeitsprozessen entwickelten Kritikkonzepte liefen kritische Analysen der skizzierten Transformationen der Arbeit in Gefahr, diese entweder als ideologische Verschleierung der tatsächlichen Entwicklungen zu brandmarken (Pollert 1991; Thompson 2003; 2005) oder aber allzu rasch in eine emphatische Bezugnahme auf die darin sich manifestierenden Potenziale für die Überwindung des Kapitalismus abzugleiten, wie das etwa an der Diskussion der immateriellen Arbeit bei Hardt und Negri gesehen werden kann, in der sich für sie ja bereits der Kommunismus zeigt (Hardt/Negri 2000).

Diese als extreme Pole der Interpretation der Veränderungen der Arbeit hier angedeuteten Positionen können sich aber nicht ausreichend von der überkommenen Analyse der kapitalistischen Arbeitsprozesse lösen. Sie laufen in Gefahr, wesentliche Aspekte der Veränderung der Arbeit und der Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens nicht adäquat zu erfassen. Mit einigen der hier präsentierten Aufsätze wird versucht, eine kritische Theorie qualifizierter Arbeit zu entwickeln und Qualifikationen bzw. Qualifizierungsprozesse aus hegemonietheoretischer Perspektive zu analysieren. Damit möchte ich zur Entwicklung adäquater analytischer Konzepte beitragen, die fähig sind die Veränderungen der Arbeit im Übergang zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell kritisch zu erfassen.

Die Veränderungen der Regulation der Lohnverhältnisse im Übergang zum Postfordismus manifestieren sich bspw. im Prozess der Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte, der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, das auf langfristigen, kollektivvertraglich in Bezug auf Arbeitszeit und Entlohnung geregelten Beschäftigungsverhältnissen beruhte. Diese Entwicklungen führen zur voranschreitenden Prekarisierung der Arbeit (Pelizzari 2004; Castel/Dörre 2009), die in der Zunahme atypischer Beschäftigungsformen (Teilzeit, Leiharbeit, befristete Verträge, neue Selbständige etc) mit geringerer sozialrechtlicher Absicherung und kollektivvertraglicher Interessensrepräsentation zum Ausdruck kommt.

Durch diese Entwicklungen werden die Verfügungsgewalt des Kapitals über die Lohnabhängigen erhöht und seine Fähigkeit wieder etabliert, über die Produktionsprozesse zu entscheiden. Dadurch sollen die Unternehmen die Möglichkeit erhalten, rasch auf neue Wettbewerbschancen eingehen zu können. Doch die Fokussierung auf die autoritären, die Entscheidungsgewalt des Kapitals stärkenden Entwicklungen reicht für die Analyse des politischen Gehalts der Revolutionierung der Produktivkräfte und der Produktionsverhältnisse durch Innovation nicht aus.

Die skizzierten Entwicklungen hängen daher eng zusammen mit den umkämpften Veränderungen der Arbeitsprozesse und der Arbeitsteilungen und den Auseinandersetzungen um die Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens der Ware Arbeitskraft. Das heißt, im Prozess der permanenten Revolutionierung der Produktionsverhältnisse und Produktivkräfte durch Innovationen geht es nicht nur um die Unterordnung der Lohnabhängigen. Vielmehr laufen die in vielen industriesoziologischen Analysen immer wieder angesprochenen neuen Anforderungen an die Beschäftigten in den Arbeitsprozessen wesentlich darauf hinaus, dass diese die Fähigkeit entwickeln müssen, mit Innovationsprozessen umzugehen, ja diese sogar selbst hervorzubringen, um in Eigenregie zur betrieblichen Rationalisierung beizutragen (Baethge/Baethge-Kinsky 1998a; Baethge 2006a; Baethge-Kinsky/Kupka 2001; Sauer et al. 2001).

Daraus folgt, dass sie mehr und mehr aufgefordert sind, ihre Fähigkeit zur produktiven Arbeit, also den Gebrauchswert ihrer Arbeitskraft, stets aufs Neue anzupassen und selbst zu verändern – also zu lernen. Dabei rücken aufgrund der Unplanbarkeit und Kontingenz von Veränderungsprozessen sowie der gesellschaftlichen Dimensionen der arbeitsteiligen

Produktion nicht nur technische Fähigkeiten im engeren Sinne in den Vordergrund. Wichtig werden auch sogenannte außerfachliche bzw. „gesellschaftliche“ Qualifikationen (Offe 1975a; Offe 1975b), also die immateriellen Qualitäten der Ware Arbeitskraft (Hardt/Negri 2000; 2004), die in ihren Fähigkeiten zu Kommunikation, Kreativität, Problemdiagnose und -lösung zum Ausdruck kommen.

1.5.3.2. Hegemonie als pädagogisches Konzept

Wird das Arbeitsvermögen unter einem permanenten Druck der Anpassung gestellt, der sich im Imperativ manifestiert, die eigenen Fähigkeiten und Kompetenzen durch Lernen permanent zu erweitern, so wird die Ware Arbeitskraft mehr und mehr einem „pädagogischen Verhältnis“ unterworfen, in dem sich die Hegemonie des Kapitals über die veränderten Produktionsverhältnisse durchsetzen soll (Gramsci 2004; Bernhard 2005). Meine Verwendung des Hegemoniekonzeptes Antonio Gramscis unterscheidet sich dabei von der vorherrschenden Rezeption, die v.a. auf die hegemoniale Sicherung des Konsenses der subalternen Gruppen und die Durchsetzung gesellschaftlicher Kompromissgleichgewichte (Gramsci 1991: 499) betonte, da dies für die Analyse der fordistischen Entwicklungsmodelle und der Integration der (reformistischen) ArbeiterInnenbewegungen in diesen Regulationsmodus zentral erschien. Die Reichweite des Hegemoniekonzeptes wird jedoch erst dann erkennnbar, wenn nicht allein auf die Frage der Ausarbeitung einer allgemeinen Lebensauffassung und Weltanschauung zur Sicherung der aktiven Zustimmung der Subalternen fokussiert wird, welche auf gewissen Zugeständnisse an diesen beruht. Vielmehr sind auch ihre pädagogische und erzieherische Aspekte, die auf die den gramscianischen Konzepten innewohnende Dynamik verweisen, auf die in den letzten Jahren v.a. Armin Bernhard (2005) hingewiesen hat, hervorzuheben. Diese Dimension wird im folgenden Zitat sichtbar.

> „Regierung mit dem Konsens der Regierten, aber mit dem organisierten Konsens, nicht mit einem allgemeinen vagen, wie er sich zum Zeitpunkt der Wahlen äußert: der Staat hat und verlangt den Konsens, aber er ‚erzieht‘ auch zu diesem Konsens mittels der politischen und gewerkschaftlichen Vereinigungen, die jedoch private, der Privatinitiative der führenden Klassen überlassene Organismen sind.“ (Gramsci 1991: 117f)

Die Erzeugung und Sicherung des Konsenses der beherrschten Gruppen, der sich nicht von selbst aus der Logik und den Imperativen der Kapitalakkumulation ergibt, sondern vielmehr das stets prekräre und temporäre Ergebnis sozialer Kämpfe und Aushandlungsprozesse

darstellt, muss daher auch als Erziehung, also als Prozess der Bildung aufgefasst werden. Das heißt, Hegemonie muss nach Gramsci immer auch als „pädagogisches Verhältnis“ bestimmt werden, wodurch ihre transformative Dimension erkennbar wird, da Erziehung ja auf eine Veränderung der Menschen abzielt, die im Begriff des Kompromissgleichgewichtes tendenziell eher ausgeblendet wird.

> „Jedes Verhältnis von ‚Hegemonie‘ ist notwendigerweise ein pädagogisches Verhältnis und ergibt sich nicht nur im Innern einer Nation, zwischen den verschiedenen Kräften aus denen sie sich zusammensetzt, sondern auf der gesamten internationalen und globalen Ebene, zwischen nationalen und kontinentalen Zivilisationskomplexen.“ (Gramsci 2004: 80)

Die soziale Re-Konstruktion der Arbeitskraft stellt eine zentrale Dimension der hegemonialen Verhältnisse dar, da sie die Eingliederung der Beschäftigten in die Produktionsverhältnisse und die Verwertbarkeit der Arbeit sichern soll. Werden Qualifikationsprozesse bzw. die konkrete Zusammensetzung des Arbeitsvermögens aus hegemonietheoretischer Perspektive analysiert, so kann damit v.a. die von den Gewerkschaften aber auch (neuen) SozialdemokratInnen immer wieder betonte Bedeutung von Aus- und Weiterbildung für eine sozialverträgliche Anpassung der Wirtschaft an den wachsenden Wettbewerbsdruck kritisch hinterfragt werden.

In den Auseinandersetzungen um die Fähigkeiten und Kompetenzen der Ware Arbeitskraft geht es nicht nur darum, die Position der Beschäftigten in den Produktionsverhältnissen zu verbessern, ihre Autonomie zu vergrößern und ihre Marktmacht zu steigern. Vielmehr sind Qualifikationen als Ideologie der Arbeit zu sehen (Althusser 1976), durch die die Ware Arbeitskraft ein imaginäres Bewusstsein über die Verhältnisse, in denen sie sich befinden, erlangt. Qualifikationen bzw. Qualifizierungsprozess sind daher auch Anrufungsprozesse, die zwar stets umkämpft sind, in denen aber Staat und Kapital versuchen, den Lohnabhängigen eine bestimmte Subjektform aufzuherrschen.

1.5.4. Die Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates – Workfare

Wie schon angedeutet, wurde ich bei der Ausarbeitung der skizzierten Begriffe und Überlegungen, immer wieder auf die Rolle des Staates, als eine zentrale regulatorische Instanz verwiesen (Atzmüller 2009; 2008; 2004a). Das heißt, wie schon oben in Bezug auf die staatstheoretische Fundierung meiner Arbeiten ausgeführt, die sich auf die in den kritischen

Theoretisierungsversuchen des Staates entwickelten Diskussionen und hier insbesondere auf die Überlegungen bei Poulantzas (2002; 1975a) berufen, ist es inadäquat, die Analyse der Veränderung der Arbeit und der Arbeitsteilungen sowie der damit zusammenhängenden Prozesse der Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens von den Transformationsprozessen, denen der kapitalistischen Staat bzw. die gesellschaftlich dominanten Modi der Regulation im Übergang zum Postfordismus unterworfen sind, getrennt zu betrachten.

Wesentlich ist nun, dass die Debatten zur Veränderung des Staates in den letzten Jahren von der Frage geprägt waren, wie die Durchsetzung einer neuen Konfiguration des kapitalistischen Staates mit der Sicherung der Innovationsfähigkeit des Kapitalismus zur Revolutionierung der Produktionsverhältnisse und Produktivkräfte zusammenhängt. Die Bedeutung von Veränderung und Innovation bestimmt daher seit den 1990er Jahren zentrale Dimensionen der Auseinandersetzungen um den kapitalistischen Staat im Übergang zum Postfordismus, für die etwa die Arbeiten von Bob Jessop (1990b; 2002) oder Joachim Hirsch (1990; 2002) stehen, die die Konzepte des „nationalen Wettbewerbsstaates“ bzw. „Schumpeterianischen Workfare Staates“ in die Diskussion eingebracht haben. Diese heben die Relevanz der permanenten (Selbst-)Transformation des Staates hervor, durch die die Fähigkeit zu Innovation und Veränderung in den kapitalistischen Produktionsverhältnissen durch die Schaffung neuer staatlicher Aufgaben und Politikfelder und die Rekonfiguration staatlicher Aktivitäten gesichert werden soll.

1.5.4.1. Workfare und die Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik

Die hier präsentierten Aufsätze nehmen die Veränderungen des Staates jedoch nicht aus Perspektive seiner wirtschaftspolitischen Orientierungen im engeren Sinne in den Blick, sondern eher aus der Perspektive der Regulation der Lohnverhältnisse und der Reproduktion bzw. Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens der Ware Arbeitskraft. Der Fokus dieser Aufsätze liegt daher auf den Rekonfigurationen des Wohlfahrtsstaates, wie sie seit den 1980er Jahren von neoliberalen und neokonservativen Regierungsprojekten und spätestens seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auch von der sogenannten neuen Sozialdemokratie des Dritten Wegs in nationalstaatlich unterschiedlichen Ausprägungen vorangetrieben wurden (Atzmüller 2004b; 2006; 2011b; Peck 2001).

Für meine Überlegungen ist daher der Begriff Workfare von zentraler Bedeutung, mit dem auf eine umfassende Reorientierung und Reorganisation staatlicher Sozialpolitik verwiesen ist. In den meisten Analysen wird Workfare v.a. für Veränderungen im Bereich Arbeitsmarktpolitik verwendet und beschreibt insbesondere die Bindung staatlicher Transferleistungen (etwa bei Arbeitslosigkeit) an bestimmte Erwartungen bezüglich des Verhaltens und der Aktivitäten Arbeitsloser, die durch den Ausbau adäquater Instrumente und weitreichender Regularien immer restriktiveren Systemen der Kontrolle und der Aktivierung unterworfen werden (Peck 2001; 1996; Handler 2004; King 1995).

Der enge Fokus auf Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik scheint mir aber nicht ausreichend, auch wenn festzuhalten ist, dass sich in den workfaristischen Strategien Tendenzen und Dynamiken materialisieren, die durchaus paradigmatisch sind für die Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates und die Regulation des Lohnverhältnisse, weswegen mir eine grundlegende Auseinandersetzung mit Workfare weiterhin unerlässlich erscheint. Die mit dem workfaristischen Umbau des Wohlfahrtsstaates entwickelten Maßnahmen und Strategien werden als Antwort auf den als passivierend gebrandmarkten Charakter des fordistischen Wohlfahrtsstaates präsentiert, der den Individuen die Möglichkeit gebe, dauerhaft von sozialen Transferleistungen zu leben, anstatt eigenverantwortlich für ihr Auskommen zu sorgen (Peck 2001; 1996; Handler 2004; Gray 2004a)

. Die daraus resultierende Abhängigkeit von staatlichen Bürokratien untergrabe die grundlegende Fähigkeit der Individuen zu Selbstbestimmung und –verantwortung, woraus der Verfall des Arbeitsethos und daraus resultierend der moralischen Grundlagen der Gesellschaft erwachse. Workfare beruht daher auf einer Verschiebung der diskursiven Fassung von Arbeitslosigkeit, die nun immer weniger als Ergebnis von Arbeitsmarktproblemen nach dem Ende der Vollbeschäftigung gesehen wird, sondern als Folge individueller Defizite. Diese können sowohl moralisch verstanden werden, was auf die Bedeutung des Arbeitsethos verweist, der nicht zuletzt durch restriktive Maßnahmen erzwungen werden soll, als auch als unzureichende Fähigkeiten und Kompetenzen der Ware Arbeitskraft, deren Arbeitsvermögen durch den wirtschaftlichen Strukturwandel inadäquat geworden ist, was auf die arbeitsmarktpolitische Rolle von Qualifizierungsprozessen verweist (Jones 1999).

Wesentlich erscheint mir, dass die Rekonfiguration der Arbeitsmarktpolitik weitreichende gesellschaftspolitische Folgen hat, zielt sie doch darauf ab, wie in den hier angeführte

Aufsätzen immer wieder argumentiert wird, jene Formen gesellschaftlicher Integration und Teilhabe zurückzunehmen, die über legitime Formen der Nicht-Teilnahme an Erwerbsarbeit ermöglicht wurden, sukzessive einzuschränken und damit die sogenannten dekommodifizierenden Effekte des Wohlfahrtsstaates, die den Zwang, sich um jeden auf den Arbeitsmärkten sich bildenden Preis zu verkaufen, begrenzten.

Durch Workfare wird die Ware Arbeitskraft aktiv rekommodifiziert, ihr Warencharakter also wiederhergestellt und verstärkt. Auf diese Weise trägt die damit verbundene Rekonfiguration der Arbeitsmarktpolitik zur Ausweitung prekärer Arbeitsverhältnisse und damit verbundener flexibler Arbeitsmarktsegmente, der Etablierung großer Niedriglohnsektoren (working poor) und zur Polarisierung der Einkommensstrukturen bei, sodass deren gesellschaftliche Auswirkungen (Verarmung wachsender Teile der Bevölkerung, Veralten von Qualifikationen, wachsende biographische Unsicherheit etc.) nicht in Widerspruch zur Wettbewerbsfähigkeit und ökonomischen Dynamik geraten.

1.5.4.2. Erweiterungen: Workfare und Reproduktion des Arbeitsvermögens

Wie aber bereits angedeutet, reicht es nicht aus, die Entwicklungen im Bereich der Reproduktion der Arbeitskräfte im Workfare Staat allein auf die Dynamik aktiver Arbeitsmarktpolitik zu reduzieren. Vielmehr muss der Blick auch auf jene institutionellen Kapazitäten gerichtet werden, durch die überhaupt erst qualifizierte Arbeitskräfte geschaffen und an den sich herausbildenden hegemonialen Block gebunden und für den permanent innovationsfähigen Kapitalismus aktiviert werden. Dies erklärt die zentrale Rolle qualifikations- und ausbildungspolitischer Diskurse und Programme in den postfordistischen Ökonomien und die Forderung nach permanenter Lern- und Veränderungsbereitschaft der Individuen. Nach Bob Jessop (2002) führt dies auf der einen Seite dazu, dass staatliche Institutionen Bildungsprozessen und dem Humankapital eine wachsende Bedeutung für die Sicherung nationalstaatlicher wirtschaftlicher Interessen zuschreiben. Daraus, so schlussfolgert er, resultiert eine größere Autonomie der Bildungsinstitutionen bei der Erfüllung dieser Interessen, die, wenn diese These stimmt, paradoxerweise darin besteht, Bildungsprozesse verstärkt an wirtschaftlichen Erfordernissen auszurichten.

> „But this autonomy is being exercised in the context of the hegemony of the knowledge-based accumulation strategy, the increasing participation of the bearers of this strategy in the shaping of education mission statements and the increasing financial dependence of

> further and higher education on third-party revenues deriving neither from the state nor from students.“ (Jessop 2002: 167)

Das bedeutet, dass die Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates unter workfaristischen Vorzeichen darin besteht, neue Institutionen und Strategien im Bereich der Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik zu entwickeln,

> „mit deren Hilfe die permanente Gefahr, dass Werte ihre Warenform verlieren (also z.B. durch Arbeitslosigkeit dauerhaft aus dem Erwerbsleben ausscheiden, R.A.), aussichtsreich bekämpft werden kann“ (Offe 1975a: 40),

um sicherzustellen, dass die Agenten der kapitalistischen Produktionsverhältnisse in Austauschbeziehungen eintreten können.

In den meisten kritischen Analysen zur Veränderung der Sozialpolitik im Postfordismus (Hirsch 2005; Jessop 2002) wird dies als Unterordnung unter die wirtschaftspolitischen Erfordernisse der postfordistischen Akkumulationsstrategien analysiert – was auch in den älteren hier vorliegenden Aufsätzen gemacht wird (Atzmüller 2008) –, sodass diese Entwicklungen in den Kontext der Konfrontation von Staat vs. Markt einordenbar sind, die auch die neoliberalen Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat antreibt.

Dies scheint aber immer weniger ausreichend. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Workfare eine historisch spezifische Rekonfiguration bestimmter Funktionen von Sozialpolitik darstellt. Diese bestehen v.a. in der Erzeugung bzw. Konstitution der Ware Arbeitskraft (Offe 1993) und verweisen daher auch auf die Zusammensetzung der Fähigkeiten und Kompetenzen ihres Arbeitsvermögens bzw. auf ihre arbeits- und sozialrechtliche Normierung. Daher reicht es nicht, die Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik so zu interpretieren, dass diese wieder eindeutig auf die Interessen der Einzelkapitale festgelegt werde. Sinnvoller ist es vielmehr, Workfare als eine Erneuerung der relativen Autonomie des Staates im weiten Sinne zu interpretieren. Die workfaristischen Strategien und Maßnahmen stellen daher Prozesse der aktiven Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft dar und zielen auf die Beseitigung von Rigiditäten, die die Austauschbeziehungen zwischen den WarenbesitzerInnen einschränken. Workfare beschreibt daher die Rekonfiguration staatlicher Apparate und Prozesse zur Entwicklung jener Handlungspotenziale, die notwendig sind, sich an unbestimmte zukünftige Problemlagen anzupassen und deren Kontingenzen zu absorbieren. Der mit diesen Veränderungen verbundene Umbau des Wohlfahrtsstaates und seiner Beziehungen zur kapitalistischen Ökonomie verallgemeinert daher Tendenzen, die Claus Offe in den 1970er

Jahren als „aktive Politik“ bezeichnete, die aber im zu diesem Zeitpunkt vorherrschenden Institutionengefüge und der damit verbundenen Orientierung der Sozialpolitik nicht realisiert werden konnten (Offe 1975a: 37).

Die Sicherung und Vervielfältigung der Tauschoptionen zwischen Lohnarbeit und Kapital, die nach Offe wesentlicher Inhalt „aktiver Politik“ sind, kann daher als historisch spezifische Antwort des Staates auf soziale Konflikte und die Versuche verschiedener organisierter Interessen (etwa von Lohnarbeit und Kapital), ihre Ziele durchzusetzen, interpretiert werden. Der „Workfare“-Staat versucht also nicht einfach, die Rahmenbedingungen der postfordistischen Ökonomie zu sichern, sondern Innovation und Veränderung zum Inhalt wie auch Modus arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitischer Maßnahmen zu machen. Wesentlich zur Bestimmung zentraler Dimensionen postfordistischer Regulation ist nun, dass die Bewältigung der daraus resultierenden konstitutiven Instabilität und der permanente Adaptierungsdruck im Umbau der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Apparate auf die Individuen verlagert wird, sodass Kontingenz im oben skizzierten Sinne zu einer Herrschaftsstrategie werden kann.

Die Reproduktion und Neuzusammensetzung der Ware Arbeitskraft stellt daher ein zentrales Feld der Durchsetzung des Workfare Staates und dessen Förderung von Innovationsfähigkeit und Veränderung zur Durchsetzung eines umfassenden Strukturwandels dar, der als Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit gesehen wird. Die mit der Revolutionierung der Produktionsverhältnisse und Produktivkräfte zum Ausdruck kommende Kontingenz der sozialen Verhältnisse im postfordistischen Kapitalismus, die in den Innovationsprozessen ihre Bewegungsform findet, bedingt die Notwendigkeit der permanenten Veränderung und Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens. Die Fähigkeit der Ware Arbeitskraft, mit Kontingenz und Veränderung umzugehen und sich in Lernprozessen anzupassen, kann daher als postfordistische Regulationsweise interpretiert werden, in der die grundlegende Instabilität und Krisenhaftigkeit dieser Entwicklungsphase der kapitalistischen Produktionsweise von den Individuen bewältigt werden muss.

1.6. Aufbau der Dissertation

Die in diese Sammeldissertation aufgenommen Aufsätze sind in drei Kapitel gruppiert. Diese Anordnung orientiert sich weniger an der chronologischen Abfolge ihrer Erstellung als

vielmehr an den theoretischen und empirischen Gegenständen, die ich in ihnen zu analysieren und diskutieren versuche.

Das Kapitel I „Theoretische Grundlagen“ versammelt eine Reihe von Arbeiten, die sich v.a. mit den staatstheoretischen Grundlagen der in den folgenden Kapiteln entwickelten Untersuchungen und Analysen zur Veränderung der Arbeitsmarktpolitik, der Transformationen der Arbeit und der Bedeutung der beruflichen Qualifizierungsprozesse im Übergang zum Postfordismus beschäftigen. Der Fokus liegt dabei auf grundlegenden Überlegungen zu den Zusammenhängen zwischen Veränderungen der gesellschaftlichen Arbeitsteilungen und dem kapitalistischen Staat, wie sie nicht zuletzt von Nicos Poulantzas in die Diskussion eingebracht worden waren. Außerdem beschäftige ich mich in zwei der hier vorliegenden Aufsätze näher mit der Entstehung einer postfordistischen Form des Staates, die als „Workfare-Staat“ bezeichnet wurde. Workfare bezieht sich v.a. auf Veränderungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die auf die Aktivierung von Arbeitslosen und WohlfahrtsempfängerInnen abzielen und die dekommodifizierenden Elemente und Effekte des fordistischen Wohlfahrtsstaates, also die Reduktion des Zwanges sich um jeden Preis am Arbeitsmarkt verkaufen zu müssen, wieder zurücknehmen. Die Aufsätze über die veränderte Rolle der städtischen Ebene für die wohlfahrtsstaatliche Dimension des kapitalistischen Staates wie auch die Auseinandersetzung mit der Krise der Solidarität vertiefen die Analysen zur Veränderung des (Wohlfahrts-)Staates im Übergang zum Postfordismus.

Die im Kapitel II „Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik“ versammelten Aufsätze konzentrieren sich v.a. auf Entwicklungen in Österreich und Großbritannien, die ich im Kontext einer Reihe europäischer Forschungsprojekte erarbeiten konnte. In diesen Arbeiten werden die im Theoriekapitel entwickelten Überlegungen zur Entstehung sogenannter Workfare-Staaten und workfaristischer Aspekte der Regulation der Ware Arbeitskraft am Beispiel der Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik diskutiert. In einem Aufsatz setze ich mich auch mit Entwicklungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf regionaler, genauer städtischer Ebene – nämlich in Wien – auseinander. Wie auch in den nationalstaatlichen Variationen zwischen so unterschiedlichen Ländern wie Großbritannien und Österreich zeigt auch der Blick auf die regionale Ebene, dass die Analyse konkreter und komplexer Entwicklungen fähig sein muss, die Kontingenzen gesellschaftlicher Entwicklungen mit abstrakteren Überlegungen etwa zur Entwicklung von Workfare-Staaten und Veränderungsdynamiken auf städtischer Ebene zu artikulieren.

Das Kapitel III setzt sich insbesondere aus Untersuchungen und theoretischen Analysen zur „Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens der Ware Arbeitskraft“ zusammen. Diese Aufsätze versuchen die Analyse der Durchsetzung einer postfordistischen Regulationsweise des Arbeitsvermögens der Ware Arbeitskraft voranzutreiben und mit den Analysen zur workfaristischen Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates zu artikulieren. Insbesondere die neuesten in dieser Arbeit präsentierten Aufsätze, die die Bedeutung der Lern- und Veränderungsfähigkeit der Individuen für den postfordistischen Kapitalismus und die Bewältigung seiner konstitutiven Instabilität und Krisenhaftigkeit diskutieren, weisen über diese Dissertation hinaus, da sie eine Reihe forschungsstrategischer wie auch politischer Fragen andeuten, die insbesondere in der gegenwärtigen Phase der Bewältigung der (gesellschaftlichen) Folgen der Krise zentral sind. In diesen Aufsätzen versuche ich herauszuarbeiten, inwiefern wesentliche Dimensionen der postfordistischen Regulationsweise der Arbeit und der Produktionsverhältnisse darin bestehen, dass die Bewältigung der Krisenhaftigkeit und Instabilitäten des Postfordismus den Individuen aufgeherrscht wird und deren Fähigkeit zur Anpassung und Selbstveränderung zur Voraussetzung für die erweiterte Reproduktion des Kapitalismus, die permanente Revolutionierung der Produktionsverhältnisse und Produktivkräfte, gemacht wird. Die heftig umkämpften Rekonfigurationsprozesse des Wohlfahrtsstaates, die mit den Begriffen Workfare und Aktivierung angesprochen sind, transformieren die Instabilität und Krisenhaftigkeit des postfordistischen Kapitalismus in unterschiedliche Politikfelder (Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik etc), sodass die Adaptierungsprozesse der Individuen in bestimmte institutionelle Logiken eingebettet und damit für das Kapital nutzbar werden.

I. THEORETISCHE GRUNDLAGEN

2. VERÄNDERUNG DES STAATES – STAAT DER VERÄNDERUNG – INNOVATIONSFÄHIGKEIT UND WORKFARE IM POSTFORDISTISCHEN STAAT[4]

2.1. Einleitung

Seit etwas mehr als zwei Jahrzehnten bestimmen Vorstellungen einer angeblich notwendigen „Zurückdrängung“ und „Abschlankung“ des Staates die ideologischen und politischen Auseinandersetzungen um die Restrukturierung der staatlichen Apparate. Der polemische Gehalt dieser Metaphern trägt wesentlich zur Mobilisierung und Durchsetzung national variierender neoliberaler und neokonservativer Hegemonieprojekte (Jessop 1990b) seit Margaret Thatcher und Ronald Reagan bei. Als zentrale Versatzstücke neoliberaler Ideologie lassen sie den Staat in seinem Verhältnis zur „Wirtschaft“ und zum freien Unternehmertum als überbordende, alles durchdringende Bürokratie erscheinen, dessen Schwerfälligkeit, Ineffizienz und umfassende Regulierungswut die Dynamik der Märkte behindere und damit das Wirtschaftswachstum beeinträchtige. Insbesondere die sozialpolitischen Aktivitäten der modernen Wohlfahrtsstaaten, die in den sozialen Auseinandersetzungen und Kämpfen zwischen den verschiedenen organisierten Interessen kapitalistischer Gesellschaften durchgesetzt und verteidigt werden müssen, gelten als Kostenbelastung und Hemmnis für die „Wirtschaft“. Arbeits- und sozialrechtliche Schutzmechanismen ersticken demnach jede Eigeninitiative und tragen dazu bei, dass die Menschen sich in die Abhängigkeit des Staates begeben, anstatt selbst Verantwortung für ihr Leben zu übernehmen.

Die neoliberalen Diskurse zur „Abschlankung“ des Staates materialisieren sich beispielsweise in Form umfassender Privatisierungsstrategien und permanenter Verwaltungsreformen, die zur Voraussetzung der „notwendigen“ Befreiung der Märkte und der Öffnung nationaler Volkswirtschaften gegenüber den zunehmend globalisierten ökonomischen Prozessen stilisiert werden. Letztere werden zum alternativlosen Legitimationshintergrund für Politiken der Deregulierung und Flexibilisierung und des Ab-bzw. Umbaus der sozialen

---

4 Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2008): Veränderung des Staates – Staat der Veränderung. Innovationsfähigkeit und Workfare im postfordistischen Staat; in: Dimmel, N./Schmee, J. (Hg.), Die Gewalt des neoliberalen Staates. Vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven Überwachungsstaat, Facultas, Wien

Sicherungssysteme, die die neoliberalen und neokonservativen Hegemonialprojekte als Sachzwänge erscheinen lassen sollen.

Angesichts der fortschreitenden Globalisierung der Ökonomie und der erweiterten Handlungsspielräume des Kapitals, welches immer einfacher Standorte abhängig von den jeweiligen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen verlagern kann, sowie der daraus folgenden kurzfristigen und höher angelegten Profiterwartungen des Anlagekapitals (Shareholder-Value) wird auch in den Sozialwissenschaften zunehmend von eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten des (National-)Staates ausgegangen (kritisch Hirsch 2002; Hirsch 2005). Dieser habe demnach immer weniger Möglichkeiten, steuernd in die Ökonomie einzugreifen bzw. durch den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme und die Ausweitung demokratischer Partizipation für gesellschaftlichen Ausgleich und sozialen Zusammenhalt zu sorgen oder gar eine Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen umzusetzen.

Damit verliere der Staat seine Rolle als Garant des gesellschaftlichen Gemeinwohls und könne den destruktiven Auswirkungen der deregulierten und flexibilisierten Märkte in der Globalisierung immer weniger entgegensetzen. Dies führe in weiterer Folge zu einer umfassenden Krise der Gesellschaft: So werde beispielsweise durch die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und ihrer Restrukturierung nach Kriterien der Verwertbarkeit die universelle und qualitativ hochwertige Versorgung der Menschen mit öffentlichen Dienstleistungen massiv bedroht. Der verschärfte Wettbewerb auf dem Weltmarkt und die damit verbundene Schwächung der Verhandlungssysteme zwischen Gewerkschaften und ArbeitgeberInnen bewirke eine Zunahme sozialer Ungleichheit und Arbeitslosigkeit. Zusammen mit dem Rückbau der sozialen Sicherungssysteme habe diese eine Zunahme von Armut und sozialer Ausgrenzung zur Folge.

Nur die Wiedergewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit, die angesichts der Internationalisierung der Wirtschaft nicht auf die nationale Ebene beschränkt bleiben dürfe, kann in diesem Verständnis den destruktiven Wirkungen des Marktes für den gesellschaftlichen Zusammenhalt Grenzen setzen, wie dies beispielsweise von Teilen der globalisierungskritischen Bewegungen, Gewerkschaften und sozialdemokratischen Parteien, soweit diese sich nicht selbst dem neoliberalen Umbau des Staates verschrieben haben, gefordert wird.

So richtig derartige Analysen der Auswirkungen neoliberaler Umstrukturierungen im Detail sind, so problematisch jedoch ist die Annahme, der Staat habe einen Bedeutungsverlust erlitten. Damit wird nämlich das von der neoliberalen Staatskritik und den sich darauf beziehenden politischen Projekten aufgespannte argumentative Terrain akzeptiert und quasi verdoppelt. Die sozialen Kämpfe um die zukünftige Entwicklung kapitalistischer Gesellschaftsformationen und die Regulation der sie prägenden Widersprüche wird auf die Gegenüberstellung von Markt und Staat reduziert. Ein derartiges Verständnis des neoliberalen Umbaus der Gesellschaft tendiert aber zu einer statischen und ahistorischen Konzeption der Ebene des Politischen wie auch des Ökonomischen in der kapitalistischen Produktionsweise, welche gesellschaftliche Veränderungsprozesse quasi über räumliche Verschiebungen zwischen diesen Einflusssphären zu erfassen versucht.

> „In krassem Gegensatz zur gesellschaftlich voraussetzungslosen Kritik des Marktes und zu Vorstellungen gründlicher Unterscheidungsfähigkeit von Markt und Staat sowie der Stilisierung der Re-Regulierung zur grundlegenden Alternative marktvermittelter Vergesellschaftung und zum Allheilmittel, mit der die katastrophenhafte Zuspitzung der sozialen Krise verhindert werden kann, ist also die prozesshafte politische Konstitution des Marktes zu ergründen, durch die der Formationsbruch des Kapitalismus vollzogen wird.“ (Röttger 1997: 39)

Der neoliberalen Befreiung der Märkte eine Stärkung des Staates entgegenzusetzen birgt daher die Gefahr, diesen als eine neutrale, über den sozialen Klassen schwebende, dem Allgemeinwohl verpflichtete Instanz – oft im nostalgischen Blick auf die wohlfahrtsstaatlichen Systeme der 1970er Jahre – zu verklären. Dabei wird jedoch die konstitutive Rolle antagonistischer sozialer Bewegungen und der Kämpfe um eine umfassende Demokratisierung aller gesellschaftlichen Verhältnisse für den sozialen Kompromiss des fordistischen Wohlfahrtsstaates ausgeblendet. Im Widerstand gegen den Neoliberalismus kann es daher nicht so sehr um eine Stärkung des Staates durch die Regierungsübernahme progressiver Parteien gehen, die fähig und willens wären, die Staatsapparate im Interesse der Bevölkerung zu nutzen. Angesichts der veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen im Prozess der Globalisierung sind derartige Projekte meines Erachtens notwendigerweise zum Scheitern verurteilt. Vielmehr müsste die Stärkung demokratischer Mobilisierung und Artikulation von gesellschaftlichen Interessen durch soziale Bewegungen, Gewerkschaften und progressive Parteien und damit die zu erkämpfende

Demokratisierung aller gesellschaftlichen Bereiche im Zentrum der politischen Überlegungen stehen.

Das stets umkämpfte und damit permanenten Veränderungen unterliegende Verhältnis zwischen der Ebene des Politischen bzw. des Staates auf der einen und der Ebene der Ökonomie bzw. der kapitalistischen Produktionsverhältnisse auf der anderen Seite steht im Zentrum materialistischer Staatstheorien (Poulantzas 2002; Hirsch 2005; Demirovic 2005). Diese gehen davon aus, dass der Staat im Verhältnis zu den Produktionsverhältnissen zwar relativ autonom ist und seine (historisch und national spezifischen) Formen, Funktionen und Aktivitäten daher weder aus den Gesetzmäßigkeiten des Kapitals noch aus den Interessen der herrschenden Klassen abgeleitet (Demirovic 2008) werden können. Die Autonomie des Staates kann jedoch nur im Verhältnis (eben in Relation) zu den kapitalistischen Produktionsverhältnissen und ihrer Reproduktion im Akkumulationsprozess (Offe 1972) gedacht werden, da sie die Voraussetzung für die Konstitution des Staates und seiner Veränderungen darstellen. Der Staat ist daher keine über den gesellschaftlichen Verhältnissen und den daraus resultierenden sozialen Polarisierungen und Kämpfen schwebende Entität, die quasi als neutraler Schiedsrichter für den Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen und das Gemeinwohl zu sorgen hat. Vielmehr ist hervorzuheben,

> „dass der Staat, (…) nicht als ein in sich abgeschlossenes Wesen begriffen werden darf, sondern, wie auch das ‚Kapital', als ein Verhältnis, genauer als die materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen, das sich im Staat immer in spezifischer Form ausdrückt." (Poulantzas 2002: 159)

Als „materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses" ist der Staat immer schon auf spezifische Art und Weise präsent in der (erweiterten) Reproduktion der Produktionsverhältnisse. Dies bedeutet, dass der Staat nicht erst im Nachhinein durch verschiedene Formen der Intervention, Steuerung, Deregulierung oder Flexibilisierung auf den Kapitalkreislauf einwirkt. Vielmehr werden bereits die einzelnen Elemente der kapitalistischen Produktionsverhältnisse (Arbeitskräfte, Unternehmen, Produktionsmittel etc.) in politischen und ideologischen Prozessen konstituiert, die über die Ebene der Produktion hinausweisen und zur Vergesellschaftung der kapitalistischen Produktionsweise beitragen (Poulantzas 1975b). Das Verhältnis von Staat und Ökonomie ist daher nicht statisch sondern Gegenstand permanenter sozialer Auseinandersetzungen. Die Krisenhaftigkeit und Instabilität des Staates wie auch der Produktionsverhältnisse sowie der Beziehungen zwischen diesen

Ebenen der Gesellschaft können damit in das Zentrum materialistischer Gesellschaftskritik gerückt werden.

> „Die Transformationen des Staates verweisen zuallererst auf Transformationen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, die ihrerseits Transformationen dieser Trennung (von Staat und Ökonomie, Anm. R.A.) zur Folge haben und damit auf die Klassenkämpfe.“ (Poulantzas 2002: 80)

Diese Überlegungen stellen die Frage in den Mittelpunkt, welchen Veränderungsprozessen im Übergang zum Postfordismus die konstitutive Präsenz des Staates in den Produktionsverhältnissen unterworfen ist. Diese möchte ich im Folgenden anhand von Veränderungen in den wirtschaftspolitischen Strategien, die zunehmend auf die Sicherung von Innovations-und Veränderungsfähigkeit ausgerichtet werden, diskutieren (I.). Die veränderte Präsenz des postfordistischen Staates in den Produktionsverhältnissen erfordert jedoch auch eine Selbsttransformation der staatlichen Apparate, ihrer Funktionen und Aktivitäten, die ich daher im nächsten Schritt analysieren werde (II.). Abschließend möchte ich anhand der Rekonfiguration von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie der Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft in den postfordistischen Prekarisierungsprozessen zeigen, wie die politische und ideologische Regulation prekarisierter Arbeitsverhältnisse im Workfare-Staat zur Voraussetzung in Permanenz gestellter Innovation gemacht wird (III.).

2.2. Staat und Veränderung

Spätestens seit den 1990er Jahren bestimmt das Problem von Veränderung und Innovation auch die Auseinandersetzungen um den kapitalistischen Staat und die Veränderungen der gesellschaftlichen Regulationsweise im Übergang zum Postfordismus, für die nicht zuletzt die Arbeiten von Bob Jessop (1990a; 1990b; 2002) oder Joachim Hirsch (1990; 2002; 2005) stehen. Die in verschiedenen Gesellschaften unterschiedlich ausgeprägten Fähigkeiten, einerseits auf exogen induzierte Veränderungsprozesse, wie sie beispielsweise aus dem steigenden Wettbewerbsdruck im Prozess der Globalisierung resultieren, zu reagieren, andererseits endogene Innovationsprozesse im Zusammenspiel zwischen Unternehmen und staatlichen Institutionen zu fördern und hervorzubringen, werden als zentrale Funktionen veränderter kapitalistischer Staatlichkeit diskutiert. Der Umbau der staatlichen Apparate und ihres Verhältnisses zu den Produktionsverhältnissen, der sich auf regionaler, nationaler, aber auch transnationaler Ebene vollzieht, zielt darauf ab, die Fähigkeit der ökonomischen

AkteurInnen zur Innovation zu erzeugen und zu sichern. Die Reproduktion der gesellschaftlichen Verhältnisse vollzieht sich im Übergang zum Postfordismus als Prozess permanenter Innovation und Veränderung.

Die Restrukturierung des Staates ist nicht nur als Reaktion auf die Uneindeutigkeit und Offenheit der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Prozesse im Übergang zu postfordistischen Entwicklungsmodellen zu lesen. Vielmehr trägt sie selbst zur Kontingenz der gesellschaftlichen Entwicklungen bei, was auch erhebliche Auswirkungen auf die damit artikulierten Veränderungen der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse und die gesellschaftlichen Konstitutionsprozesse ihrer Elemente und deren Beziehungen zueinander hat (Poulantzas 2002).

Dies ist insofern von Bedeutung, weil es nicht mehr darum geht, die Veränderung der staatlichen Apparate im krisenvermittelten Übergang zum Postfordismus zu erfassen, sondern weil damit Vorstellungen einer Stabilisierung der sozialen Verhältnisse im Prozess staatlicher Regulation oder einer dauerhaften Verdichtung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in den staatlichen Apparaten, die konzeptionell am fordistischen Wohlfahrtsstaat und den ihn stützenden sozialen Kompromissen und Regulationsmustern der gesellschaftlichen Widersprüche orientiert sind, zumindest hinterfragt werden müssen (Brand/Raza 2003). Meines Erachtens ist mit der Fähigkeit des Staates zur permanenten (Selbst-)Transformation und zur Reproduktion ökonomischer Innovationsfähigkeit gewissermaßen eine „neue“ Funktion staatlichen Handelns und damit auch ein „neues“ Feld politischer und sozialer Kämpfe um Hegemonie gekennzeichnet. Bob Jessop bezeichnet die postfordistische Staatsform als Schumpeterian Workfare (bzw. State) (bzw. seit kurzem auch Schumpeterian Competition State) (1992; 2002), der

> „als ein Modus makroökonomischen Wachstums definiert werden (kann), der auf der Dominanz eines flexiblen und ständig innovativen Musters der Akkumulation beruht“ (Jessop 1992: 251).

Dies bedeutet, dass die Fähigkeit zur Entwicklung und Umsetzung von Veränderungen in Permanenz gestellt werden muss und die staatlichen Apparate so umgebaut werden müssen, dass alle Dimensionen staatlicher Wirtschafts-bzw. Standortpolitik zur Erhaltung und Förderung ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit danach ausgerichtet und davon durchdrungen werden müssen. Zu durchaus ähnlichen Schlussfolgerungen kommt Joachim Hirsch, der die

staatliche Durchsetzung des permanenten Strukturwandels zur Sicherung nationaler und regionaler Standorte hervorhebt.

> „Eine auf Wachstum und Beschäftigung zielende staatliche Wirtschaftspolitik muss sich darauf konzentrieren, neben der direkten Unterstützung investitionsbereiter Unternehmen, deren ökonomisch-soziales Umfeld so zu entwickeln, dass optimale Voraussetzungen für technologische Innovation und systemische Rationalisierungsprozesse bereitstehen. Dazu kann durchaus auch die Förderung eines Geflechts innovativer Kleinunternehmen und ‚Risikokapitale' gehören, denen als Bestandteil industrieller ‚Cluster' eine wachsende Bedeutung zukommt." (Hirsch 2002: 113)

Aus diesen Überlegungen bei Hirsch geht bereits hervor, dass der Umbau des Staates nicht auf Veränderungen in den wirtschaftspolitischen Strategien und Rahmenbedingungen beschränkt bleibt. Vielmehr werden von der in Permanenz gestellten Selbsttransformation des Staates, die auf ökonomische Veränderungs-und Innovationsfähigkeit abzielt, zunehmend auch außerökonomische Verhältnisse und Bedürfnisse erfasst. Diese werden sukzessive der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet bzw. auf ihren möglichen Beitrag zur Innovationsfähigkeit der Ökonomie ausgerichtet. Hirsch spricht daher von einer wachsenden Bedeutung staatlicher Interventionen, auch wenn diese ihren Charakter verändern und sich tendenziell auf vom Fordismus zu unterscheidende Funktionen konzentrieren.

Eine derartige Wirtschaftspolitik zielt auf die Förderung von innovativen Kleinunternehmen und die Sicherung und Erhöhung der Investitionsbereitschaft der Unternehmen auch jenseits des jeweiligen Standortes bzw. jenseits der jeweiligen Staaten, was wiederum Grundlage ihrer Einbettung in das globale Netzwerk von Standorten ist. Als Teil von internationalen Netzwerken müssen Staaten Kapital in unterschiedlichster Form anziehen (als Finanz-, Dienstleistungs-, und Warenkapital und letztlich auch Humankapital), wie auch den Fluss ebendieser unterschiedlichen Kapitalien zu anderen Standorten aufrechterhalten oder ausbauen.

Wesentliches Merkmal der veränderten Form von Staatlichkeit im Übergang zum Postfordismus ist daher,

> „to promote product, process, organisational and market innovation in open economies in order to strengthen as far as possible the structural competitiveness of the national economy by intervening in the supply side; and to subordinate social policy to the needs of labour market flexibility and/or the constraints of international competition". (Jessop 1994: 263)

Folgt man diesen Überlegungen, so markieren nicht die Erzeugung und Sicherung ökonomischen Wachstums innerhalb seiner Grenzen das Besondere des postfordistischen Staates, sondern die Versuche, dynamische Wettbewerbsvorteile für die in seinen Grenzen lokalisierten, aber in zunehmendem Maß global agierenden Kapitale zu generieren und zu sichern. In schumpeterianischen Wettbewerbsstaaten werden daher neue Techniken des Regierens und der Governance geschaffen, die geeignet sind, technologischen Wandel und Innovation voranzutreiben (Jessop 2002: 96) bzw. Institutionen und Strukturen zu schaffen, die unternehmerisches Handeln direkt fördern und den Anreiz, unternehmerisch tätig zu werden, erhöhen.

Der Schumpeterianische Wettbewerbsstaat sammelt und schafft technologisches Wissen, um die produktiven Kapazitäten zu sichern und permanent zu erneuern, die notwendig sind, um in der internationalen Konkurrenz bestehen zu können. Er fördert Innovationsbereitschaft, technische Kompetenzen und Technologietransfers, um die Diffusion von Prozess-und Produktinnovationen in der Ökonomie zu sichern und die Unternehmen bei der Adaptierung zu unterstützen. Die wachsende Bedeutung von Innovationsprozessen, Unternehmertum und Wettbewerbsfähigkeit wird in einer Reihe neuer Strategien des Staates reflektiert, die sich u. a. in der wachsenden Bedeutung von Technologie-und Strukturpolitik, aber auch der Entstehung neuer Politikfelder – wie Innovationspolitik (Lundvall/Borras 1997) – und Policy Instrumente kristallisieren. Jessop nennt exemplarisch

> „venture capital provision, subsidies, business parks, technology transfer mechanisms and technical assistance, investment in knowledge production through public R&D or locally oriented R&D consortia, industry service centres, local and regional development funds and public procurement policies“ (Jessop 2002: 127f).

Die neuen Politikinstrumente stellen Versuche dar, dem aufgrund der grenzüberschreitenden Flexibilisierung der Kapital-und Finanzströme wachsenden Druck auf die einzelnen Staaten durch die Schaffung optimaler Verwertungsbedingungen zu begegnen und über monetäre und budgetpolitische Disziplin die Attraktivität des Standortes zu sichern.

Die Reorganisation des Staates, welche auf permanente (Selbst-)Transformation zur Sicherung der Veränderungs-und Innovationsfähigkeit in den kapitalistischen Produktionsverhältnissen abzielt, führt auch zu Gewichtsverschiebungen und Desorganisationstendenzen zwischen den einzelnen Ebenen und Apparaten des Staates, was Bob Jessop im Begriff des „hollowing out of the state“ zu fassen versuchte. In den dergestalt

entstehenden Regulierungsnetzwerken (Hirsch 2002) agieren staatliche Apparate im zunehmenden Maß als Moderatoren und Vermittler innerhalb relativ unabhängiger nationaler und internationaler AkteurInnen und Gruppen, was in der politikwissenschaftlichen Literatur als Übergang vom Government zur Governance (Jessop 1995b) beschrieben wird.

Die Rekonfiguration staatlicher Funktionslogiken, die auf eine Intensivierung von Markt-und Konkurrenzbeziehungen hinauslaufen, ist nach Hirsch daher nicht als Bedeutungsverlust des Staates oder als Entbettung der Ökonomie zu verstehen. Der so genannte Rückzug des Staates und die Politiken der Deregulierung verweisen vielmehr auf Veränderungen des Verhältnisses zwischen Staat und Ökonomie, die in den relativ autonom sich entwickelnden Veränderungsprozessen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse bzw. der Staatlichkeit konstitutiv aufeinander bezogen sind.

Im Kontext globalisierter Konkurrenzverhältnisse und der Konkurrenz zwischen Nationalstaaten und Regionen als Standorte geraten die sozialintegrativen Dimensionen und die Fähigkeit einer hegemonialen Integration etwa der Arbeiterklasse durch wohlfahrtsstaatliche Kompromisse, wie nicht zuletzt auch der Anspruch an eine umfassende demokratische Steuerung und Gestaltung des Gemeinwesens (Hirsch 1995; 2005), zunehmend unter Druck. Dies bedeutet aber nicht, dass die Mobilisierung und Reproduktion gesellschaftlicher Faktoren an Bedeutung verliert. Vielmehr sind die Veränderungen des staatlichen Zugriffs auf außerökonomische Bereiche der Gesellschaft für die Durchsetzung einer postfordistischen Staatsform von zentraler Bedeutung.

> „Die Funktionslogik des nationalen Wettbewerbsstaates beruht also (…) in der alle sozialen Sphären umgreifenden Ausrichtung der Gesellschaft auf das Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit, deren Grundlage die Profitabilität von ‚Standorten' für ein international immer flexibler werdendes Kapital ist." (Hirsch 1995: 109)

Für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Standorten sind daher nicht nur ökonomische sondern auch nicht-ökonomische Faktoren von zunehmender Bedeutung. Diese sind gesellschaftlich erzeugt und veränderbar und daher Feld der hegemonialen Auseinandersetzungen zwischen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen AkteurInnen (Jessop 2002: 119).

> „It suggests that competitiveness depends on developing the individual and collective capacities to engage in permanent innovation – whether in sourcing, technologies, products, organization or marketing. These capacities extend beyond the narrow economy to include a wide range of extra-economic factors." (Jessop 2002: 119)

Die Erzeugung und Sicherung dynamischer Wettbewerbsfähigkeit kann daher nicht auf ein Zurückdrängen gesellschaftlicher und kultureller Faktoren zugunsten ökonomischer Freiheiten reduziert werden. Vielmehr kommt der sozialen und kulturellen Einbettung der Innovations-und Wettbewerbsfähigkeit und der Nutzung sozialer und kultureller Faktoren als Ressourcen in der globalisierten Ökonomie in Schumpeter'schen Workfare-bzw. Wettbewerbsstaaten eine wachsende Rolle zu.

2.3. Veränderungen der Funktionsweise des Staates

Diese Entwicklungen verbinden sich auf der einen Seite mit einer abnehmenden Bedeutung der massenintegrativen, spezifische Bevölkerungs- und Wählerinteressen repräsentierenden Apparate, sodass gesellschaftliche wie auch räumliche Fragmentierungen und Polarisierungen zunehmen. Auf der anderen Seite werden in zunehmendem Maße auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene staatliche Aufgaben und Funktionen privatisiert bzw. private Akteure mit der Formulierung und Umsetzung gesellschaftspolitischer, „öffentlicher" Aufgaben betraut. Dies umfasst nicht nur die Erbringung infrastruktureller Leistungen (öffentlicher Verkehr, Post, Telekom etc.) sondern mehr und mehr auch die Implementation sozialpolitischer Maßnahmen etwa im Bereich der Arbeitsmarkt-und Ausbildungspolitik.

In diesen Veränderungsprozessen werden die Verhältnisse zwischen zentralstaatlichen, lokalen und im Falle der EU auch transnationalen Institutionen wie auch nicht staatlichen und privatwirtschaftliche Akteuren und Institutionen neu artikuliert. Letztere eignen sich im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung der sozialen Sicherungssysteme sozialpolitische Aufgaben an und übernehmen oftmals die Implementation postfordistischer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Diese werden von Zentralstaaten nach bestimmten Kriterien ausgeschrieben, um über die Schaffung von Quasi-Märkten und die Durchsetzung managerieller Professionalisierung die Konkurrenz zwischen verschiedenen Anbietern anzuheizen und eine effektive und effiziente Umsetzung von Programmen zu gewährleisten. Auf diese Weise soll privatwirtschaftliche Innovationsfähigkeit für politische Prozesse stimuliert werden, um

Lösungen zu kreieren, welche den sich verändernden lokalen Bedürfnissen einer dynamischen Ökonomie angepasst und von lokalen Stakeholdern und Adressaten umgesetzt werden können.

„Crucially, the ideological ‚decentering' of welfarism often seems to be associated with an institutional analog in the form of decentralization, defederalization, and localization of welfare processing and programming." (Peck 2001: 11)

Die Zentralstaaten behalten in der Regel jedoch ihre Schlüsselfunktion als zentrale Steuerungs-und Planungsinstanz. Sie bestimmen weiterhin die programmatischen Rahmenbedingungen und Ziele sozial-und arbeitsmarktpolitischer Programme und können dies über die Kontrolle und Ausstattung verschiedener Strategien mit Budgetmitteln und die Festlegung finanzieller Gebarungen gegenüber den anderen AkteurInnen auch weiterhin durchsetzen. Durch zunehmend komplexe indikatorengestützte Systeme der Messung des Outputs und der Performance verschiedener Programme stärken sie die Kontrollmöglichkeiten zentralstaatlicher Regulation. Diese Kontrolle verläuft nicht nur direkt über die Ausstattung mit Budgetmitteln und die Messung des Umsetzungserfolgs von Programmen anhand verschiedener Indikatoren, sondern zielt auch indirekt auf eine Veränderung lokaler und dezentraler Aushandlungsmuster sozial-und arbeitsmarktpolitischer Ansprüche und ihrer institutionellen Umsetzung wie auch der damit verbundenen lokalen Arbeitsmärkte und Wirtschaftsabläufe ab.

Diese Prozesse kommen in gewisser Weise nie an ihr Ende, sondern münden stets in neue Runden der Verwaltungsreform, der Restrukturierung öffentlicher Aufgaben, der Ein-und Ausgliederung öffentlicher Aufgaben. Im postfordistischen Umbau des Staates stehen die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und permanente Anpassungen des Standortes jedoch stets im Vordergrund vor lokal angepassten Formen sozialen Ausgleichs. Die output und performance-gesteuerte Dezentralisierung und Fragmentierung staatlicher Aktivitäten werden zum Regulationsmodus einer auf permanente Innovation und Veränderung ausgerichteten Ökonomie.

2.4. Innovationsfähigkeit und Workfare

Unter den Bedingungen permanenter Suche nach Innovation geht es nun um die Frage, welchen Veränderungsprozessen die politische und ideologische Konstitution wie auch materielle Reproduktion der Arbeitskräfte im Übergang zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell unterworfen sind und welche Zusammenhänge sich mit der postfordistischen Rekonfiguration der Staatsapparate und ihrer Aufgaben ergeben (Peck 2001). Neoliberale und neokonservative Kräfte verorten die Ursachen für die

Krisenanfälligkeit der kapitalistischen Gesellschaftsformationen in den letzten Jahrzehnten nicht zuletzt in der mangelnden Flexibilität des Arbeitskräfteinsatzes und in den mit den sozialen Sicherungssystemen verbundenen Kosten und Rigiditäten.

Damit rücken sie eine zentrale Funktion des Staates und seiner sozialpolitischen Aktivitäten in den Mittelpunkt der sozialen Kämpfe um die Durchsetzung eines postfordistischen Entwicklungsmodells. Diese können in Anlehnung an Claus Offe (1993: 92) in den national und historisch spezifischen Regulationsmustern (Brand/Raza 2003). der Transformation von Menschen zu LohnarbeiterInnen, die sich als Ware Arbeitskraft auf den Arbeitsmärkten anbieten können und wollen, verortet werden.

Wird in den kapitalistischen Produktionsverhältnissen und der damit artikulierten Rekonfiguration des Staates die Suche nach Innovationen und Veränderung in Permanenz gestellt, so hat dies eine Reihe von Auswirkungen auf die besonderen Formen, in denen der Staat Menschen zu Arbeitskräften (Offe 1993) macht, die zunehmend in Widerspruch zum fordistischen Wohlfahrtsstaat geraten mussten. Innovation stellt die Fähigkeit dar, etwas Neues zu tun, also eine noch nicht bekannte Kombination der Produktionsmittel durchzusetzen. Diese hängt aber, wie Joseph A. Schumpeter feststellte, wesentlich von den in der Ökonomie vorfindbaren Qualitäten der Menschen ab.

> „(…) schöpferisches Reagieren (hat) (…) etwas zu tun (a) mit den Qualitäten der in einer Gesellschaft lebenden Menschen, (b) mit den relativen Qualitäten der Menschen, d.h. mit den für einen bestimmten Tätigkeitsbereich verfügbaren Qualitäten relativ zu gleichzeitig für andere Bereiche verfügbaren Qualitäten, und (c) mit individuellen Entscheidungen, Handlungen und Verhaltensmustern.“ (Schumpeter 1987: 184)

Innovation – im Schumpeter’schen Diskurs die wichtigste Funktion des Unternehmers – beruht auf Bedingungen, die vorab nicht vollständig bekannt sind bzw. Konsequenzen nach sich ziehen, deren Reichweite die gesellschaftliche Reproduktion gefährden können und die sich rationaler Planung entziehen (Sauer/Lang 1999; Lundvall/Borras 1997; Dosi et al. 1988). Unternehmerisches Handeln beruht daher wesentlich auf der Fähigkeit zur Entscheidung und der Fähigkeit, diese in Veränderungsprozessen umzusetzen.

Soll Innovation nicht als besondere, metaphysisch überhöhte Fähigkeit von unternehmerischen Individuen oder Organisationen aufgefasst werden, so muss gefragt werden, wie die gesellschaftlichen Verhältnisse beschaffen sein müssen, die sich in und durch Innovationen reproduzieren. Werden Innovationen relational aufgefasst, so ist der Blick auf

Veränderungen in den Produktionsverhältnissen und ihre staatliche Verdichtung notwendig, als deren Auswirkung erst jene Handlungspotenziale entstehen, welche den ProduktionsagentInnen (z.B. Unternehmen) innovatorisches Handeln ermöglichen. Innovation und Veränderung können als spezifische Form des Prozessierens der sozialen Verhältnisse im Kapitalismus, die sich in und durch Veränderung reproduzieren, verstanden werden. Sie sind demnach Medium und Ergebnis der Bewegungen ihrer Widersprüche, die als Kämpfe um die Reproduktion des Kapitalismus aufzufassen sind. Ein innovationsfähiger Kapitalismus setzt daher Veränderungen der Arbeitsverhältnisse und Arbeitsteilungen und ihrer staatlichen Konstitution voraus, die selbst so flexibel werden müssen, dass sie permanent veränderungsfähig sind.

Dies kann meines Erachtens exemplarisch am workfaristischen Umbau der Wohlfahrtsstaaten und den sozialpolitischen Strategien der Aktivierung gezeigt werden. Workfare ist ein relativ junger Begriff, der aus work und welfare zusammengesetzt wurde. Arbeitsmarkt-und Sozialpolitik haben nicht mehr das Ziel, sicherzustellen, dass Arbeitslose und andere Personen mit (temporären) Problemen der Integration in den Regelarbeitsmarkt gut (well) zurechtkommen (to fare) (Peck 2001). Jamie Peck und Bob Jessop (2002) gehen aus regulationstheoretischer Perspektive sogar davon aus, dass diese Entwicklungen auf eine weitreichende Rekonfiguration der wohlfahrtsstaatlichen Systeme hinauslaufen und sprechen daher von der Etablierung so genannter Workfare-Staaten im Übergang zum Postfordismus.

Nach Peck verstärkt der workfaristische Umbau des Staates geographisch ungleiche Entwicklungen in den sozialen Sicherungssystemen und ihrer Implementation wie auch in den sozialen Rechten der Arbeitskräfte.

> „In place of the directive, top-down, command-and-control strategies of the welfare state, workfare regimes are associated with fluid, unstable, and multiscalar regulatory configurations.“ (Peck 2001: 15f)

Der Rückbau der dekommodifizierenden Elemente der sozialen Sicherungssysteme und der Umbau der Wohlfahrts-zu Workfarestaaten, in denen die Möglichkeiten gesellschaftlicher Integration über legitime Formen der Nicht-Teilnahme an Erwerbsarbeit sukzessive eingeschränkt werden und die Rechte der Individuen auf soziale Transferleistungen mehr und mehr an ihre Bereitschaft zur Teilnahme am Arbeitsmarkt gebunden werden, ist für die Durchsetzung eines postfordistischen Entwicklungsmodells von konstitutiver Bedeutung.

Den Hintergrund dieser Entwicklungen bildet die Erosion der sogenannten Normalarbeitsverhältnisse (exemplarisch Pelizzari 2004) und ihrer wohl-fahrtsstaatlichen Absicherungen, die eine zunehmende Entstandardisierung der Beschäftigungsverhältnisse bewirkt hat. Die Arbeitsverhältnisse im Fordismus beruhten vereinfacht gesprochen auf langfristigen Beschäftigungsverhältnissen, geregelten Arbeitszeiten, kollektivvertraglich ausverhandelten Lohnzuwächsen und der umfassenden Absicherung gesellschaftlicher Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit etc.) durch die sozialen Sicherungssysteme. Keynesianische Nachfragepolitiken, staatliche Umverteilung und der Ausbau des öffentlichen Sektors sicherten Vollbeschäftigung und trugen zu einer massiven Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung bei (Jessop 2002). Im Fordismus verdichtete sich die relative Eindämmung und Einhegung der Arbeitsmärkte bzw. die Dekommodifizierung der Ware Arbeitskraft (Esping-Andersen 1990) in der Schaffung einer Reihe wohlfahrtsstaatlicher Dispositive, in denen legitime Formen der Nicht-Teilnahme an Erwerbsarbeit über soziale Rechte (aber auch die Familienform) möglich wurden. Über den Massenkonsum und dessen Sicherung durch soziale Transferleistungen wurden diese Dispositive gleichzeitig zur Voraussetzung für die Reproduktion der Arbeitskräfte und die fordistische Regulation der Lebensweise.

Nach dem Ende des gesellschaftlichen Konsenses zur Vollbeschäftigung und vor dem Hintergrund einer zunehmenden strukturellen Arbeitslosigkeit, welche sich mit Maßnahmen zum Ab-und Umbau der dekommodifizierenden Elemente der sozialen Sicherungssysteme verbindet, kommt es zur Entstehung sogenannter atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse seit den 1980er Jahren, zu denen beispielsweise befristete Beschäftigungsverhältnisse, Leiharbeit, freie DienstnehmerInnen und neue Selbstständige (WerkvertragsnehmerInnen), aber auch Teilzeitbeschäftigte zu zählen sind. Prekarisierung manifestiert sich darüber hinaus in der wachsenden Zahl von sogenannten working poor, also (vorwiegend unselbstständig beschäftigten) Erwerbstätigen, deren Lohn an oder unterhalb der Armutsgrenze liegt. Unter prekären Beschäftigungsbedingungen ist es nicht oder nur schwer möglich, adäquate Ansprüche auf soziale Transferleistungen etwa bei Arbeitslosigkeit oder im Alter aufzubauen, die ein menschenwürdiges (Über-)Leben gestatten würden, sodass die Möglichkeiten sozialer Integration untergraben und diese Gruppen zu einem Objekt staatlicher Regulierung von Armut werden.

Mit der Einschränkung der dekommodifizierenden Effekte der fordistischen Wohlfahrtssysteme und der Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft in den Prozessen der Prekarisierung wird ein historisch spezifisches Muster der gesellschaftlichen Integration der Arbeitskräfte und der Anerkennung ihrer Existenz jenseits ihres Status als prekär. „Workfare"-Staaten stellen Versuche dar, die Ausweitung prekärer Arbeitsverhältnisse und die Etablierung großer Niedriglohnsektoren (working poor) und die Polarisierung der Einkommensstrukturen so zu regulieren, dass deren gesellschaftliche Auswirkungen (Verarmung wachsender Teile der Bevölkerung, Veralten von Qualifikationen, wachsende biographische Unsicherheit etc.) nicht in Widerspruch zur Wettbewerbsfähigkeit und ökonomischen Dynamik geraten (Peck 2003; 2001; Jessop 2002).

Workfare zielt auf eine umfassende Reorientierung und Reorganisation staatlicher Arbeitsmarkt-und Sozialpolitik ab. Wesentliches Element der workfaristischen Umgestaltung des Wohlfahrtsstaates ist die ideologische Rekonfiguration des Inhaltes wie auch der Instrumente arbeitsmarkt-und sozialpolitischer Maßnahmen und die damit verbundene Rekonstitution der AdressatInnen dieser Politiken. Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen sozialen Folgen (Verarmung, sozialer Ausschluss, Veralten von Qualifikationen etc.) werden nicht mehr als Ergebnis von Arbeitsmarktproblemen nach dem Ende der fordistischen Phase der Vollbeschäftigung gesehen. Der Umbau der arbeitsmarkt-und sozialpolitischen Institutionen beruht vielmehr auf der Betonung der Eigenverantwortung der Individuen für ihr Schicksal, sodass Arbeitslosigkeit oder Armut nicht mehr als Auswirkung gesellschaftlicher Risiken betrachtet werden. Vielmehr erscheinen sie als Folge individueller Defizite, die sowohl moralischer Natur (mangelndes Arbeitsethos, geringe Flexibilitätsbereitschaft etc.) als auch Ergebnis inadäquater Qualifikationen oder Folge mangelnden Wissens über Möglichkeiten am

Arbeitsmarkt etc. sein können. Durch den passivierenden Charakter des fordistischen Wohlfahrtsstaates erhalten Menschen, so die Annahme, die Möglichkeit, dauerhaft von sozialen Transferleistungen zu leben, wodurch sie gleichzeitig in Abhängigkeit von Staat und Bürokratie geraten. Workfaristische „Wohlfahrtsmodelle" beanspruchen demgegenüber, aktivierend zu sein und die Sozialtransfers von einer Hängematte für „Sozialschmarotzer" in ein Sprungbrett für Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft umzubauen (Ferrera/Hemerijck 2003). Je nachdem, ob sie die Ursache für Arbeitslosigkeit und Armut eher in moralischen Defiziten oder qualifikatorischen Mängeln der Individuen verorten,

changieren aktivierende Programme zur Sicherung der Employability zwischen eher punitiven und disziplinierenden oder therapeutischen und fördernden Maßnahmen und Programmen.

Die workfaristische Restrukturierung der Arbeitsmärkte und der sozialen Sicherungssysteme macht deutlich, dass die Grenzen und Übergänge zwischen (Lohn-)Arbeit, sozialen Rechten/Transfers und anderen Formen gesellschaftlich akzeptierter Arbeit (Kinderbetreuung) nicht ein für allemal fixiert sind, sondern in sozialen Auseinandersetzungen stets neu definiert und institutionalisiert werden (Offe 1984). In den sozial-und arbeitsmarktpolitischen „Grenz"-Institutionen werden Individuen in komplexen und konflikthaften Prozessen in verschiedene Gruppen eingeteilt (z.B. als Arbeitslose, Teil-zeitbeschäftigte, karenzierter Elternteil etc.), werden Ressourcen (beispielsweise monetärer Art oder Anspruch auf Dienstleistungen) zuerkannt und unterschiedliche gesellschaftliche Rollen und Aufgaben definiert. Diese Prozesse sind materiell wie ideologisch zu verstehen und unterwerfen die Betroffenen unterschiedlichen Subjektivitätsansprüchen, da die konkrete Praxis der Institutionen eng mit der moralischen und normativen Konstruktion von Rechten und Pflichten betroffener Personen und ihrer institutionellen Beurteilung („Sozialschmarotzer" vs. Opfer der Globalisierung etc.) und Reaktion (Sanktionen, Beratung, Ausbildung etc.) auf mögliche Abweichungen verknüpft ist.

> „(…) there is a regulatory imperative not only to numerically adjust the flows of workers into and out of the wage labour, but also to endeavour remaking workers themselves, their attitudes towards work and wages, their expectations about employment continuity and promotion prospects, their economic identities, and so on." (Peck 2001: 52)

Staatliche Strategien und Institutionen spielen in der Konstruktion und Institutionalisierung verschiedener Formen der Nicht-/Teilnahme am Arbeitsmarkt wie auch der Definition legitimer, alternativer Verpflichtungen eine zentrale Rolle. Der Workfare-Staat versucht also nicht einfach die Rahmenbedingungen der postfordistischen Ökonomie zu sichern, sondern Innovation und Veränderung zum Inhalt wie auch Modus arbeitsmarkt-und sozialpolitischer Maßnahmen zu machen. Die daraus resultierende konstitutive Instabilität und der permanente Adaptierungsdruck postfordistischer Regulationsmuster werden im Umbau der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Apparate auf die Individuen verlagert.

> „Welfare-retrenchment and/or work-enforcement strategies do not simply shift the boundary between the employed and the non-employed segments of the labour market in some socially neutral manner. Because this boundary is socially constructed, its movement inevitably entails the reorganization of social relations. And when this

> boundary movement occurs in the context of liberal welfare/neoliberal ‚Workfare' regimes, the outcomes are usually measured in terms of deepening social and economic inequalities." (Peck 2001: 48f)

2.5. Schlussfolgerungen

Die Veränderungen der Regulation der Ware Arbeitskraft und ihrer Fähigkeiten und Kompetenzen zielen auf einen sowohl in funktionaler wie auch numerischer Hinsicht möglichst flexiblen Arbeitskräfteeinsatz ab, der innovatorische Kombinationen der Produktionsfaktoren ermöglichen soll. Innovationsfähigkeit wird einerseits gebunden an die möglichst uneingeschränkte, von keinen rechtlichen Regulierungen, unnötigen Kosten und kollektiv organisierten Interessen behinderte Verfügungsgewalt des Kapitals über die Produktionsverhältnisse, was etwa im Thatcherismus ideologisch als die Wiederherstellung des „Rechts" des Managements, zu managen, gefasst wurde. Andererseits werden neue Anforderungen an die wirtschafts-und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen einer innovationsfähigen Ökonomie gestellt (Flexibilität der Arbeitsmärkte und Verfügbarkeit adäquat qualifizierter Arbeitskräfte, Rohstoffe, Infrastruktur, Forschung und Entwicklung etc.) und neue Regulationsmuster der Arbeits-und Produktionsverhältnisse im Übergang zum Postfordismus gesucht, die sich auf spezifische Art und Weise auf der Ebene des Staates und dessen Funktionen der Transformation von Individuen zu Arbeitskräften verdichten.

Unter den Bedingungen neoliberaler Hegemonie und den damit verbundenen Verschiebungen der sozialen Kräfteverhältnisse stellt die auf Dauer gestellte Suche nach Veränderung und Innovation die postfordistische Form der Reproduktion der politischen und ideologischen Herrschaft des Kapitals über die Arbeits-und Produktionsprozesse dar (Negri 1992). Innovationsfähigkeit ist daher an die hegemoniale Durchsetzung spezifischer Regulationsformen der Ware Arbeitskraft gebunden, da die Anpassung und Einordnung der Beschäftigten in sich verändernde ökonomische Bedingungen nicht allein über Marktprozesse sichergestellt werden kann.

> „The independent functional relationship between technical and organizational innovations and competition among those offering their labour power for sale generates a permanent imbalance between the job structure and individual abilities, an imbalance which cannot be eliminated by the market itself." (Offe 1993: 97)

Zur Analyse der Widersprüche des postfordistischen Staates ist es jedoch notwendig, über die Überlegungen Offes hinaus zu gehen, da dieser in der sich abzeichnenden Krise des

Fordismus die staatliche Sicherung eines in qualitativer und quantitativer Hinsicht adäquaten Arbeitskräftepotenzials v. a. aus Perspektive staatlicher Anpassungsstrategien und anderer eher reaktiv erscheinender Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt-und Sozialpolitik analysierte. In der postfordistischen Ökonomie, in der die Suche nach Innovation und Veränderung auf Dauer gestellt ist, werden die politischen Regulationsmuster der Ware Arbeitskraft permanent destabilisiert. Dies hat zur Folge, dass die qualitativ wie quantitativ adäquate Verfügbarkeit von Arbeitskräften prekär wird, da sich die Nachfragebedingungen nach und die qualifikatorischen Anforderungen an Arbeitskräfte(n) rasch ändern. Der postfordistische Staat läuft daher durch seine innovationsfördernden Aktivitäten Gefahr, seine eigenen Logiken und Funktionsweisen permanent zu unterlaufen. Die staatlichen Apparate müssen sich daher permanent selbst transformieren und überkommene Maßnahmen und Instrumente durch immer neue Politiken und Institutionen ersetzen. Nicht Sicherheit sondern Verunsicherung ist der Gehalt postfordistischer Arbeitsmarkt-und Sozialpolitik.

Der fragmentierte und dezentralisierte Charakter des Workfare Staates und seiner regulatorischen Strategien erschwert aber zugleich auch die Bildung effektiver oppositioneller Bewegungen, die auf lokale Auseinandersetzungen zurückgeworfen sind. Auf diese Weise werden die gesellschaftliche Verallgemeinerung eines erneuerten Verständnisses sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit erschwert, und die Legitimität verschiedener sozialer Ansprüche und Bedürfnisse und daraus zu formulierender sozialer Rechte fragmentiert und partikularisiert. Die Erneuerung eines emanzipatorischen, auf eine umfassende Veränderung der Gesellschaft angelegten Projektes, das soziale Bewegungen in postfordistischen Gesellschaften artikulieren und aufnehmen könnten, wird durch die entstehende Form des postfordistischen Staates unterminiert.

3. INNOVATION, ARBEIT UND AUTORITÄRER STAAT – ÜBERLEGUNGEN ZUR STAATSTHEORIE IM POSTFORDISMUS[5]

3.1. Einleitung – Postfordistische Staatsbegriffe

In vielen sozialwissenschaftlichen, politischen aber auch neomarxistischen Diskussionen herrscht Übereinstimmung, dass sich die kapitalistischen Gesellschaften des Nordens seit den 1970er Jahren in einer Periode grundlegender Veränderungen und Übergänge befinden (Hirsch 2002; Jessop 2002). Traditionelle Gewissheiten über wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Verhältnisse und ihre Dynamiken scheinen obsolet geworden. Stabile Entwicklungsmodelle und dominante Konfigurationen des gesellschaftlichen Institutionengefüges unterliegen einem wachsenden Anpassungs- und Veränderungsdruck, dessen Richtung trotz der grundlegenden Pfadabhängigkeit gesellschaftlicher Entwicklungen nicht vorhersagbar ist.

Eine Reihe von Begrifflichkeiten der intellektuellen Auseinandersetzungen um die Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften – wie etwa Postfordismus, Postmoderne, postindustrielle Gesellschaft etc. – versuchen die Veränderungen aus unterschiedlichen Perspektiven näher zu analysieren. Auch wenn das Florieren des Präfixes ‚post' viel mit wissenschaftlichen und diskursiven Moden zu tun haben mag, so verweisen die blühenden Landschaften der ‚Postismen' auf die (immer noch) grundlegende Uneindeutigkeit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse in der krisenhaften Ablösung des Fordismus (Brand/Raza 2003).

Die Frage von Veränderung und Innovation bestimmt spätestens seit den 1990er Jahren auch zentrale Dimensionen der Auseinandersetzungen um den kapitalistischen Staat im Übergang zum Postfordismus, für die etwa die Arbeiten von Bob Jessop (1990b; 2002) oder Joachim Hirsch (1990; 2002) stehen. Die permanente (Selbst-)Transformation des Staates wird notwendig, um die Fähigkeit zu Innovation und Veränderung in den kapitalistischen

---

[5] Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2004): Arbeit an der Veränderung – Überlegungen zur Staatstheorie im Postfordismus; in: grundrisse – Zeitschrift für linke Theorie und Debatte, Nr. 12/2004 („Innovation, Arbeit und autoritärer Staat – Überlegungen zur Staatstheorie im Postfordismus", Vortrag gehalten auf der Graduiertenkonferenz der ÖGPW „Neue Impulse für die Politikwissenschaft in Österreich, 13-15. Mai 2004, IHS)

Produktionsverhältnissen durch die Schaffung neuer staatlicher Aufgaben und Politikfelder zu sichern. Bob Jessop bezeichnet daher die postfordistische Staatsform als „Schumpeterian Workfare (bzw. seit kurzem Competition) State“ (1992; 2002). Der schumpeterianische Workfare-Staat

> "kann als ein Modus makroökonomischen Wachstums definiert werden, der auf der Dominanz eines flexiblen und ständig innovativen Musters der Akkumulation beruht" (Jessop 1992: 251).

Mit dem Verweis auf Joseph A. Schumpeter, den Jessop als „emblematic thinker“ (und „Nachfolger“ von John M. Keynes) für ein postfordistisches Entwicklungsmodell des Kapitalismus bezeichnet, sollen wesentliche Aspekte einer sich herausbildenden Akkumulationsstrategie und den damit verbundenen Vorstellungen von Wettbewerbsfähigkeit und Prosperität herausgestrichen werden (Jessop 2002). Die Fähigkeit zur Entwicklung und Umsetzung von Veränderungen wird zur zentralen Dimension staatlicher Wirtschafts- bzw. Standortpolitik zur Erhaltung und Förderung ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit.

Zu durchaus ähnlichen Schlussfolgerungen kommt Joachim Hirsch, der ebenfalls auf die veränderte Rolle des Staates verweist, die er in der Durchsetzung des permanenten Strukturwandels zu Sicherung nationaler und regionaler Standorte sieht. Grundlegend für Standortsicherung im Wettbewerbsstaat ist die Unterordnung außerökonomischer Bedürfnisse und Verhältnisse unter die Zwänge des Marktes.

> „Eine auf Wachstum und Beschäftigung zielende staatliche Wirtschaftspolitik muss sich darauf konzentrieren, neben der direkten Unterstützung investitionsbereiter Unternehmen, deren ökonomisch-soziales Umfeld so zu entwickeln, dass optimale Voraussetzungen für technologische Innovations- und systemische Rationalisierungsprozesse bereitstehen. Dazu kann durchaus auch die Förderung eines Geflechts innovativer Kleinunternehmen und „Risikokapitale“ gehören, denen als Bestandteil industrieller „Cluster“ eine wachsende Bedeutung zukommt“. (Hirsch 2002: 113)

Die wachsende Bedeutung von Innovationsprozessen, Unternehmertum und Wettbewerbsfähigkeit wird in einer Reihe neuer Strategien des Staates reflektiert, die sich u.a. in der wachsenden Bedeutung von Technologie- und Strukturpolitik, aber auch der Entstehung neuer Politikfelder wie der Innovationspolitik kristallisieren. Der Schumpeterianische Wettbewerbsstaat sammelt und schafft technologisches Wissen, um die produktiven Kapazitäten zu sichern und permanent zu erneuern, die notwendig sind, um in der internationalen Konkurrenz bestehen zu können. Er fördert Innovationsbereitschaft, technische Kompetenzen und Technologietransfers, um die Diffusion von Prozess- und

Produktinnovationen in der Ökonomie zu sichern und die Unternehmen bei der Adaptierung zu unterstützen. Unternehmertum und unternehmerische Aktivitäten werden durch eine Reihe neuer Institutionen und Policy-Instrumente gefördert (Jessop 2002).

Jessop nennt exemplarisch

> „venture capital provision, subsidies, business parks, technology transfer mechanisms and technical assistance, investment in knowledge production through public R&D or locally oriented R&D consortia, industry service centres, local and regional development funds and public procurement policies“(2002: 127f).

Die Konzeption des (Schumpeterianischen) Wettbewerbsstaates wie sie von Bob Jessop (2002) oder Joachim Hirsch(2002) vorgeschlagen wird, bleibt aber aus zwei Gründen, die eng miteinander verknüpft sind, für eine adäquate Theoretisierung des postfordistischen Staates unzureichend. Auf der einen Seite weisen diese Ansätze interessante Leerstellen auf. Obwohl sich Jessop und Hirsch in ihren Arbeiten ausführlich mit Nicos Poulantzas (Hirsch 2001; Poulantzas 2002) beschäftigt haben, versuchen sie in ihren jüngeren Untersuchungen die Herausbildung des Schumpeterianischen Wettbewerbsstaates nur in begrenzten Feldern (z.B. Bildungspolitik und soziale Sicherungssystem bei bei Bob Jessop) mit Veränderungen der (kapitalistischen) Arbeit zu verknüpfen. Im ersten Abschnitt dieses Beitrages möchte ich daher auf die staatstheoretischen Arbeiten von Nicos Poulantzas eingehen und einige Überlegungen zu Veränderungen der Arbeit im Postfordismus präsentieren, die ich als Grundlage für eine Konzeptualisierung der gegenwärtigen Staatsform betrachte.

Obwohl Jessop und Hirsch Veränderungsfähigkeit als zentrale Dimension postfordistischer Staatlichkeit erkennen, verfügen beide letztlich über ein begrenztes Verständnis des Konzepts der Innovation. Diese wird zwar als wesentliche Funktion des Unternehmertums erkannt, und es wird gleichzeitig in kritischer Abgrenzung zu individualistischen Konzeptionen des Entrepreneurs auf die soziale Konstituiertheit innovatorischer Prozesse verwiesen. Eine Diskussion der „Paradoxien“ von Innovation erfolgt jedoch nicht (Sauer/Lang 1999). Diese ergeben sich, weil Innovationen auf Bedingungen beruhen, die vorab nicht bewusst sein können und sich daher rationaler Planung entziehen. Dadurch werden Innovationen, wie schon Schumpeter hervorstrich, zu einem Problem der Entscheidung, was letztlich die politische Frage aufwirft, wem die Fähigkeit zu entscheiden, zugeschrieben wird und wem nicht. Im zweiten Abschnitt möchte ich genauer auf diese Probleme des Konzepts der Innovation eingehen.

Die fehlende Analyse der Veränderungen der Arbeits- und Produktionsverhältnisse im Übergang zum Postfordismus und die um das Problem der Innovation konzentrierte Frage der Fähigkeit zur Veränderung verstellt auf der anderen Seite auch den wesentlichen Blick auf den autoritären Charakter der postfordistischen Staatsform (s.u.). Joachim Hirsch hat in seinen Arbeiten immer wieder auf den Zusammenhang zwischen autoritärem Etatismus und Übergang zum Postfordismus hingewiesen. Auch viele Untersuchungen zu hegemonialen Projekten des Neoliberalismus und Neokonservatismus (exemplarisch Offe 1996) haben auf die Herausbildung des „starken Staates" verwiesen, das etwa am Rückbau demokratischer Institution und dem Bedeutungsgewinn der Exekutive u.ä. festgemacht wurde. Die Verknüpfung dieser Entwicklungen mit der Restrukturierung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse bleibt jedoch meist in einem Verhältnis der Äußerlichkeit (Nicos Poulantzas), so als würde die autoritäre Staatsform des Postfordismus gewissermaßen bloß die allgemeinen Reproduktionsbedingungen der „befreiten Märkte" der postfordistischen Akkumulation, die sich aus deren Gesetzen ergäben, zur Verfügung stellen. Bevor ich einige Hinweise geben werde, wie der Zusammenhang zwischen Innovation, Veränderungen der Arbeit und postfordistischem Staat gedacht werden könnte, möchte ich daher auch auf das Konzept des autoritären Staates, das von Nicos Poulantzas (2002) in die Diskussion eingebracht wurde[6], eingehen.

Aus diesen Überlegungen möchte ich abschließend die Schlussfolgerung ziehen, dass das Problem der Veränderung – des ‚transformismo' (Antonio Gramsci) –, das an der wachsenden Bedeutung von Innovationsfähigkeit und den damit verbundenen unternehmerischen wie politischen Strategien festgemacht werden kann, mit der Frage der Herausbildung autoritärer Formen von Staatlichkeit im Übergang zum Postfordismus verknüpft werden muss. Denn die sozialen Auseinandersetzungen um die Fähigkeit zur Veränderung und um die Gestaltung der Übergänge, in denen die Theorien des ‚post' eine wichtige Rolle spielen, sind Auseinandersetzungen darum, wer entscheiden kann, was Veränderungen und Erneuerung sind. Es sind daher zuallererst Kämpfe, um die Fähigkeit, „Ausnahmen" von der Norm zu erzeugen, die eine grundlegende Umgestaltung des Staates, wie auch der ökonomischen Verhältnisse bewirken können. Bezogen auf die Herausbildung autoritärer Staatsformen im

---

[6] Wobei festzuhalten ist, dass sich die Überlegungen bei Poulantzas wohl nicht zuletzt auf Johannes Agnolis Untersuchung zur Transformation der Demokratie bezogen.

Postfordismus können diese Prozesse und Entwicklungen mit Antonio Gramsci als „passive Revolution“ verstanden werden (Gramsci 1991ff; Röttger 1997). Ich gehe daher davon aus, dass in den Auseinandersetzungen um die Veränderung kapitalistischer Gesellschaften das Problem der Veränderung selbst zum zentralen Einsatz um die Sicherung und Wiedererlangung politischer und staatlicher Handlungsfähigkeit geworden ist.

Die Notwendigkeit einer umfassenden Veränderung des bürgerlichen Gesellschaft zur Überwindung ihrer Krise, verweist daher fundamental auf das Problem der Entscheidung über Ausnahmen/den Ausnahmezustand (Schmitt 1990). Dies betrifft nicht nur Strategien zum Umbau des Staates, sondern auch der Veränderung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse zur Förderung des Unternehmertums. Wie ich in diesem Beitrag argumentieren will, könnte dies nicht nur die Attraktivität des schmittschen Denken für Neokonservative zur Überwindung der Krise des Regierens, sondern auch die Attraktivität Joseph A. Schumpeters[7] und seiner Konzepte zur unternehmerischen Fähigkeit zur Innovation begründen. Im vierten Abschnitt werde ich versuchen, einen kurzen Überblick über den Zusammenhang von Innovation, Veränderungen der Arbeit und autoritärer Staatlichkeit im Postfordismus zu geben (IV.)

3.2. Staat und Arbeitsteilung

Wie eingangs festgestellt, weisen die Theoretisierungsversuche des postfordistischen Staates bei Bob Jessop (2002) wie auch Joachim Hirsch (2002) eine interessante Leerstelle auf, die umso erstaunlicher ist, wenn man sich die Genealogie der staatstheoretischen Arbeiten dieser beiden Autoren vor Augen führt. Weder Jessop noch Hirsch verknüpfen in ihren jüngeren Arbeiten die Analyse der Veränderung des kapitalistischen Staates mit einer umfassenden Analyse der Veränderung der Arbeitsteilungen bzw. Arbeits- und Produktionsverhältnisse, die für die Bestimmung des Staates bei Nicos Poulantzas fundamental war (2002). Dies wäre aber notwendig, um die im folgenden Zitat Poulantzas’ angelegte Fragestellung für die Analyse historisch spezifischer Ausprägungen des Staates fruchtbar zu machen.

---

[7] Die Überlegungen zu Joseph A. Schumpeter beruhen auf Diskussionen im Rahmen des Projekts „Innovation und Staat – Zur Aktualität Joseph A. Schumpeters als Politikwissenschafter“ das gegenwärtig am Institut für Politikwissenschaft läuft. Finanzierung: Jubiläumsfond der Nationalbank (Projektnummer 9910), Projektleitung: Prof. Helmut Kramer; MitarbeiterInnen: Prof. Eva Kreisky, Marion Löffler, Roland Atzmüller.

> „Die Transformationen des Staates verweisen zuallererst auf Transformationen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, die ihrerseits Transformationen dieser Trennung zur Folge haben und damit auf die Klassenkämpfe." (Poulantzas 2002: 80)

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig zu verstehen, wie die historisch spezifischen Formen der kapitalistischen Arbeits- und Produktionsverhältnisse und der gesellschaftlichen Arbeitsteilungen mit historischen spezifischen Formen des kapitalistischen Staates verknüpft sind. Auch wenn die Frage der Besonderung (separation) des Staates von den Arbeits- und Produktionsverhältnissen für Poulantzas zentral war, so ist doch zu betonen, dass bei ihm der Staat nicht als Überbauinstanz missverstanden werden darf, die erst im Nachhinein zu den ökonomischen Prozessen hinzutritt, um bestimmte Funktionen, die sich aus den „ehernen Bewegungsgesetzen des Kapitals" ergeben würden zu erfüllen. Poulantzas betont vielmehr, dass die Analyse der kapitalistischen Produktionsweise nicht auf die Verhältnisse in der Ökonomie zu beschränken ist, sondern die Gesamtheit "ökonomischer, politischer und ideologischer Bestimmungen" (Poulantzas 2002: 46) erfassen muss. D.h., die Analyse der Arbeits- und Produktionsverhältnisse und ihrer Transformationen ist nicht ohne bezug auf den Staat (und die ideologischen Verhältnisse in der Zivilgesellschaft) zu verstehen. Die relative Autonomie des Staates, die sich hier letztlich aus der Trennung von den ökonomischen Verhältnissen ergibt, macht aus dem Staat zwar einen eigenen Untersuchungsgegenstand, dieser kann aber nicht ohne seine gesellschaftliche Einbettung verstanden werden[8].

> "Diese Trennung ist nur die bestimmte Form, die im Kapitalismus die konstitutive Präsenz des Politischen in den Produktionsverhältnisen und ihrer Reproduktion annimmt." (Poulantzas 2002: 47)

Die Besonderung der politischen Instanz ist zur Aufrechterhaltung der (nicht nur) kapitalistischen Arbeitsteilungen immer aufs neue herzustellen. Dadurch wird die Trennung von Staat und Ökonomie Medium, Gegenstand und Ergebnis der sozialen Kämpfe auf den verschiedenen Ebenen der bürgerlichen Gesellschaft. Sie ist stets aufs Neue als die historisch konkrete Beziehung zwischen Staat und Produktionsverhältnisse zu entziffern. Unterschiedliche dominante Staatsformen, wie etwa der sogenannte Nachtwächterstaat des 19. Jahrhunderts, der sozialdemokratische Interventionsstaat oder der schlanke Staat des

---

[8] Bob Jessop bezeichnet derartige Ansätze als ‚society centred approaches' und stellt sie sogenannten eher weberianisch orientierten ‚state centred approaches' gegenüber (Jessop 1990b).

„Rückzugs aus der Wirtschaft“ und der Deregulierung sind historisch spezifische Realisierungen der Trennung von Staat, Gesellschaft und Ökonomie.

Der Verweis auf Poulantzas (2002) ermöglicht zwar eine Reihe von Fragen und methodische Überlegungen, eine Antwort auf die Frage nach dem postfordistischen Staat ist damit aber noch nicht gegeben. Zum einen bleibt die Begründung des Staates aus den Produktionsverhältnissen bzw. (kapitalistischen) Arbeitsteilung/-organisation bei Poulantzas stark metaphorisch. (Die Arbeitsteilung ‚führt’ zur Trennung von Staat und Ökonomie, der Staat ‚verkörpert’ die Arbeitsteilung). Zum anderen sind die Arbeiten Poulantzas natürlich in ihrem historischen Kontext zu verstehen. Der Gegenstand seiner Überlegungen ist der fordistische Staat und dessen krisenhafte Entwicklung in den 1970er Jahren. Folgerichtig konzentriert sich seine Begründung des Staates v.a. auf die tayloristischen bzw. fordistischen Formen der Arbeitsteilung und Arbeitsprozesse.

Als Hintergrund dieser Überlegungen können die in den 1970er Jahren einsetzenden Debatten zum kapitalistischen Arbeitsprozess gesehen werden (Burawoy 1985; Knights/Willmott 1990). Diese gehen davon aus, dass die Kapitalseite im Arbeitsvertrag Arbeitskraft nur als Potenzial kauft und damit vor dem Problem steht, dieses auch in lebendiger Arbeit wertbringend zu realisieren, die Beschäftigten also zum Arbeiten zu bringen. Dieser Widerspruch begründet das sogenannte Kontrollproblem des Managements, da ohne das Kommando über den Produktionsprozess aus der Sicht des Kapitals eine Art Free-Rider-Problem entstehen würde. Das Management muss befürchten, dass die Beschäftigten das Verhältnis zwischen Input Arbeit und Output Lohn durch verschiedene Formen der Verweigerung zu ihren Gunsten zu verändern trachten. Management-Strategien zur Bearbeitung dieses Widerspruchs oszillieren daher einerseits zwischen der Implementation umfassender (traditionell rational bürokratischer) Kontrollstrategien, Zerlegung der Arbeitsprozesse in unzählige Einzelschritte (Taylorismus), Enteignung des Wissens der unmittelbaren Beschäftigten über den Produktionsprozess (Dequalifikation), Konzentration dieses Wissens in bürokratischen Organisationsstrukturen und Durchsetzung dieser Managementstrategie durch die Drohung mit Entlassung.

Andererseits haben gerade die Probleme in der Umsetzung der Konzepte der wissenschaftlichen Betriebsführung Taylors zur Entwicklung von Managementstrategien beigetragen, die auf den Konsens und die aktive Beteiligung der Beschäftigten an den

Produktionsabläufen beitragen sollen (Burawoy 1985). Dies kann durch Qualifizierung, Rücknahme tayloristischer Formen der Arbeitsteilung, Beteiligung der Beschäftigten an Unternehmensabläufen und Erträgen, Einführung betrieblicher Mitbestimmung u.ä. erreicht werden.

Zentral ist, dass in diesen Überlegungen zum einen der kapitalistische Arbeitsprozess als Herrschaftsprozess auf der Mikroebene erscheint, der ohne Bezugnahme auf seine politischen und ideologischen Dimensionen nicht verstehbar ist (Burawoy 1985)[9]. Das ist, wie Burawoy unter expliziter Bezugnahme auf Poulantzas gezeigt hat, im Begriff der konstitutiven Anwesenheit des Staates in den Produktionsverhältnissen angelegt.

Für Poulantzas ist die Grundlage dieser Ausübung von Macht in der Teilung der Arbeit in mentale/intellektuelle - also planende - und manuelle oder ausführende Tätigkeiten zu sehen. Diese Mikroebene der Macht beruhe auf der für die kapitalistischen Produktionsprozesse konstitutiven Enteignung von ProduzentInnenwissen - der „Dequalifikation“ - und seiner bürokratischen Organisierung in der Managementhierarchie.

Zum anderen sind für diese Konzeption die Auswirkungen der Arbeitsteilung in Bezug auf den Staat und dessen Besonderung als spezifischer Apparat von entscheidender Bedeutung.

> “Der Staat verkörpert in der Gesamtheit seiner Apparate, d.h. nicht nur in seinen ideologischen, sondern auch in seinen repressiven und ökonomischen Apparaten, die geistige Arbeit in ihrer Trennung von der manuellen Arbeit. (...) Dieser von den Produktionsverhältnissen getrennte Staat befindet sich auf der Seite der geistigen Arbeit, die ihrerseits von der manuellen Arbeit getrennt ist. Er ist das Produkt dieser Teilung, auch wenn er eine spezifische Rolle in ihrer Konstitution und Reproduktion spielt.” (Poulantzas 2002: 83)

Wichtig ist, dass die Trennung der geistigen von der manuellen Arbeit materiellen Charakter besitzt, sich also in konkreten Praktiken und Institutionen niederschlägt. Auch die obige Metapher, dass der Staat in der Gesamtheit seiner Apparate die Arbeitsteilung verkörpere, ist durchaus materiell zu verstehen. Die vom Produktionsprozess getrennten Staatsapparate basieren auf einer „Kristallisation“ der geistigen Arbeit. In den Apparaten werden Wissen und Diskurse umgesetzt und beherrscht, die im wahrsten Sinn des Wortes exklusiven (also

---

[9] Die sogenannte Labour Process Debate im angel-sächsischen Raum beschäftigt sich seit den frühen 1980er Jahren mit dieser Problematik (exemplarisch Knights/Willmott 1990).

ausschließenden) Charakter besitzen, da in der poulantzasianischen Diktion von ihnen etwa die „Volksmassen“ ausgeschlossen sind. Der Staat

> “ist (...) das Abbild der Beziehungen zwischen Wissen und Macht, wie sie sich innerhalb der geistigen Arbeit reproduzieren. Von den hierarchischen, zentralisierten und Disziplinarbeziehungen bis zu den Stufen und Knotenpunkten der Entscheidung und Ausführung, von den Ebenen der Delegation der Autorität bis zu den Formen der Verteilung und Verheimlichung des Wissens je nach der gewählten Ebene (das bürokratische Geheimnis) und den Formen der Qualifikation und Rekrutierung der Staatsagenten (...) verkörpert der Aufbau des kapitalistischen Staats bis in die kleinsten Details die innerhalb der geistigen Arbeit induzierte und verinnerlichte Reproduktion der kapitalistischen Teilung zwischen geistiger und manueller Arbeit.” (Poulantzas 2002: 86)

Einschränkend muss angemerkt werden, dass dies nicht bedeutet, dass die „Volksmassen“ nicht auf spezifische Art und Weise in diesen materiellen Wissens- und Diskursformen präsent sind. Es existieren Repräsentationen der subalternen Gruppen in den herrschenden Wissensformen, was sich etwa in konkreten Regierungsprogrammen und -formen ausdrückt oder im juridisch-politischen Diskurs (z.B. Arbeitsrecht) manifestieren und in bestimmten Institutionen (z.B. Sozialministerium) niederschlagen kann.

3.2.1. Veränderungen der Arbeit

Für eine Analyse gesellschaftlicher Grundlagen postfordistischer Staatlichkeit, die sich an den von Poulantzas aufgeworfenen Fragestellungen orientiert, ist es notwendig einige Hinweise auf Veränderungen der Arbeit im Übergang zum Postfordismus zu geben.

Diese Veränderungen werden oft als Durchsetzung des wissensbasierten Kapitalismus (Jessop 2002; 2003) oder der Informationsgesellschaft (Lundvall/Borras 1997; Papouschek et al. 1998; Schmiede 1996b) beschrieben. Die in diesen Begriffen angesprochenen Veränderungen beziehen sich auf

> „die Durchdringung aller Sektoren und Branchen mit informationsbezogenen Aktivitäten sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (...). Damit entstehen nicht nur neue Aufgaben und Berufe in neuen Wirtschaftsbereichen, sondern auch der Anteil der ‚Informationsarbeit’ steigt auf Kosten manueller Tätigkeiten in einer großen Zahl von Aufgabenfeldern und Berufen.“ (Papouschek et al. 1998: 30f)

Auch Hardt/Negri (2000: 364) nehmen mit Verweis auf das marxsche Konzept des General Intellect, das eine Verschmelzung der Fähigkeiten der lebendigen Arbeit mit Wissenschaft, Kommunikation und Sprache prognostiziert, auf diese Veränderungen bezug. Die

„immateriellen“ Fähigkeiten der Lohnabhängigen, die spätestens seit den 1980er Jahren Prozessen der Kodifizierung und Einhegung unterworfen werden (Lazzarato 1998), haben demgemäß grundlegend zur Durchsetzung des postfordistischen Kapitalismus beigetragen. Auf der Basis einer umfassenden Informatisierung der Produktion von Gütern und Dienstleistungen und der wachsenden Bedeutung sogenannter Wissensarbeit – also der Analyse und Bearbeitung von Symbolen – sind sie zu den „dominanten“ Bestimmungsmerkmalen der Arbeit und der damit verbundenen Subjektformen geworden.

Der behauptete Übergang zur Informations- und Wissensgesellschaft wird nicht nur bei Hardt/Negri und ihrer emphatischen Bezugnahme auf netzwerkförmige Formen der Produktion (kritisch Hermann 2003) oft mit Hoffnungen bezüglich der Veränderung der Arbeitsverhältnisse verknüpft. Informationsarbeit soll

> „zum Vorbildtypus der Entwicklung der gesellschaftlichen Arbeit (werden), denn diese Arbeit wird weniger in Befehlshierarchien eingebunden, also autonomer, zudem weniger belastend, statt dessen kreativer, insgesamt humaner sein.“ (Schmiede 1996b: 111)

Diesen Hoffnungen liegt die krisenhafte Ablösung des tayloristisch-fordistischen Paradigmas der Produktion, das weiter oben bereits näher dargestellt wurde, zugrunde. Während die tayloristische Organisation der Arbeit auf eine weitgehende Ausschaltung oder zumindest Einhegung der Subjektivität der Beschäftigten und ihrer Fähigkeit zur eigenständigen Organisation von Arbeitsabläufen abzielte, sollen diese Merkmale der „lebendigen Arbeit“ durch eine (partielle) Rücknahme der Arbeitsteilung in produktiven Sinne nutzbar gemacht werden.

Prozesse der Anreicherung von Arbeitsaufgaben (Job Enrichement, Empowerment), der Schaffung eigenständiger Entscheidungsprozesse, die Gewährung von Autonomie und die Verlagerung von Verantwortung nach unten sowie die Einführung von Gruppenarbeit (exemplarisch Brandt 1990; Papouschek et al. 1998) können als Beispiele neuer Managementstrategien genannt werden.

KritikerInnen haben gegen die These vom Ende der Arbeitsteilung darauf verwiesen, dass zentrale Entscheidungsfunktionen weiterhin beim Management verbleiben bzw. die Kontrollpotenziale der neuen Technologien sehr wohl genutzt werden (Elam 1994). Außerdem gebe es keinen Grund anzunehmen, dass die skizzierten Prozesse alle Beschäftigten erfassen, da Polarisierungen der Arbeitskräfte weiterhin stattfinden. Viele der genannten Veränderungen wurden darüberhinaus v.a. für hochtechnologische Bereiche

zukunftsträchtiger Industrie- und Dienstleistungsbranchen diagnostiziert und scheine damit eher auf Kernschichten der Lohnabhängigen fokussiert. Hier ist aber anzumerken, dass gerade im Bereich der Dienstleistungen Arbeitsformen vorherrschen, die etwa mit Blick auf die Konzeption bei Hardt/Negri (2000) als immaterielle Arbeit bezeichnet werden könnten (affektive, kommunikative Arbeit etc). Darüber hinaus werden auch Tendenzen der Re-Taylorisierung der Produktionsarbeit (Dörre 2001a) konstatiert, die sich nunmehr auf der Basis bestimmter auf Partizipation und Selbstorganisation angelegter Restrukturierungen innerbetrieblicher Hierarchien und Entscheidungsabläufe entfalten. Hier wird die

> „aktive Beteiligung von Beschäftigten an betrieblichen Optimierungen mit einer marktgetriebenen Dezentralisierung der Unternehmens- und Betriebsorganisationen kombiniert.“ (Dörre 2001a: 87)

Was in postfordistischen Managementkonzepten als Gewährung von Autonomie und Verantwortung erscheint, zielt auf die Einbindung und Mobilisierung der nicht-kodifizierbaren, „verschwiegenen“ Fähigkeiten und Wissensformen der Individuen – ihr unmittelbares ProduzentInnenwissen – aber auch ihrer Subjektivitätsansprüche in einem neuen hegemonialen Kompromiss auf der Ebene der Produktion. Standen diese Fähigkeiten der Beschäftigten früher in beständigem Kampf mit rational-bürokratischen Strategien des fordistischen Managements um die Kontrolle über die Produktionsprozesse, wird nun versucht, (zumindest) Teile der Belegschaften über die Förderung und direkte Anrufung dieser Fähigkeiten in den Produktionsprozess einzubinden, um „Unternehmungsgeist, Innovation und letztlich die Produktivität des post-tayloristischen Systems“ (Lazzarato 1998: 52) zu sichern.

3.2.2. Innovation und Entscheidung

Obwohl Bob Jessop und Joachim Hirsch auf die zentrale Bedeutung von Innovationsfähigkeit für die Herausbildung des postfordistischen Staates verweisen, verfügen beide letztlich über ein begrenztes Verständnis des Konzepts der Innovation. Sichtlicherweise orientiert an sogenannten neoschumpeterianischen Ansätzen (Dosi et al. 1988; Freeman 1986) hebt Jessop hervor, dass Innovation die grundlegende Funktion des Unternehmers sei, die darin bestehe, neue Dinge zu tun, um Extraprofite lukrieren zu können.

> „Entrepreneurship can be exercised at any moment in the overall circuit of capital and the articulation of these moments. Moreover, although it is common to equate the

> entrepreneur with the individual business dynamo, the function(s) of entrepreneurship can be exercised through various types of agency.“ (Jessop 2002: 120)

Diese Bezugnahme auf den Innovationsbegriff scheint das klassisch schumpeterianische Verständnis der Rolle der individuellen Unternehmer hinter sich zu lassen. In dieser Konzeption wurde Innovationsfähigkeit als besondere Qualität von einzelnen Individuen aufgefasst (s.u.) (zum Folgenden ausführlich: Kreisky et al. 2006a). Demgegenüber heben Jessop und Hirsch die organisatorischen, gesellschaftlichen und nicht zuletzt staatlichen Rahmenbedingungen der Fähigkeit zur Innovation, wie sie auch in jüngsten innovationstheoretischen Auseinandersetzungen diskutiert wurden (Lundvall/Borras 1997; Atzmüller et al. 2000), hervor. In schumpeterianischen Wettbewerbspolitiken muss demnach die individuelle, wie kollektive Fähigkeit zur Innovation erst geschaffen werden, was auf eine Reihe außerökonomischer Bedingungen bzw. „sozio-kulturelle(n)r Standortfaktoren“ (Hirsch 2002: 111), in denen Innovationsprozesse eingebettet sind, verweist.

Für ein kritisches Verständnis von Innovation reicht dies jedoch nicht aus, da die Reduktion von Innovationen auf die Fähigkeit zur Ausübung unternehmerischer Funktionen eine Analyse ihres sozialen und politischen Gehalts verstellt. Die Fähigkeit zur Veränderung, zur Entwicklung und Durchsetzung von Innovationen ist daher relational zu konzipieren. Sie ergibt sich aus spezifischen Handlungspotenzialen von Personen oder Organisationen, die in den sozialen Verhältnissen erst entstehen, in denen die verschiedenen ökonomischen Agenten eingebettet sind. Innovation wäre demnach als Effekt des Prozessierens der Widersprüchlichkeit der sozialen Verhältnisse im Kapitalismus, die sich nur in und durch Veränderung reproduzieren können, zu verstehen. Innovationen wären demnach Medium und Ergebnis sozialer Kämpfe um die Reproduktion des Kapitalismus. Antonio Negri bringt das in etwas zugespitzter Form folgendermaßen auf den Punkt:

> “As for innovations, these too are nothing other than structures of domination, but more precarious ones, because the conflict, the struggle and the refusal to work have been, at their origin stronger. These conflicts, a paradigm shift, a qualitative transformation. (...) In effect, capitalist innovation is always a product, a compromise or a response, in short a constraint which derives from workers‘ antagonism.” (Negri 1992: 80)

Und weiter

> “Because the more radical the innovation is, the more profound and powerful were the antagonistic proletarian forces, which have determined it, and therefore the more extreme was the force which capital had to put in motion to dominate them. Every innovation is a revolution which failed – but also one which was attempted.” (Negri 1992: 80)

Vor diesem Hintergrund wird offensichtlich, warum die Möglichkeit, Veränderungen, also Innovationen einzuführen und durchzusetzen, mit der spezifischen Organisation der gesellschaftlichen Arbeits- und Produktionsverhältnisse, wie sie weiter oben bereits angedeutet wurden, verbunden werden muss. Die besondere Bedeutung des Innovationsbegriffs für den Postfordismus ergibt sich aus einer Interpretation der Krise des fordistischen Kapitalismus seit den 1970er Jahren, die diese als Ablösung einer langen Welle des Aufschwungs und Produktivitätswachstums sieht, die auf einer Reihe von Schlüsseltechnologien und -produkte (Fließfertigung, Auto-, Petro- und chemische Industrie etc.) beruhten. Nach umfassenden Veränderungen der sozialen, wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, der Arbeits- und Produktionsprozesse sowie der Produkte und Dienstleistungen soll eine neue lange Welle der Akkumulation (Lundvall/Borras 1997; Dosi et al. 1988) auf Basis einer Reihe neuer Technologien, wie etwa Mikroelektronik, Informations- und Kommunikationstechnologien und damit verbundener Produkte und Dienstleistungen, die Dynamik und Produktivität des Kapitalismus wieder herstellen. Dies soll v.a. durch die Fähigkeit von Unternehmern, ihre Rolle als innovatorische „Entrepreneure“ wahrzunehmen, durchgesetzt werden.

Innovationen erscheinen im neoschumpeterianischen Diskurs als endogene Faktoren der ökonomischen Abläufe, die auf nicht-linearen, komplexen, Prozessen der Interaktion beruhen (Lundvall/Borras 1997: 35). Als Innovation gelten nach Dosi (Dosi 1988: 222) die Suche und Entdeckung, das Ausprobieren, Entwickeln, Imitieren und Übernehmen neuer Produkte, Produktionsprozesse und organisatorischer Set-ups. Unsicherheit und kumulative Effekte sind zentrale Elemente des Innovationsprozesses. Unsicherheit deswegen, da die zu suchenden, zu entwickelnden und zu realisierenden Neuerungen/Problemlösungen und deren Konsequenzen nicht vor dem Prozess des Innovierens gewusst werden können, da es sich sonst definitionsgemäß nicht mehr um Innovationen handeln kann.

M.E. wird genau darin der oben angesprochene politische und soziale Gehalt von Innovationen als sozialem Verhältnis erkennbar, die von Dieter Sauer und Christa Lang (1999) als „Paradoxien“ bezeichnet werden. Diese ergeben sich daraus, dass Innovationen auf Bedingungen angewiesen sind, die zum Zeitpunkt der Innovation, also der Erzeugung von etwas Neuem, nicht erfüllt sein können, was die Möglichkeit rationaler Kalkulation und Abwägung der Risiken und Ziele limitiert. Mit Blick auf eine kritische Auseinandersetzung mit neoklassischen Gleichgewichtskonzeptionen und dem Konstrukt rational agierender

Wirtschaftssubjekte lässt sich die neoschumpeterianische Position dazu folgendermaßen zusammenfassen:

> "Innovation is in many respects a phenomenon that is incompatible with basic assumptions made in standard economics. It is (...) difficult to argue that agents can engage in rational calculation around phenomena not yet defined (innovations). (...) purely instrumental and strategic behaviour will be self-defeating for the parties involved." (Lundvall/Borras 1997: 34f)

Auf der einen Seite werden Innovationen getätigt, um Handlungsmöglichkeiten ökonomischer oder gesellschaftlicher AkteurInnen zu erweitern, Unsicherheit in gesellschaftlichen Interaktionen zu reduzieren und die Reproduktion gesellschaftlicher Zusammenhänge und ökonomischer Prozesse (Extraprofite) zu garantieren. Auf der anderen Seite wird durch die Entscheidung für eine Innovation gleichzeitig auch die Zahl alternativer Handlungsmöglichkeiten reduziert, sodass alternative Entwicklungen erschwert und verhindert und Gesellschaften auf bestimmte Entwicklungspfade, die sich aus den technologischen und damit verbundenen institutionellen Umwälzungen ergeben können, gezwungen werden.

3.2.3. Innovation bei Joseph A. Schumpeter

Wie bereits angedeutet wird in den meisten neoschumpeterianischen Konzeptionen des Innovationsprozesses der politische und soziale Gehalt von Innovationen nicht oder nur wenig angesprochen. Am ehesten werden Aussagen über die sozialen Verhältnisse, in denen Innovationen ermöglicht werden sollen, in Überlegungen zur Rolle des Qualifikationsniveaus und der Lernfähigkeit der Beschäftigten getroffen. Das in den sogenannten „Paradoxien“ der Innovation angedeutete Problem der Entscheidung über zu tätigenden Innovationen wird jedoch letztlich nicht diskutiert.

Um sich diesem Problem anzunähern, ist ein Blick auf Joseph A. Schumpeter notwendig, der sich zwar wenig mit Arbeit im Kapitalismus auseinandersetzte, dafür umso mehr mit der Funktion und Rolle des Unternehmers als Innovator. Bei Schumpeter werden Prozesse der Innovation als das Resultat individuellen und organisatorischen Handelns aufgefasst, die als „produktive Zerstörung“ zur Durchsetzung von Neuem dienen.

Innovation ist im schumpeterschen Verständnis eine eigenständige Funktion des Unternehmers. Sie ist nicht eine Leistung des Verstandes, der rationalen Planung sondern des

Willens und der Entscheidung. Innovation zielt bei Schumpeter ganz klar auf Führung ab, die wesentlich darin besteht, die erkannten Neukombinationen der Produktionsmittel durchzusetzen (Schumpeter 1987: 60; 1952: 128f). Die Funktion unternehmerischer Führung besteht für ihn in der Revolutionierung der Ökonomie (Schumpeter 1987: 130), in der Erhaltung der kapitalistischen Ordnung durch Veränderung.

> "Das Wesen der Führerschaft ist Initiative, nicht (...) im Sinn gedanklicher Initiative, also etwa der Konzeption neuer Ideen, sondern im Sinne praktischer Initiative, also über Entscheidung über das, was geschehen soll und von Durchsetzung dieser Entscheidung (...)." (Schumpeter 1987: 149)

Innovatorisches Handeln der Unternehmer bzw. unternehmerischer Organisationen soll die "Erkenntnis und Durchsetzung" (Schumpeter) "neu(er) Kombination(en) vorhandener Produktionsmittel" (Schumpeter 1987: 59) und "bisher in der Praxis unerprobte(n) Verwendungen" (ebda.) der produktiven Ressourcen (vgl. auch Schumpeter 1952: 100f) ermöglichen. Dies verweist auf der einen Seite auf den Einsatz neuer Technologien. Auf der anderen Seite geht es aber auch um die Erhöhung der Möglichkeiten, den Faktor Arbeitskraft mit anderen Produktionsmitteln zu kombinieren. Auch wenn Schumpeter in seinen Arbeiten selbst weitgehend von einer konkreten Analyse der Arbeitsverhältnisse absah (Kocyba 2000), ist dieser Zusammenhang hier m.E. jedoch offensichtlich. Ohne Bezugnahme auf die Adaptierung der Arbeitsteilungen und Arbeitsprozesse sind die Bedingungen, etwas außerhalb der Norm Stehendes zu tun, "schöpferisch zu reagieren", nicht zu verstehen.

> "(...) schöpferisches Reagieren (hat) (...) etwas zu tun (a) mit den Qualitäten der in einer Gesellschaft lebenden Menschen, (b) mit den relativen Qualitäten der Menschen, d.h. mit den für einen bestimmten Tätigkeitsbereich verfügbaren Qualitäten relativ zu gleichzeitig für andere Bereiche verfügbaren Qualitäten, und (c) mit individuellen Entscheidungen, Handlungen und Verhaltensmustern." (Schumpeter 1987: 184)

Der innovatorische Unternehmertyp pflegt dem schumpeterschen Verständnis gemäß keinen „rationalen und hedonischen Einzelegoismus“ und produziert nicht, um zu konsumieren. Dies würde die unternehmerische Funktion bedrohen, da ein Zustand der Bedürfnisbefriedigung den Anreiz für weitere Unternehmungen reduzieren würde.

> „Der typische Unternehmer frägt sich nicht, ob jede Anstrengung, der er sich unterzieht, auch einen ausreichenden 'Genussüberschuss' verspricht. (...) Er schafft rastlos, weil er nicht anders kann, er lebt nicht dazu, um sich des Erworbenen genießend zu erfreuen.“ (Schumpeter 1952: 137)

Der in diesem Verständnis nicht nachvollziehbare Wusch nach Genuss wird als 'Erlahmen' und 'Vorbote des physischen Todes' gesehen (ebda.). Schumpeterscher Unternehmergeist und Rückbau des Wohlfahrtsstaates bedingen einander.

3.3. Überlegungen zum autoritären Staat im Übergang zum Postfordismus

In den Auseinandersetzungen um die Entwicklung von Staatlichkeit in der Krise des Fordismus bzw. unter den Bedingungen einer seit den 1980er Jahren durchgesetzten neoliberalen und neokonservativen Hegemonie wurde immer wieder auf Herausbildung einer autoritären Staatsform (Hirsch 1990; Demirovic 1997) hingewiesen. Der anvisierte Rückbau wohlfahrstsstaatlicher Rechte, die Zurückdrängung der Gewerkschaften und der gegen die „Exzesse der Demokratie“ gerichtete Rückbau liberaler Freiheitsrechte und der parallel dazu verlaufenden Stärkung der exekutiven Funktionen und repressiven Arme des Staates wurde als Rückkehr zum starken Staat analysiert. Diese in der Krise des Fordismus entstehende Staatsform wird demnach um ihre Fähigkeiten zum materiellen Kompromiss mit den Ansprüchen der ArbeiterInnenbewegung und der Neuen Sozialen Bewegung abgeschlankt.

Nicos Poulantzas (2002) hatte Ende der 1970er Jahre, in „Ermangelung eines besseren Terminus“, wie er selbst feststellte, den Begriff des „autoritären Etatismus“ in die staatstheoretischen Debatten um die Veränderung des Staates eingebracht.

> „Ein gesteigertes Ansichreißen sämtlicher Bereiche des ökonomisch-gesellschaftlichen Lebens durch den Staat artikuliert sich mit dem einschneidenden Verfall der Institutionen der politischen Demokratie sowie mit den drakonischen und vielfältigen Einschränkungen der sogenannten ‚formalen’ Freiheiten (...). Obwohl einige dieser Veränderungen seit langem im Gange sind, stellt der gegenwärtige Staat verglichen mit früheren Formen, einen eindeutigen Wendepunkt dar.“ (Poulantzas 2002: 232)

Um wesentliche Merkmale des autoritären Etatismus zu erfassen, verweist Poulantzas zwar in weiterer Folge auf die wachsende ökonomische Rolle des Staates und die permanente hegemoniale Instabilität. Er hebt hervor, dass diese Staatsform durch Veränderungen der Produktionsverhältnisse, der Arbeitsprozesse und der gesellschaftlichen Arbeitsteilungen auf beträchtliche Veränderungen der Klassenverhältnisse verweisen, wie sie seit den 1970er Jahren sichtbar geworden sind. Diese seien bei der Analyse der institutionellen Veränderungen des Staates näher zu beachten. Bob Jessop stellt jedoch fest

> „Indeed, Poulantzas account of ‚authoritarian statism’ is essentially descriptive (…): it fails to develop (…) possible explanatory factors in any detail and leaves them both as

> bald assertions. (…) it lends itself to the unfortunate technique of subsuming a large number of disparate, contradictory and unevenly developed tendencies under one loosely specified concept." (Jessop 1990b: 71)

In den staatstheoretischen Debatten um die Krise des keynesianischen Wohlfahrtsstaates seit den 1980er und 1990er Jahren (Hirsch 2002; Jessop 2002), die viele Impulse der Konzeptionen Poulantzas aufnahmen, wurde die Analyse einzelner Elemente der Herausbildung des autoritären Etatismus erweitert. Insbesondere wurde hervorgehoben, dass im krisenhaften Übergang zum Postfordismus der Anspruch des fordistischen Wohlfahrtsstaates keynesianischer Prägung delegitimiert und aufgegeben werde, durch oftmals langwierige und komplexe im Ausgang offene Aushandlungsprozesse gesellschaftliche Konflikte beilegen oder regulieren zu können (Offe 1996). Der Umbau des Staates ziele vielmehr darauf, die Kernfunktionen des Staates in bürgerlichen Gesellschaften wieder in Kraft zu setzen, die von den Trägern des neoliberalen und neokonservativen Projektes in der Fähigkeit, durch Regierung und moralische, intellektuelle und politische Führung zu allgemein verbindlichen Entscheidungen zu kommen, verortet werden. Dies soll zur Überwindung der krisenhaften Entwicklungen und Sicherung der gesellschaftlichen Macht und Herrschaftsverhältnisse in den nördlichen Industriestaaten beitragen (Negri/Hardt 1997; Saage 1983).

In jüngster Zeit haben v.a. Michael Hardt und Antonio Negri in Empire (2001) einige interessante Hinweise gegeben, die zu einer Weiterentwicklung der Analyse des autoritären Etatismus beitragen könnten. Sie nehmen zwar im Gegensatz zur ihren früheren Arbeiten auf dieses Fragestellung nicht explizit bezug, ihre Überlegungen zur Veränderung des (National-)Staates, die sich im krisenhaften und widersprüchlichen Übergang zu der neuen Form von transnationaler Souveränität, die sie Empire nennen, manifestieren, enthält jedoch einige interessante, wenn auch widersprüchliche Überlegungen. Diese bestehen m.E. darin, dass sie die Veränderungen des Politischen und des Staates in den Kontext umfassender Veränderungen der Arbeits- und Produktionsverhältnisse, wie sie sich in den sozialen Auseinandersetzungen der letzten Jahrzehnte manifestierten, stellen. So stellen sie fest, dass unter den Bedingungen einer Veränderung der Souveränität, die sich im Empire aus einer Synthese der verschiedenen Regierungsformen (Atzert/Müller 2003) ergebe, eine „Maschinerie" entstehe, die kontinuierlich nach Autorität verlange.

Die Beobachtung, dass der (schlanke) Staat des Liberalismus in der krisenhaften Ablösung des Fordismus seine vermittelnde Funktionen in den sozialen Konflikten und Auseinandersetzungen verliere, interpretieren sie in Empire etwas missverständlich als Niedergang des Nationalstaates. In diesem Niedergang wird in ihren Augen auch das Konzept einer Konflikte und Herrschaftsverhältnisse vermittelnden Instanz der Zivilgesellschaft wie auch die Annahme einer relativen Autonomie des Politischen obsolet.

> „Today a notion of politics as an independent sphere of the determination of consensus has very little room to exist. Consensus is determined more significantly by economic factors, such as the equilibria of the trade balances and speculation on the value of currencies. Control over these movements is not in the hands of the political forces that are traditionally conceived as holding sovereignty, and consensus is determined not through the traditional political machine but by other means. Government and politics come to be completely integrated into the system of transnational command. (…) This is equally true for the mechanisms of political mediation, which really function through the categories of bureaucratic mediation and managerial sociology rather than through the traditional political categories of the mediation of conflicts and the reconciliation of class conflict." (Hardt/Negri 2000: 307)

Diese These des Niedergangs des Nationalstaates, gegen die jedoch mit Blick auf die Frage der hegemonialen Sicherung kapitalistischer Herrschaft und der Konstruktion eines zunehmend transnationalen Raums des Politischen (exemplarisch Scherrer 2003; Hirsch 2002) einige Einwände vorgebracht werden könnten, sollte auch in ihrer Konzeption nicht mit einem Bedeutungsverlust des Staates verwechselt werden. Dies wird z.B. deutlich, wo Hardt und Negri auf Analogien zwischen dem nationalen und dem entstehenden supranationalen Recht verweisen. Da die Transformation des Nationalstaates, der als Niedergang einer bestimmten Konfiguration staatlicher Funktionen verstanden werden kann, und die Entstehung einer supranationalen Form des politischer Souveränität (Empire) als krisenhafter Prozess aufzufassen ist, stellen sie – unter expliziter Bezugnahme auf Carl Schmitt – fest, dass sich die Entwicklung des Rechts auf dem Terrain der „Ausnahme" bewege.

> „The function of exception here is very important. In order to take control of and dominate such a completely fluid situation it is necessary to grant the intervening authority (1) the capacity to define, every time in an exceptional way, the demands of intervention, and (2) the capacity to set in motion the forces and instruments that in various ways can be applied to the diversity and the plurality of the arrangements in crisis. Here, therefore, is born, in the name of the exceptionality of the intervention, a form of right that is really a right of the police." (Hardt/Negri 2000: 16f)

Das Problem der Auseinandersetzungen über die Herausbildung einer autoritären Form der Souveränität bzw. des Staates besteht m.E. darin, dass der Blick in den genannten Untersuchungen v.a. auf die Durchsetzung von Recht und Ordnung und die damit verbundenen ideologischen und politischen Mobilisierungen, den Abbau demokratischer Institutionen zugunsten der Exekutive und dem Ausbau der repressiven Funktionen des Staates gerichtet wird. Die Herausforderung besteht nun darin, die behauptete Veränderung des Staates auch mit Veränderungen in den kapitalistischen Arbeits- und Produktionsverhältnissen zu verknüpfen. Die genannten Konzeptionen verweisen zwar immer wieder zumindest intuitiv auf mögliche Zusammenhänge, der Autoritarismus neoliberaler und neokonservativer Rekonfigurationen des Staates wird jedoch auch in kritischen Ansätze tendenziell bloß als Seitenstück zur Befreiung der kapitalistischen Marktkräfte, die sich in Deregulierungs- und Flexibilisierungspolitiken kristallisieren, präsentiert. Mir scheint, dass eines der wesentlichen Probleme der Debatte um die Entstehung einer autoritären Form des Staates darin besteht, dass dieses Konzept bei Poulantzas in Auseinandersetzung mit den Entwicklungen des fordistischen Interventionsstaates entwickelt wurde, was einen sehr spezifischen Blick auf die wachsende ökonomische Rolle des Staates und den Bedeutungszuwachs der Exekutive bedingt. Auch in den Verweisen auf dieses Konzept etwa bei Joachim Hirsch (1990) scheint eher eine Verfallsgeschichte des fordistischen Staates präsentiert zu werden, in der die (hegemonialen) Krisen der kapitalistischen Produktionsweise durch autoritäre Maßnahmen zur Sicherung der gesellschaftlichen Kohäsion und Durchsetzung des Wertgesetzes/Befreiung der Marktkräfte gelöst werden.

3.4. Veränderungen der Arbeit, Innovation und autoritärer Staat

Die oben entwickelten Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Transformationen der Arbeits- und Produktionsverhältnisse und des kapitalistischen Staates sowie die vorläufige Analyse der Widersprüche des Innovationskonzeptes werfen natürlich die Frage nach der konkreten Konfiguration des postfordistischen Staates auf. In neoschumpeterianischen Diskursen wird hier meist auf die Herausbildung neuer Politikfelder wie etwa Innovations- und (nicht ganz so neu) Technologiepolitik verwiesen. Im Lichte der oben entwickelten Überlegungen geht es mir jedoch um die veränderte Beziehung des postfordistischen Staates zu den Arbeits- und Produktionsverhältnisse, wie sie in neoliberalen und neokonservativen Projekten durchgesetzt werden. Darin sehe ich eine Möglichkeit, den gesellschaftlichen Kern

postfordistischer Staatlichkeit und ihren autoritären Charakter sichtbar zu machen. Wenn die Annahmen einer fundamentalen Formveränderung der Arbeit richtig sind, die aufgrund der wachsenden Bedeutung der kommunikativen, kooperativen, affektiven und selbsttätigen Fähigkeiten der Beschäftigten und der zentralen Rolle von Wissensarbeit und Qualifikationen im postfordistischen Kapitalismus von einer Rücknahme der (tayloristischen) Arbeitsteilung in intellektuelle und ausführende Arbeit ausgehen, dann stellt sich die Frage, ob das Kapital seine Position im Produktionsprozess durch die in der Fähigkeit zur permanenten Innovation angelegten Widersprüche zu sichern sucht. Die Frage, wer die Fähigkeit und Möglichkeit besitzt, über die Produktion und ihre Veränderungen zu entscheiden, wird damit zur dominanten Achse einer neuen Form der Arbeitsteilung, die zugleich auf den potentiell autoritären Charakter des postfordistischen Staates verweist.

In den schumpeterschen Auseinandersetzungen mit der Funktion des Unternehmertums ist die Nähe zur dezisionistischen Politikkonzeption frappierend aber nicht zufällig[10]. Geht es bei Schmitt, der der liberalen Konkurrenzvorstellung eher Verachtung entgegenbrachte, um die Frage, wer zur Entscheidung über den Ausnahmezustand jenseits jeglicher normativer Gebundenheit fähig ist, die er den liberal demokratischen Formen der Interessensaushandlung und Kompromissfindung entgegenhält, so zielt die Konzeption des schumpeterianischen Unternehmertums auf die Fähigkeit, etwas außerhalb der Norm Stehendes zu tun, was wesentliches Bestimmungsmerkmal von Führung sei. Formen rationaler Planung, wie sie in den bürokratisch organisierten Unternehmen des Fordismus institutionalisiert wurden, erscheinen den schumpeterschen Diskursen als Quellen von Misserfolgen, welche die Unternehmerfunktion beeinträchtigen und bedrohen. Der Zusammenhang zwischen diesen Entwicklungen lässt sich m.E. anhand neoliberaler und neokonservativer Strategien zur Veränderung der Arbeits- und Produktionsverhältnisse, Liberalisierung der Arbeitsmärkte, Um- und Rückbau der sozialen Sicherungssysteme und Kommodifizierung öffentlicher Dienstleistungen darstellen.

> „Im Zentrum der neoliberalen Arbeitspolitik (...) steht die Transformation jener sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Mechanismen, die eine regulative Einhegung des kapitalistischen Arbeitsmarktes bewirkten. Die mittels der Durchsetzung sozialer

---

10 In letzter Konsequenz gilt dies auch für die schumpetersche Demokratietheorie. Demokratie besteht demgemäß in einem Verfahren zur Auswahl der Führung. Die Funktion der derart bestimmten führenden Politiker besteht in der allgemeinverbindlichen Entscheidung (Schumpeter 1975).

> Bürgerrechte im Betrieb und institutionalisierter Systeme für Lohnersatzleistungen in den nationalen sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Regimen Westeuropas ausgebildeten Elemente der Dekommodifizierung in der Vergesellschaftung der Arbeitskraft werden zurückgedrängt. Der in der neoliberalen Reform bewirkte Abbau makroökonomischer Regulierungen zielt auf die Durchsetzung von Formen kapitalistischer Regulation und ‚Verbetriebswirtschaftlichung' der sozialen Beziehungen (...).“(Röttger 1997: 182)

Zur neoliberalen Arbeitspolitik gehört daher die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und die damit verbundene „Reformen“ aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik, die unter dem Begriff „workfare“ zusammengefasst werden können (Peck 1996). Dies soll die numerische Flexibilität der Unternehmen erhöhen. Dem stehen Strategien gegenüber die auf eine Verbesserung des funktionalen Einsatzes der Arbeitskräfte abzielen, was durch Strategien der Höherqualifikation und der permanenten Weiterbildung erreicht werden soll. In den meisten neoschumpeterianischen Ansätzen wird auf die zentrale Bedeutung von Ausbildung und Qualifikation im Übergang zum Postfordismus verwiesen (Lundvall/Borras 1997; Coates 2000). Die Frage des Wissens, der Qualifikationen und Lernfähigkeit der Lohnabhängigen ist zentral für die 'Erkenntnis' neuer Möglichkeiten im Produktionsprozess und die Optimierung der Kombination der Produktionsfaktoren.

Nach Bob Jessop können diese auf die Rekonstruktion der Arbeit bezogenen Veränderungen der Staatlichkeit entlang einer doppelten Bewegung charakterisiert werden.

> „On the one hand the state is reasserting the importance of education in the realization of nation economic interests; an on the other hand, it is conceding greater autonomy to education institutions in how they serve these interests (...). But this autonomy is being exercised in the context of the hegemony of the knowledge-based accumulation strategy, the increasing participation of the bearers of this strategy in the shaping of education mission statements and the increasing financial dependence of further and higher education on third-party revenues deriving neither from the state nor from students.“ (Jessop 2002: 167)

Die schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildungsinstitutionen sowie die Qualifizierungsprozesse und Lernbedürfnisse der Individuen werden an die Erfordernisse des Marktes gebunden bzw. diesen untergeordnet.

> „Education has become integrated into the workfarist project that downgrades the Keynesian state's commitment to full employment and now emphasizes its contribution to creation conditions for full employability. Thus responsibility for becoming employable is devolved to individual members of the labour force (…) They may be largely responsible for this as enterprising individuals investing in their own human capital (…). “ (Jessop 2002: 165)

Im autoritären Staat des Postfordismus stehen auf der einen Seite arbeitsmarktpolitische Programme und Maßnahmen, welche Polarisierungstendenzen der (immateriellen) Arbeit verstärken und die Einsetzbarkeit niedrig qualifizierter Arbeitskräfte in prekären und atypischen Beschäftigungsverhältnissen sicherstellen sollen. Dadurch soll die flexible Verknüpfung der Produktionsfaktoren zur Unterstützung des innovativen Kapitals verbessert werden. Diese Maßnahmen können jedoch nicht auf die Erhöhung des Zwangs Arbeit anzunehmen, der durch die Reduktion von Transferleistungen erreicht werden soll, reduziert werden. Vielmehr geht es in der postfordistischen Arbeitsmarktpolitik um die Herstellung und Sicherung des Arbeitsethos, also um die biopolitische Erzeugung jener individuellen Dispositive, die Menschen erst die mentale wie körperliche Befähigung zur Lohnarbeit geben (Hardt/Negri 2000).

Auf der anderen Seite werden jene institutionellen Kapazitäten geschaffen, durch die hochqualifizierte Wissensarbeiter und Symbolanalytiker, Ich-AGs oder bis vor kurzem neue Selbständige der New Economy an den sich herausbildenden hegemonialen Block gebunden und für den permanent innovationsfähigen Kapitalismus aktiviert werden.

Die Unternehmerfunktion Innovation wird so auch zum Inhalt staatlicher Politik. Anerkannt wird dadurch die Nicht-Voraussagbarkeit und Nicht-Steuerbarkeit der Prozesse der Erneuerung und der Transformation der Ökonomie. Aufgeworfen werden jedoch auch die Fragen nach der Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen, also die Frage, wer Entscheidungen treffen kann und wie diese vorbereitet werden. Gerade aus emanzipatorischer Perspektive stehen sich daher eine unternehmerische Konzeption von staatlicher Politik und eine auf die Ausweitung von demokratischer Partizipation und Selbstbestimmung orientierte gegenüber, die auf die Notwendigkeit verweist, das Feld der sozialen Kämpfe neu zu erfassen.

3.5. Abschließende Bemerkungen: Marxismus und schumpeterianischer Kapitalismus

In den (mehr oder weniger kritischen) Sozialwissenschaften wir die Fähigkeit „einen Unterschied herzustellen“ (Giddens 1988: 66; Görg 1994), eine Veränderung zu bewirken, als wesentliches Bestimmungsmerkmal sozialen Handelns aus relationaler Perspektive erkannt. Diese kann aber nicht von den gesellschaftlichen Machtverhältnissen und ihrer Widersprüchlichkeiten getrennt werden. Die Reproduktion der gesellschaftlichen Verhältnisse im Kapitalismus kann nicht auf die Wiederherstellung der ‚objektiven sozialen

Positionen‘ (Lohnarbeit, Kapital) am Ende eines Produktionskreislaufes reduziert werden, was die Analyse kapitalistischer Gesellschaftsformen letztlich auf die Entlarvung des ewig Gleichen reduzieren würde. Mit dieser Konzeption könnten weder ‚Varieties of Capitalism‘ oder die historische Unterschiedlichkeit nationaler Entwicklungsmodelle verstanden werden, noch die fundamentale Veränderbarkeit der kapitalistischen Produktionsweise und konstitutive Offenheit der kapitalistischen Geschichte, auf die nicht zuletzt neoschumpeterianische Ansätze abzielen. Aus diesem Blickwinkel wäre individuelles oder kollektives Handeln durch die strukturellen Erfordernisse der sozialen Verhältnisse – ob widersprüchlich oder nicht – determiniert oder aus diesen ableitbar (Lipietz 1998).

Auch der marxistischen Perspektive auf eine (revolutionäre) Umwälzung der Gesellschaft liegt ja die Vorstellung zu Grunde, dass diese durch die fundamentale Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Produktionsweise möglich und notwendig werde, da die (kapitalistischen) Produktionsverhältnisse letztlich objektiv zu Fesseln der Entwicklung der Produktivkräfte würden.

Auch wenn kritische Ansätze, wie etwa die Regulationstheorie, ursprünglich ein anderes Programm verfolgten, entwickelten sie spätestens dort wo sie konkrete Politikberatung zu sein beanspruchten, rasch eine an Stabilität und Gleichgewicht orientierte Perspektive (Brand/Raza 2003). Dies ist in letzter Konsequenz nicht nur gegen emanzipatorische Bestrebungen gerichtet sondern verstellt auch den Blick auf die konfliktgetriebene Dynamik und Instabilität gesellschaftlicher Herrschafts- und Ausbeutungsverhältnisse.

In einer derartigen Vorstellung werden die Kräfte der Veränderung – die sozialen Kämpfe, die durch die Wissenschaften induzierte Entfaltung der Produktivkräfte, die als Ergebnis der sozialen Kämpfe aufzufassen wäre – zu exogenen Faktoren der Entwicklungen der bürgerlichen Gesellschaft. Die Antwort auf die Frage, warum der Kapitalismus sich trotz oder wegen seiner Widersprüche und der damit verbundenen sozialen Konflikte reproduzieren. kann, wird daher voreilig als Stilllegung und Abwehr der sozialen Konflikte, sowie Integration der antagonistischen Kräfte (Neue Soziale Bewegungen, ArbeiterInnenbewegung etc) verstanden (Demirovic 2003b: 46).

Müßig zu erwähnen, dass ein derartiges, statisches Verständnis der Reproduktion der sozialen Verhältnisse in bürgerlichen Gesellschaften nicht nur zu in-adäquaten Analysen konkreter Gesellschaftsformationen führen muss, sondern auch die emanzipatorischen und politischen

Dimensionen der Marxschen These verloren gehen, wonach Menschen ihre Geschichte selbst machen, wenn auch unter vorgefundenen Bedingungen.[11]

Mit Blick auf die bisherigen Ausführungen ergibt sich daher aus den „Paradoxien“ der Innovation, die zu wachsender Unsicherheit und Einschränkung gesellschaftlicher Handlungsmöglichkeiten führen können, eine „neues“ Feld sozialer Kämpfe um die Fähigkeit und Richtung von Veränderungen. Eine aus den gesellschaftlichen Bedürfnissen nach Selbstbestimmung, Emanzipation und Demokratisierung erwachsende Vorstellung gesellschaftlichen Wandels ist dem schumpeterianischen Verständnis der Veränderung entgegenzuhalten. Das bedeutet, dass auch in der vielbeschworenen Wissensgesellschaft, die als Ergebnis der gegenwärtigen Phase radikalen technologischen Wandels, Fragen der Demokratie und der Emanzipation sich nicht von selbst ergeben, sondern gerade wegen der Fragen, wer über Innovationen entscheiden kann, wer die Fähigkeit und Kompetenzen dafür besitzen und anwenden können soll, Teil der politischen und sozialen Kämpfe sein müssen.

---

11 Im Extremfall werden Individuen auf Personifikationen der kapitalistischen Verhältnisse reduziert, denen jegliches Bewusstsein, jegliche eigenständige Handlungsfähigkeit im automatischen Prozessieren der kapitalistischen Produktionsverhältnisse abgeht. Aus der Passivität und Verblendung der Individuen folgt in diesem Verständnis die Notwendigkeit einer intellektuellen wie politischen Avantgarde – sei sie nun parteiförmig organisiert oder nicht – die die Fähigkeit die gesellschaftlichen Verhältnisse zu Durchschauen und durch bewusstes Eingreifen zu verändern beansprucht. Das Problem liegt nicht in der theoretischen Konzeption des Kapitalismus sondern im Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen AkteurInnen, in das sich die Theoretisierenden stellen.

4. CITIES AND WELFARE[12]

4.1. Introduction

It is a very common and widespread way of reasoning in the social sciences to abstract objects of research from their spatial setting even though concrete social processes, which result from multiple determinations, take place in space. In the last one or two decades, however, the significance of the spatial dimension of social processes has increasingly been highlighted in the debates about the dynamics of modern capitalist societies. Thus, "space matters" (Sayer 1992) because the social embedding and regulation of economic processes has to be understood as a spatialised process in which concrete social processes take place.

> "Even though concrete studies may not be interested in spatial form per se, it must be taken into account if the contingencies of the concrete and the differences they make to outcomes are to be understood." (Sayer 1992: 150)

This, however, also means that space itself must not be seen as an abstract concept. Rather, different spatial configurations are socially constructed through the interactions and conflicts of individuals and social groups who are "doing space". Social processes do not simply take place in different configurations of space, rather the constraints and resources that structure (Giddens 1988) them are embodied in specific configurations of space, such as cities, in very peculiar and varied forms. This means, from the perspective of a spatialised approach to social sciences, individual and collective agency – the ability to act otherwise (Giddens 1995) – is insolubly intertwined with the specific configurations of space in which individual and social life takes place.

For modern, capitalist societies it is, in particular, the urban construction of space which is of crucial importance (Siebel 2004; Häußermann et al. 2008) as cities are the places in which bourgeois societies emerged and modern capitalist production was first established. They are the site in which macro-level developments are reconciled with micro-level dynamics of everyday life and concrete production processes. Thus, cities are a very peculiar economic

---

12 Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2010): Cities and welfare, in: Whiteside, Noel/Bonvin, Jean-Michel/Atzmüller, Roland (eds.): Situated Public Action and Capability Approach. BOOKLET WP4, Material for PhD students, Summer School "Towards a European Politics of Capability", Venice, May 20th-23rd 2009, www.capright.eu/digitalAssets/92129_DEL_7.4_WP4.pdf

space for a number of reasons. The proximity of economic actors allows the creation of markets and the immediate availability of production factors, such as labour power. Low transaction costs for transport, energy and utilities add to the economic relevance of cities. Furthermore, cities, being a condensed space of social interactions, provide a range of institutions (education, legal system, banks, etc.) that are indispensable for a market economy. Thus, the evolution and expansion of public services which are crucial for a social embedding of capitalist economies are very much an urban process (Whiteside 2009a; Whiteside 2009b).

The latter considerations already point to the fact that the significance of cities cannot be reduced to the economic "functions" they acquire. Rather, cities are also a place of emancipation, freedom (Siebel 2004; Häußermann/Siebel 2004) and social integration. The individuation of the modern subject but also the emergence of plural lifestyles is closely connected to social dynamics to overcome personal dependencies and traditional household forms which can take place in the anonymity and egalitarianism of city life more easily than in more traditional places. Most forms of political protest and social movements are urban phenomena as urbanism has the potential to undermine overcome structures of authority and power by allowing for independent, individual and even non-conformist lifestyles.

Thus, the confrontation of these tendencies with the contingent necessity (Bob Jessop) to socially embed the market contributed to the implementation of institutions for collective consumption and the imposition of modern welfare systems and public services (education, health, housing, transport, etc.). This means that cities cannot simply be defined by the market and the expansion of the market economy. Rather, they are at the same time the place in which societies establish limits to the market and its disastrous effects (Polanyi 1978). Therefore, the emergence, expansion and stabilisation of democratic processes and participation is very much linked to urbanisation not least because the latter contributes to the separation of public and private, which define modern societies notwithstanding the fluidity of their boundaries and the social inequalities (e.g. between men and women) which go with this structuration of social relations.

> "Die Größe ihrer Bevölkerung, die Dichte ihrer Bauweise und die Mischung der sozialen Gruppen und der städtischen Funktionen, das unüberschaubare und enge Mit- und Nebeneinander von Arm und Reich, Jung und Alt, Zugezogenen und Eingesessenen, von Arbeiten und Wohnen, Vergnügen und Verkehr macht die europäische Stadt zum Ort der Kommunikation, der Arbeitsteilung, der Erfahrung von Differenz, der produktiven

> Auseinandersetzung mit dem Fremden und damit zum innovativen Ort im Gegensatz zur "Idiotie des Landlebens" (Marx)." (Siebel 2004: 16)

From these introductory considerations it is not a big step to see the relevance of the urban configurations of space, i.e. cities, for debates about the Capability Approach (Sen 2009; Sen 2007). On the one hand, it is obvious that cities – referring e.g. to the built environment of streets, buildings, transport systems and other infrastructures as well as to the availability of public services and economic opportunities – can be seen as conversion factors. As such, they fundamentally influence the capabilities of individuals to choose the life they have reason to value. On the other hand, the very realisation of capabilities as certain functionings depends on the concrete configurations of space in which they take place. This certainly refers to the availability of employment opportunities which can be found more easily in urban labour markets. These do not only allow individuals to find a job but also to change jobs or, even more so, referring to the concept of Bonvin (Bonvin 2009a), the possibility to refuse a job at reasonable costs. The latter, however, demands the creation and availability of certain social and public services, which become the object of social struggle and democratic participation. For people to be able to really choose and actually live the life they have reason to value, the facilities cities (can) provide, the services that can be organised more easily and efficiently within the confines of cities are of crucial significance.[13]

Thus, cities have been very important for the evolution of capitalist economies even though they became increasingly integrated into and controlled by national states, which granted them only limited autonomy (Giddens 1995). The latter development culminated in the Fordist welfare state (Jessop 2002), which was based on the nation state. However, having said this, it is also necessary to highlight that also in the period after 1945 urban agglomerations were the most central scale for the social regulation of capitalism. In the cities, the new modes of living based on mass consumption, public and individualised transport systems and mass housing became a generalised social feature. Furthermore, the material infrastructure of the expanding welfare systems (health systems, education, etc.) was predominantly located in urban areas (Esser/Hirsch 1994).

---

[13] This does not mean that the Capability Approach could not be applied to rural populations or that it cannot serve as a normative framework to improve their situation. But the question is whether rural areas can be conceptualised independently of urbanised areas given the significance of the latter for modern capitalist economies.

Thus, it is possible to argue that the expansion of welfare systems was closely linked to urbanisation as cities were the site for collective consumption and the implementation of universal social and public services, such as social housing, transport, education, etc. Through this, cities became an important conversion factor which contributed to the enhancement of capabilities for many people (Whiteside 2009a). Thus, the so called Fordist mode of development triggered a range of social and economic developments that brought about major changes in European cities. Sooner or later many of them collided with the overall mode of regulation in Fordism, sparking off a range of social movements and protests, such as feminism, ecologism, etc. demanding further increases in participation and an expansion of equality and freedom. These changes were closely linked to changing family forms, a growth in female employment, educational expansion and the emergence of the new urban middle classes.

In this context, cities also changed considerably as urbanisation began to transcend the administrative boundaries of the city. In the process of suburbanisation, the middle classes began to leave the city centre (inner city areas) and moved to the surrounding areas while the inner cities became increasingly populated by migrants and poorer people, contributing to a growing spatial segregation of the population (Häußermann/Siebel 2004). This led to a growing unevenness between regions and cities, as in the emerging crisis of Fordism national welfare states increasingly lost their capacity to improve equality and bring about redistribution.

4.2. The role of cities in transition

In the current phase, cities or rather urban agglomerations have moved to the centre stage of recent economic and political changes that are seen as the crisis-prone and uneven transition to an alleged post-Fordist mode of development (Jessop 2002; Peck 1996). As the overcome structuration of space, which was based on national variants of the so called Keynesian welfare state, was increasingly disarticulated, claims have been raised that not only supra- and transnational scales of regulation but also the local level and, in particular, cities have (again) become more relevant. Following the analysis by, for example, Bob Jessop or Jamie Peck (Jessop 2002; Peck 1996), this means that the alleged shift to post-Fordism realises itself through constitutively uneven developments on the local level.

Two dynamics seem of crucial importance. First, changes in economic structures (e.g. growth of the service sector) and labour markets (e.g. through migration, increased female employment, loss of low-qualified jobs, growth in atypical employment, etc.) lead to increasingly unequal development and the fragmentation of socio-economic spaces. Second, these dynamics are linked to the reconfigurations of the space and place of "situated public action", in which nationally specific logics of welfarism and full employment are replaced by activation policies and workfare.

Faced with new labour-market structures, high levels of persistent unemployment, growing numbers of working poor and processes of social exclusion, cities are striving for more local autonomy to adapt and create locally specific paths of development. Concepts such as the "entrepreneurial city" try to capture these attempts of urban areas to become actors of change (Mingione 2004).

The manifold responses that might emerge on the city level cannot be derived from macro-level developments. Rather, local tendencies are contingent upon (but not independent from) the "generic" features of change on other scales. Thus, it is necessary to situate local policies, such as the creation of new institutions and forms of cooperation, etc., in the wider context of changes on the national (as well as transnational) level (Jessop 2002; Peck 1996). This cannot be seen as a smooth and harmonious process as tensions and conflicts between local demands (e.g. reconciliation of economic restructuring and social cohesion) and national strategies (activation of welfare systems and flexibility of labour markets) might emerge, leading to nationally and locally varied responses (Painter/Goodwin 1995).

In the current period of change, the significance of cities for economic developments is reorganised. Technological changes, such as the emergence of information and communication technologies (ICT), have certainly contributed to the disarticulation of the regulation of space dominated by Keynesian welfare states. However, through this the significance of cities is not reduced as the technological and economic dynamics are not levelling out uneven paths of development.

On the contrary, it is on the level of urban agglomerations that new forms of economic organisation and cooperation emerge. Concepts such as networks, learning regions or regional innovation systems try to capture the significance of the urban embedding of post-Fordist economies. The availability and geographical proximity of suppliers, financial and productive

services and of potential competitors on the one hand and the availability of public institutions for research and development as well as education and training on the other hand are crucial for the integration of localised economic processes into an increasingly globalised economy.

These dynamics are closely linked to the restructuring of welfare systems and social protection, which is legitimated by budgetary problems and fiscal crises of the state and defined by welfare cuts, increasingly tightened eligibility criteria to fight alleged welfare fraud and widespread attempts to privatise social security in the name of individual responsibility. In particular, the emergence of so called workfarist strategies of welfare reform, which are often described as the re-commodification of wage labour aimed at stabilising flexible labour markets and precarious employment relations (Peck 2001; Handler 2004), have gained in prominence over the last ten to fifteen years as more and more countries but also supranational institutions such as the European Union (European Employment Strategy) began to promote the activation of welfare systems.

Currently, workfare is still predominantly defined by experiences in Anglo-Saxon countries – even though other countries have recently been trying hard to develop nationally specific paths of workfarist welfare reform (e.g. Hartz IV reforms in Germany). The debates about workfare focus on the reform of labour-market policies, which are based on restricted entitlements and welfare cuts linked to growing control of the unemployed, who are redefined as "job seekers" (King 1995). Generally, the workfarist reordering of active labour-market polices is based on strategies of tying the right to social benefits to the willingness of the unemployed to participate in coaching and (re-)training measures, to participate in make-work programmes and take up any job available, be it precarious or not (Peck 2001).

However, the re-regulation of labour markets and welfare systems and the implementation of workfare strategies work themselves out in different and uneven forms that are highly dependent on national variants of capitalism. Even more so, the emergence of workfare, the adaptation of social protection and the search for new regulatory mechanisms for labour markets are in many ways spatial processes. It is, in particular, in urban spaces that social developments intersect with economic changes and trends on the labour market in very peculiar and variegated forms.

Thus, cities have experienced a number of social changes which have not only contributed to changing labour-market structures but also pose new challenges to social cohesion and thus

new demands for welfare provision. Urban labour-market developments are dominated by massive shifts in the service sector and a growing tertiarisation of employment.

This trend is even more pronounced in cities that are administrative centres because they have a high share of public-service employment. The shift to the service sector is accompanied by a decline in manufacturing and processes of deindustrialisation. Of course, these developments differ from city to city even within one country (Häußermann et al. 2008). Whereas some urban agglomerations could keep some manufacturing base – even though this might have been accompanied by a reconfiguration of localisation strategies – and some cities managed to compensate for the reduction in manufacturing with a shift to the service sector, other urban areas experienced a period of decline and prolonged crisis.

Nevertheless the outlined sectorial trends and peculiarities of urban economies correspond to main traits of urban labour markets. Thus, on the one hand, we find an above-average share of high-skilled employees working in the public and private service sectors in cities. Also female employment rates are higher in cities than in the country, leading to a narrowing of the wage gap. On the other hand, the outlined economic shifts increasingly create problems for low-skilled workers and former employees – predominantly male – of the manufacturing sector who lost their jobs. This contributes to the above-average unemployment levels in urban agglomerations. Thus, new forms of social polarisation emerge, aggravated by the erosion of standard employment, the growth of precarious and atypical forms of employment and low-wage sectors. Added to this, urban agglomerations have an above-average share of migrant workforce, which raises peculiar demands for adequate strategies to secure social integration (language skills, growth of racism and far-right parties/movements). Taken together, the outlined trends on urban labour markets aggravate tendencies of social segregation (suburbanism, gentrification).

4.3. New forms of governance on the urban level

In the debates about the allegedly growing importance of the local level in general and cities or urban agglomerations in particular, the assumption prevails that only through the creation and implementation of locally sensitive economic strategies and the expansion of activities by local actors such as city councils is it possible to compete in an increasingly globalised economy. Thus, strategies of economic restructuring and accelerated structural change to

improve local competitiveness and to attract streams of investment of an increasingly mobile capital are understood to determine local policies and their different attempts to adapt to new requirements.

The observation that the local level and, in particular, cities have gained in importance and that local states and other localised social actors have intensified their activities to support structural change and are striving for more autonomy has led analysts to the assumption that the latter has effectively gained more power and room for manoeuvre (critical: Le Gales/Harding 1998a). Thus, cities are seen as increasingly autonomous actors in the outlined processes of change. Through strategies of urban entrepreneurialism, place marketing, flagship events (Häußermann et al. 2008) they try to bypass the national level and to create new (and very often transnational) forms of interregional cooperation, etc.

However, notwithstanding the undeniable relevance of the local level and, in particular, cities in the processes of economic change and the rescaling of regulatory mechanisms the former also have to be seen as objects or fields of restructuring and the implementation and imposition of new regulatory mechanisms such as workfare. The nationally variable forms of disarticulation of the relatively homogenised space of the Keynesian welfare state and the subsequent reconfiguration of state capacities does not mean that the national level as such has lost in power and significance. Rather the reorganisation of welfare systems through the implementation of managerialism and New Public Management and the liberalisation and variant forms of privatisation of public services (public employment services) added to the locally varied character of change.

The assumption that cities have gained in autonomy and power – which echoes the Weberian understanding of the European city (Weber 1980; Giddens 1995) – is linked to the observation that new forms of cooperation and partnership among social actors emerge on the city level (Eisenschitz/Gough 1998). In particular city councils try to improve cooperation and coordination with other locally relevant actors to form stable and locally legitimated alliances in order to improve the implementation of locally sensitive strategies of adaptation and restructuring. The emerging forms of cooperation and coordination, which might draw on longer traditions of Social Partnership, Civil Society and social movements, are not restricted to local actors in the narrow sense. They might as well include local branches of national

institutions and – depending on the realm of activity – (transnational) businesses, (international) NGOs, etc.

Even more so, for me it seems necessary to highlight the fact that the emerging forms of cooperative governance which aim to embed post-Fordist markets on the local level also address problems of social cohesion and integration. Of course, this does not tell us anything about the concrete strategies and measures that might be developed and implemented on the city level. Closely connected to the local alliances city councils rely on, there might be a focus on social inclusion, fighting poverty and multiculturalism or increased control of "dangerous classes", zero tolerance, gated communities, etc.

4.4. From workfare to a capability oriented concept of welfare?

The implementation of workfarist strategies of active labour-market policy reforms, which are implemented on the national level, is a crucial field in which the conflictual character of these developments becomes evident. Workfare is usually defined as increased control of the unemployed and benefit cuts and as a strategy of tying benefits entitlements to the willingness of unemployed people to participate in activation measures. This strategy of welfare reform has come to dominate nationally varied developments in many European countries, thus localities cannot simply bypass and ignore this trend but have to work with it. As cities and urban agglomerations are crucial for the transition to post-Fordism, the necessity to re-embed and regulate markets raises the demand to create new institutions or reorganise existing ones. As employees are relatively place-bound and as the allocation and mobilisation of labour is a fundamentally spatialised process, the problem of social cohesion manifests itself on the local level in a peculiar way.

The dynamics outlined in some detail above can be confronted with the aspirations and considerations that are raised by the debates about the Capability Approach and the question of whether people have the possibility to live the life they have reason to value. The questions which arise from this are twofold. On the one hand one can argue that the outlined social and economic changes would demand the enhancement and improvement of the capability sets individuals can dispose of so that they can not only take advantage of new opportunities but also contribute to economic prosperity and wealth creation as well as the expansion of democracy and participation. This would necessarily contradict the exploitation of individual

and collective capabilities to increase profits and enhance social inequalities at the expense of social security for all and equal opportunities. On the other hand, it is obvious that processes of economic restructuring which are defined by an increasing liberalisation, deregulation and flexibility of markets, increasingly insecure forms of labour and workfarist welfare reforms can be seen as a form of capability deprivation (Sen 2009) and, in certain aspects, even capability denial, given the monetary and material resources that would in theory be available to everyone and that could serve as conversion factor which would be necessary to allow people to choose the life they want to live.

However, to renew a political project able to foster social justice and equality as preconditions for freedom, there would be no turning back to the overcome Fordist concept of welfare, which aimed to compensate for alienating labour through socialised monetary transfers and standardised public services. Faced with the outlined social and economic changes, it should be clear that the latter is less and less able to serve as a conversion factor to secure or even enhance the capabilities of people to live the life they want to.

This, however, would demand a considerable shift in the dominant approaches to welfare and labour-market policies for which the debates about the Capability Approach could provide a normative tool. Instead of forcing employment and implementing an ever tighter local labour-control regime which disciplines the unemployed, locally sensitive employment and labour-market policies would focus on enhancing the capabilities of individuals by improving their opportunities on the labour market, i.e. their capability for work (Bonvin 2009b).

Thus, I think it is necessary to overcome the narrow remit of the concept of workfare. I think the definition as proposed by Bob Jessop (Jessop 2002), who sees workfare as a productivist reordering of welfare systems aimed at the activation of (not only unemployed) welfare recipients, is therefore a step in the right direction. From this perspective, workfarist reconfigurations of social policies could be transformed into a political project to reorient welfare systems from a static conception of social rights and entitlements to a more dynamic (human-capital oriented) conception of opportunity, mobility and adaptation to support economic growth and structural change and to reconcile social inclusion and competitiveness.

These considerations raise the question of whether localities such as cities are able to implement local labour-market policies that do not follow a narrowly defined path of workfare. Can they shift to locally sensitive employment and labour-market policies to

enhance people's capabilities, secure social cohesion and expand democratic participation as a socially inclusive alternative to neoliberal "competition states" (Jessop 2002). These questions are not that far off. Even though the process of welfare-state retrenchment and the reconfiguration of economic policies might be dominated by national variants of neoliberal projects of adaptation and change on the local level, councils might still try to build on more corporatist and statist traditions that prevail in the European varieties of capitalism. Thus, a one-sided emphasis on the "neoliberalisation of space" might underestimate local path dependency and autonomy, which means that the emergence of regulatory mechanisms on the city level is contingent upon developments on the national level. The reconfiguration of the relations between the local state and the national level cannot be seen to evolve in such a way as to bring about a smooth path of changes for which the developments on the former level are functional to the general trends. Rather, it is necessary to highlight contradictions and changes as well as unequal developments between different scales.

This also means that there are no unequivocal tendencies of welfare restructuring and the re-regulation of labour markets. Even though workfarist tendencies of restructuring welfare systems and labour-market policies might prevail, the productivist reordering of social policies might stir up locally different responses. Instead of an exclusive reliance on cuts, tightened eligibility criteria and control, local labour-market policies might as well focus on preventive approaches to avoid unemployment and support employees to cope with change processes through adequate measures of continuous vocational training and retraining.

Based on locally specific alliances of social actors, local labour-market policies might concentrate on social inclusion and the fight against poverty. Thus, on the local level strategies to support the long-term unemployed and recipients of social assistance might dominate that do not exclusively view social integration as integration into employment at any cost. Rather, it might try to take into account that the long-term unemployed and other groups of socially excluded persons may have to overcome certain problems first before being able to participate in gainful employment.

5. ÜBERLEGUNGEN ZUR KRISE DER SOLIDARITÄT – THESEN ZUR ENTWICKLUNG DES WOHLFAHRTSSTAATES[14]

5.1. Einleitung

Die Diskussionen um die Entwicklung und Krise des Wohlfahrtsstaates in den letzten Jahrzehnten haben den Fokus insbesondere auf die Analyse der unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Modelle und ihrer (mehr oder weniger) pfadabhängigen Evolution gerichtet (Esping-Andersen 1990; Lessenich/Ostner 1998). Die Untersuchung der unterschiedlichen sozialen Sicherungssysteme verbesserte zum einen die vergleichende Wissensbasis zur Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten, was nicht zuletzt für die politischen Auseinandersetzungen um ein Soziales Europa von zentraler Bedeutung ist. Zum anderen stärkte dies eine Sichtweise, die die Durchsetzung sozialer Sicherungssysteme als kontingentes Ergebnis politischer Prozesse und Auseinandersetzungen und nicht als notwendige Folge bestimmter Funktionslogiken moderner, kapitalistischer Gesellschaften sieht. Dadurch wird auch eine Interpretation, die die Krisenerscheinungen der wohlfahrtsstaatlichen Systeme als Folge gesellschaftlicher (z.B. Alterung der Gesellschaft) oder ökonomischer Sachzwänge sieht, kritisierbar und ein Raum für Politik zur Bewältigung der Krise eröffnet, die sich nicht im Nachvollzug gewisser Gesetzmäßigkeiten erschöpfen muss. Diese Analysen können daher auch gegen die neoliberale Kritik des Wohlfahrtsstaates gerichtet werden und diese als Ausdruck spezifischer politischer Kräfteverhältnisse, Interessen und Konflikte identifizieren helfen.

Trotzdem ist in vielen Untersuchungen, die sich auf die Modellkonzeptionen beziehen, die kritische Herangehensweise verloren gegangen und es überwiegt ein bestenfalls eher defensiver Blick auf das jeweilige Institutionengefüge der einzelnen Wohlfahrtsstaaten, deren (zu sichernde) Kompatibilität mit den ökonomischen Erfordernissen der Globalisierung betont wird. Die Untersuchung der dekommodifizierenden Effekte des Wohlfahrtsstaates, also der Reduktion des Zwanges sich am Arbeitsmarkt um jeden Preis zu verkaufen, und anderer

---

14 Atzmüller, Roland (2011): Überlegungen zur Krise der Solidarität – Thesen zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, in: Stelzer-Orthofer Christine/Josef Weidenholzer (Hg.): Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit, Linz, S. 13-29

emanzipatorischer Effekte (Einschränkung des Zwangs zur Mutterrolle in der Kleinfamilie), die den Ausgangspunkt der Auseinandersetzungen um die wohlfahrtsstaatlichen Modelle darstellten, sind demgegenüber in den Hintergrund getreten. Dies ist angesichts der zunehmend schärfer geführten Auseinandersetzungen um die Entwicklung adäquater Strategien zur Bekämpfung von Armut, sozialem Ausschluss und Arbeitslosigkeit, in denen die Reichweite gesellschaftlicher Solidarität zu Disposition gestellt wird, jedoch extrem problematisch. Die Ambivalenzen dieser Politikfelder (Unterscheidung von würdigen und unwürdigen Armen, Stigmatisierung) führen nämlich allzu leicht dazu, dass die Bekämpfung der Armut zu einer Bekämpfung der Armen wird. Um dem etwas entgegenzusetzen, möchte ich wieder auf den emanzipatorischen Gehalt der vom Wohlfahrtsstaat bewirkten gesellschaftlichen Dynamiken eingehen, gegen den sich neoliberale Regierungsprojekte und ihre Radikalisierung durch rechtspopulistische Ideologen und Bewegungen explizit richten.

Dem tendenziell statischen und empiristischen Blick auf die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Modelle entgeht nämlich m.E., dass in den von den sozialen Sicherungssystemen bewirkten sozialen Dynamiken und Kämpfen um eine sehr spezifische Form von Solidarität gerungen wurde. Diese beruht auf der wechselseitigen Anerkennung der Individuen als Gleiche und konnte zur Grundlage individueller Autonomiegewinne (Vobruba 2000) werden, die einer wachsenden Anzahl von Menschen die Perspektive des (zumindest temporären) Austritts aus personalisierten Abhängigkeits- und ökonomischen Ausbeutungsverhältnissen eröffnete. Die Zunahme von Armut und sozialen Exklusionstendenzen stellt für die erkämpften Formen der Solidarität und Gleichheit eine fundamentale Gefahr dar, wie an den Auseinandersetzungen um Armutspolitik sichtbar wird. Auf der einen Seite stellt Armutspolitik den Versuch dar, durch adäquate Maßnahmen und Strategien die menschenwürdige Existenz armutsgefährdeter Gruppen auch jenseits ökonomischer Zwänge zu sichern und sie als Gleiche wieder in die Gesellschaft zu integrieren. Auf der anderen Seite wird sie jedoch zum Vehikel der Stigmatisierung verarmter Teile der Bevölkerung, die nicht mehr als gleichberechtigte Subjekte wohlfahrtsstaatlicher Solidarität akzeptiert, sondern zur Bedrohung der Gesellschaft stilisiert werden, wie dies an den jüngsten Debatten um die Thesen Thilo Sarrazins manifest geworden ist. Diese Entwicklungen sind Ausdruck einer grundlegenden Krise des Wohlfahrtsstaates und seiner emanzipatorischen Effekte. Im ersten Teil des Beitrages werde ich versuchen, das was ich mit Solidarität der Gleichen meine, herauszuarbeiten und von anderen sozialpolitischen

Konzepten abzugrenzen. Im zweiten Teil werde ich auf die Erosion der gesellschaftspolitischen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates, die in der Krise des Normalarbeitsverhältnisses einerseits, den neoliberalen Regierungsprojekten andererseits sichtbar wird, näher eingehen. Im abschließenden Teil werde ich zeigen, dass die Radikalisierung der Angriffe auf die Armutsbevölkerung durch neurechte Ideologen und rechtspopulistische Bewegungen Resultat der Ambivalenz neoliberaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist und letztlich dazu führt, einen wachsenden Teil der Gesellschaft die Fähigkeit gesellschaftlicher Teilhabe und Integration abzusprechen und sie zum Gegenstand von Sicherheits- und Fremdenpolitik zu machen.

5.2. Die Solidarität der Gleichen

Die insbesondere nach 1945 in den entwickelten Industriestaaten errichteten und ausgebauten wohlfahrtsstaatlichen Systeme beruhten auf einem je national-spezifischen, sozialen Kompromiss zwischen den Organisationen der Lohnabhängigen und des Kapitals aber auch anderen ideologischen Mächten, wie etwa den Kirchen (Lessenich/Ostner 1998). Der soziale Kompromiss materialisierte sich in den jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und trug in national unterschiedlichen Formen zu einer umfassenden Integration der Gesellschaft und Inklusion praktisch aller sozialer Klassen und Schichten bei.

Wesentlich erscheint mir nun, dass in den sozialen Sicherungssystemen des Wohlfahrtsstaates tendenziell sehr spezifische, wenn auch widersprüchliche Konfigurationen gesellschaftlicher Solidarität durchgesetzt und institutionalisiert werden konnten, die gleichzeitig zum Ausdruck der wechselseitigen Anerkennung der Individuen als Gleiche wurde (Steinvorth 1998). Der Wohlfahrtsstaat konnte so zur Grundlage einer umfassenden Ausdehnung und Vergesellschaftung von Solidarität werden und zur stabilen und dauerhaften Entwicklung der Nachkriegsgesellschaft beitragen, die auch als Fordismus (Hirsch 2005) bezeichnet wird. Die für die wohlfahrtsstaatliche Solidarität unabdingbare Gleichheit der Individuen wird einerseits rechtsstaatlich konstituiert und hat andererseits ihre Grundlage in den von der kapitalistischen Produktionsweise forcierten Angleichungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Individuen und ihrer Eingliederung in die arbeitsteilige Produktion. Insbesondere im Prinzip der Sozialversicherung wird die Solidarität der Gleichen miteinander in eine historisch spezifische Form gegossen. Zur Sozialversicherung muss jeder beitragen, um andere zu unterstützen, damit er/sie selbst Unterstützung erhält, Dadurch gelingt es, den moralischen

Imperativ anderen zu helfen mit dem Eigeninteresse zu verbinden und Vernunft und Moral auf individueller, wie gesellschaftlicher Ebene tendenziell in eins fallen zu lassen (Steinvorth 1998: 59; Offe 1990). Die Solidarität der Gleichen miteinander ist daher die Solidarität der Individuen mit sich selbst. In den institutionalisierten Realitäten des fordistischen Wohlfahrtsstaates ist diese Solidarität an die Teilnahme am Erwerbsleben gebunden und damit an die Unterordnung unter den Akkumulationsprozess. Außerdem bleibt der Gleichheitsstatus insbesondere von Frauen, die lange Zeit vorwiegend auf den Familienhaushalt verwiesen sind, prekär. Die Dynamik der Solidarität der Gleichen kann jedoch auf Dauer den Ausschluss einzelner Gruppen der Gesellschaft vom Erwerb sozialer Rechte nicht begründen, sodass sie zum Medium wie Inhalt der sozialen Kämpfe um ihre Ausdehnung wird. Grundlage der Solidarität der Gleichen ist u.a. die Sozialisierung eines Teils des Lohnes (indirekter Lohn, Sozialversicherungsbeiträg etc), zu der in vielen Staaten auch die Unternehmen beizutragen verpflichtet werden. Die Sozialisierung eines Teils des Lohnes durch die Sozialversicherung ermöglichte die Verbindung der Interessen der EmpfängerInnen von Transferleistungen mit denen der Lohnabhängigen und verknüpfte den Kampf um soziale Rechte mit den Lohnkämpfen (in vielen Ländern war die Erhöhung der Transferleistungen gebunden an die in den Kollektivvertagsverhandlungen durchgesetzten Lohnerhöhungen). Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass das (temporäre) Ausscheiden der Individuen aus dem Arbeitsmarkt ihren Status als Gleiche (wenigstens) nicht (sofort) aufheben konnte. Die zumindest temporäre, für manche Bevölkerungsgruppen sogar permanente (Ältere), für andere stets prekäre und unvollständige Ausnahme vom Zwang an Lohnarbeit teilzunehmen (Offe 1993) oder anderen gesellschaftlichen Pflichten (Mutterschaft) nachzugehen, garantierte den Individuen bis zu einem gewissen Grad ihren Lebensstatus und damit ihre Position in der Gesellschaft.

Diese Solidarität der Gleichen, die erst in den demokratischen Kämpfen der sozialen Bewegungen Realität wird, geht zum Einen über christliche Konzeptionen von Sozialpolitik hinaus, die v.a. auf die Solidarität der Starken mit den Schwachen abzielen, die (unverschuldet) in eine Notlage gekommen sind. Diese sind zwar vielleicht vor Gott nicht aber in der Gesellschaft Gleiche, weswegen sie der besonderen Unterstützung bedürfen, die zu gewähren die besondere Verantwortung des Christenmenschen ist. Unterstützung ist daher nicht als soziales Recht konzipiert sondern als Caritas. Die Solidarität der Starken mit den (unverschuldet) Schwachen erlaubt die Scheidung der würdigen von den unwürdigen Armen.

Gegen dieses Verständnis von Solidarität war es daher wichtig, dass im Wohlfahrtsstaat durchgesetzt werden konnte, dass aus Armen Arbeitslose wurden. Dadurch wurden die Probleme der einzelnen am Arbeitsmarkt nicht mehr (nur) als Ergebnis individuellen Versagens und Fehlverhaltens angesehen, sondern (auch) als Auswirkung ökonomischer Entwicklungen, die nicht der Verantwortung der einzelnen zu zuschreiben sind. Die Bewältigung ökonomischer Krisenerscheinungen, wie etwa Arbeitslosigkeit, kann so zu einer öffentlichen Aufgabe und damit der individuellen Verantwortung tendenziell entzogen werden. Das heißt, die Solidarität der Gleichen geht auch über das in der christlichen Soziallehre verankerte Subsidiaritätsprinzip hinaus und will soziale Sicherung auf das Niveau der nicht zuletzt von der kapitalistische Produktionsweise und dem modernen Staat erreichten Vergesellschaftung bringen, um die destruktiven Effekte der Ökonomie einzuhegen oder gar zu überwinden und die Menschen aus persönlichen Abhängigkeitsbeziehungen – etwa in der Familie – zu lösen, sodass die verschiedenen Formen sozialer Gemeinschaften nicht Schicksal sondern freie Entscheidung der einzelnen werden können.

Zum Anderen steht die Solidarität der Gleichen gegen autoritäre sozialpolitische Konzepte wie sie zuletzt insbesondere von rechtspopulistischen Landeshauptleuten in Österreich wieder inszeniert wurden. Die autoritäre sozialpolitische Programmatik zielt v.a. darauf, die „Fleißigen und Anständigen“ zu fördern, und die unwürdigen Armen und sogenannten Sozialschmarotzer, die „uns auf der Tasche liegen“ verstärkt zu Arbeitsleistungen zwangszuverpflichten, oder, wie im Falle von MigrantInnen, für sie eigene sozialpolitische Systeme vorzuschlagen und sie im Falle von Arbeitslosigkeit und Armut möglichst des Landes zu verweisen. Zur autoritären sozialpolitischen Konzeption gehört es, die direkte Verbindung zwischen der Bevölkerung („den unseren“) und der Führung an den organisierten Interessensvertretungen vorbei zu zelebrieren. Daher verteilen rechtspopulistische Landeshauptmänner in Österreich regelmäßig – oftmals eben im persönlichen Kontakt mit den EmpfängerInnen – meist einmalige monetäre Leistungen an irgendwelche Gruppen, die sich um das nationale Wohl besonders verdient gemacht haben sollen. Erstaunlicherweise hat dies v.a. in der medialen Rezeption zum sozialpolitischen Image der rechtspopulistischen Parteien beigetragen. Meines Erachtens zeigt dies, wie sehr nicht zuletzt die neoliberalen Angriffe auf Solidarität und Gleichheit die Identifikation emanzipatorischer Potenziale der mit dem Wohlfahrtsstaat verbunden Dynamiken vernebelt haben, sodass von vielen der

autoritäre Charakter der rechtspopulistischen Inszenierungen von Sozialpolitik nicht erkannt wird.

Anstelle einer auf soziale Rechte beruhenden Solidarität der Gleichen miteinander, die, um ihre emanzipatorischen Gehalt zu entfalten, von bestimmten Attributen der jeweiligen Person möglichst unabhängig sein müssen, geht es den rechtspopulistischen Sozialpolitiken um das Verhältnis zwischen der Autorität (i.e. dem „Führer“) und den EmpfängerInnen bestimmter Wohltaten. Diese liegen im Ermessen des ersteren und können keinen Rechtsanspruch begründen sondern werden in der Regel an die Erbringung gewisser Leistungen im Sinne des nationalen Gemeinwohls (früher natürlich der Volksgemeinschaft) erbracht. Umgekehrt werden die unwürdigen Armen und alle die nicht zum imaginierten Kollektiv der (im hiesigen Fall) „echten Österreicher“ gehören, aus der Gesellschaft ausgestoßen und dem Furor der zur Masse gemachten „Fleißigen und Anständigen“ ausgesetzt.

Die vom fordistischen Wohlfahrtsstaat ermöglichte Solidarität der Gleichen ist also von anderen sozialpolitischen Programmatiken abzugrenzen, auch wenn sie in Reinkultur in keinem wohlfahrtsstaatlichen Modell zu finden ist, da es sich bei den jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Systemen meist um spezifische, oft konfliktbeladene Verknüpfungen unterschiedlicher Konzepte von Solidarität handelt. Die Solidarität der Gleichen wird aber zur Grundlage für emanzipatorische Dynamiken der sozialen Entwicklungen und Auseinandersetzungen, die sich in und um den fordistischen Wohlfahrtsstaat entwickeln, auch wenn seine institutionelle Realität widersprüchlich bleibt. Die Solidarität der Gleichen verweist daher auf eine Dynamik sozialer Prozesse und Auseinandersetzungen, die im fordistischen Wohlfahrtsstaat überhaupt erst durchgesetzt wird. Seine institutionelle Realität bleibt aber widersprüchlich. Dies hat damit zu tun, dass Solidarität in bürgerlichen Gesellschaften als ein zweidimensionaler Prozess zu denken ist (Bayertz 1998). Auf der einen Seite ist sie Grundlage des Zusammenhaltes bestimmter Gemeinschaften, der aus geteilten Werten und Orientierungen, aber auch gemeinsamen Lebensweisen und anderen Interdependenzen resultiert. Die Kehrseite von Solidarität ist aber, dass damit der Ausschluss all jener, die diese Bedingungen nicht erfüllen (können/dürfen), impliziert ist. Der fordistische Wohlfahrtsstaat beruhte daher auf einer sehr spezifischen Konstruktion sozialer Subjekte, die mit bestimmten sozialen und politischen Rechten ausgestattet und als StaatsbürgerInnen Teil einer bestimmten Nation/eines Nationalstaates waren. Das hegemoniale Subjekt dieses

Entwicklungsmodells ist durch das Normalarbeitsverhältnis bzw. das männliche Ernährermodell und die damit verbundene Familienform definiert.

Auf der anderen Seite ist Solidarität aber immer auch gegen etwas gerichtet ist, was den jeweiligen Interessen, Zielen und Bedürfnissen einer Gemeinschaft entgegensteht. Solidarität ist daher ein wesentliches Organisationsprinzip der ArbeiterInnenbewegung, die durch die gemeinsame Organisation ihrer Interessen und die wechselseitige Unterstützung bei Problemen und Konflikten ihre Position gegenüber dem Kapital stärken will und die Einführung sozialpolitischer Programme zur Sicherung der eigenen Existenz gegen die Unsicherheiten des Marktes fordert.

Die Widersprüchlichkeit der wohlfahrtsstaatliche Solidarität wird in sogenannten Bismarck'schen Modellen des Wohlfahrtsstaates in Kontinentaleuropa (i.e. in konservativen Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen) insbesondere daran sichtbar, dass der Erwerb sozialer Rechte an die Teilnahme am Erwerbsleben, die in der Nachkriegsentwicklung durch das Normalarbeitsverhältnis bestimmt ist, gebunden bleibt. In diesem Wohlfahrtsmodell ist daher der Schutz der Lohnabhängigen gegen bestimmte Risiken des Akkumulationsprozesses prioritär.. Das Normalarbeitsverhältnis beruhte auf langfristigen Beschäftigungsverhältnissen, geregelten Arbeitszeiten, kollektivvertraglich ausverhandelten Lohnzuwächsen und der umfassenden Absicherung gesellschaftlicher Risiken durch die sozialen Sicherungssyteme (Pelizzari 2004). Stabilisiert wurde diese Regulation der Arbeitsverhältnisse durch das Konzept des männlichen Familienernährers, das durch eine bestimmte geschlechtliche Arbeitsteilung in der Kleinfamilie gestüzt wurde und die Erwerbsbeteiligung von Frauen nur als Arbeitsmarktreserve und als Zuverdienst akzeptierte.

Da das Recht auf Unterstützung in diesem System an die (Bereitschaft zur) Teilnahme am Erwerbsleben gebunden ist , haben Frauen, die v.a. auf den Familienhaushalt verwiesen waren (Dackweiler 2003), lange Zeit nur abgeleitete soziale Rechte (z.B. als Mitversicherte) erwerben können. D.h., sie konnten lange Zeit nicht an der Solidarität der Gleichen teilhaben, sondern mussten diese erst mühsam erkämpfen, was bis heute unabgeschlossen ist. Da Vollbeschäftigung zentral für die Legitimation der mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen sozialen Rechte und Absicherungen zentral war, musste dieses System erwerbszentrierter sozialer Sicherung in die Krise geraten, als Arbeitslosigkeit wieder zu einem persistenten Problem wurde, da die Kluft zwischen denen, die dauerhaft in Beschäftigung bleiben und den

Arbeitslosen dadurch größer und die Verknüpfung ihrer Interessen damit prekär wird (Offe 1990).

Trotz der skizzierten Begrenzungen führt auch das konservative Modell des Wohlfahrtsstaates zur Entfaltung gesellschaftlicher Dynamiken, die auf eine Erweiterung der Solidarität abzielen. Das heißt, obwohl das traditionelle Modell der geschlechtlichen Arbeiteilung in der Kleinfamilie wie auch die nationale Konstruktion des wohlfahrtsstaatlichen Subjektes für die Durchsetzung der erwerbszentrierten sozialen Sicherungssysteme zentral war, war es letztlich nicht möglich dieses Modell auf eine bestimmte Gruppe einzugrenzen. Die Dialektik von Solidarität als Gemeinschaft und als Widerstand, die eine Kritik der Grenzen der erwerbszentrierten Systeme erlaubt, eröffnete den Raum für soziale Auseinandersetzungen, die darauf zielen, weder Geschlecht, Alter oder ethnische Zugehörigkeit als Schicksal hinnehmen zu müssen.

Das heißt, die emanzipatorischen Potenziale der Solidarität der Gleichen werden zum Gegenstand der sozialen Kämpfe und realisieren sich als gesellschaftliche Tendenz erst in den sozialen Reformprojekten und den Kämpfen der neuen sozialen Bewegungen (z.B. Feminismus). Ziel dieser Auseinandersetzungen ist es, den Anspruch der Einzelnen auf menschenwürdige Existenz zu einem sozialen Recht zu machen, mit dem Ziel die Subsistenz der Individuen unabhängig von Alter, Geschlecht, ethnischer Herkunft und sozialer Klassenzugehörigkeit zu sichern. Die wohlfahrtsstaatliche Solidarität wird daher Medium und Inhalt von Prozessen, in denen verschiedene sozialen Gruppen versuchen, sich aus personalisierten Abhängigkeitsbeziehungen zu emanzipieren und den Zwang sich um jeden Preis am Arbeitsmarkt feilbieten zu müssen, zu reduzieren. Das wiederum heißt, dass die sozialen Auseinandersetzungen um individuelle Autonomiegewinne (Vobruba 2000) nicht ohne die Stabilisierung und Ausdehnung demokratischer Formen der Entscheidungsfindung und Partizipation denkbar sind.

5.3. Krisen des Wohlfahrtsstaates

In den letzten Jahrzehnten sind der Wohlfahrtsstaat und die damit verbundenen Entwicklungen aber in die Krise geraten. Diese resultiert einerseits aus der Erosion seiner gesellschaftlichen Grundlagen, die am Ende der Vollbeschäftigung und am Niedergang des

Normalarbeitsverhältnisses festgemacht werden kann. Andererseits wurde der Wohlfahrtsstaat zum zentralen Gegenstand der neoliberalen Kritik der letzten drei Jahrzehnte.

a. Die dem Wohlfahrtsstaat zugrunde liegende Konstruktion von (Lohn)arbeit ist nach dem Ende der „immerwährenden Prosperität“ seit den 1970er Jahren in eine lang andauernde Krise geraten. Auf der einen Seite führte der massive und persistente Anstieg der Arbeitslosigkeit in den meisten Industriestaaten zu einer Destabilisierung der Existenzen der Lohnabhängigen, für die Unsicherheit wieder zur Normalität wird. Das unterminiert auch die soziale und ökonomische Basis des Wohlfahrtsstaates, da Arbeitslose keine Beiträge zahlen und eine große Reservearmee die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften schwächt. Die Arbeitsmarktprobleme erschweren nicht nur die dauerhafte Integration erheblicher Teile der Lohnabhängigen in das Erwerbsleben, sondern destabilisieren auch das Normalarbeitsverhältnis, wie an der Zunahme atypischer und prekärer Arbeitsverhältnisse erkennbar wird (exemplarisch Pelizzari 2004). Zeitverträge, Leiharbeit, Teilzeit und geringfügige Beschäftigung sowie die unterschiedlichen Formen neuer Selbständigkeit reduzieren nicht nur die Beschäftigungs- und Entgeltsicherheit der davon betroffenen, sondern erschweren den Erwerb sozialer Rechte (z.B. Pensionsansprüche etc), sodass sich die Unsicherheit erhöht.

Dies bedeutet, dass das soziale Subjekt des Wohlfahrtsstaates, dessen Partikularismen die sozialen Bewegungen seit 1968 angegriffen hatten, um seine emanzipatorischen Möglichkeiten durch Universalisierung zu realisieren, seine materiellen Grundlagen verliert. Dieser Prozess wird verstärkt durch umfassende Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur und die damit verbundene Neuzusammensetzung der Gesellschaft. In diesem Kontext ist einerseits auf die wachsende, jedoch unvollständige Erwerbsbeteiligung von Frauen zu verweisen, die zu einem großen Teil auf atypische Arbeitsverhältnisse (Teilzeit) verwiesen sind, da die überkommenen geschlechtlichen Arbeitsteilungen noch nicht überwunden sind . Aus der zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen resultieren daher neue Anforderungen (etwa in Bezug auf Kinderbetreuung, Pflege etc) an die sozialen Sicherungssysteme, die durch ihre Erwerbszentriertheit aber den veränderten Lebensbedingungen und Bedürfnissen der Gesellschaft nicht gerecht werden. Auf diese Anforderungen wird jedoch bestenfalls sehr zögerlich (wenn überhaupt) eingegangen. Auf der anderen Seite verstärkte insbesondere Migration die Heterogenisierung und Polarisierung der Beschäftigtenstruktur. Dadurch entstand ein Segment der ArbeiterInnenklasse, dessen Möglichkeiten zum Erwerb der mit der

Teilnahme an Lohnarbeit verbundenen sozialen Rechte aufgrund ihres prekären Status auf den Arbeitsmärkten (unterschiedliche Formen von Aufenthaltsbewilligungen und Arbeitserlaubnis etc) und ihres faktischen Ausschlusses aus den kollektiven Interessensvertretungen immer noch massiv eingeschränkt sind. Die mit der Migration verbundenen gesellschaftlichen Veränderungen haben jedoch das gesellschaftliche Subjekt der Solidarität der Gleichen, dessen national orientierte Definition somit einen Teil der Bevölkerung aus dem gesellschaftlichen Kompromiss, der dem Wohlfahrtsstaat zugrunde liegt, ausschließt, prekär gemacht. Die Zuerkennung sozialer Rechte an MigrantInnen gilt daher rasch als illegitim und sie werden sehr schnell als Schmarotzer verdächtigt. Rechtspopulistischen Bewegungen mobilisieren den gesellschaftlichen Rassismus und ethnisieren die soziale Frage, um Einwanderern die Teilnahme an der Solidarität der Gleichen zu verwehren. Rassismus kann daher nicht einfach durch ein Mehr an Sozialpolitik bekämpft werden. Ohne Aushandlung eines neuen demokratischen Kompromisses unter expliziter Einbeziehung der migrantischen Bevölkerungsteile könnte dies sogar ins Gegenteil umschlagen solange soziale Rechte von MigrantInnen nicht Teil der demokratischen Legitimation des Wohlfahrtsstaates sind.

b. Für den Neoliberalismus ist der „überbordende“ Wohlfahrtsstaat Ursache ökonomischer Krisenerscheinungen, welche aus der finanziellen Belastung durch Steuern und Abgaben und der Einschränkung unternehmerischen Handelns und der Wirkungen des Marktes resultiert (Blankenburg/Schui 2002). Die neoliberale Kritik des Wohlfahrtsstaates fokussiert insbesondere auf die in den sozialen Sicherungssystemen institutionalisierten, (zumindest temporären) Ausnahmen vom Zwang zur Lohnarbeit. Durch diese sei der für die kapitalistische Produktionsweise notwendige Arbeitsethos in Gefahr, da Wohlfahrtsempfänger sich freiwillig in Abhängigkeit des Staates begeben um Sicherheit zu erhalten (Peck 2001). Der Neoliberalismus lehnt außerdem Vorstellungen einer wechselseitigen Verantwortung der Menschen einer Gesellschaft füreinander ab, weil, so Margaret Thatcher in zugespitzter Art und Weise, „there is no such thing as society“. Dies würden die Eigenverantwortung der Individuen für ihr Überleben und das ihrer Familie untergraben und die Illusion nähren, die Überwindung von Arbeitslosigkeit und Armut könne in die Hände des Staates gelegt werden. Soziale Gerechtigkeit ist für die neoliberale Ideologie ein Effekt des Marktes, der die individuellen Anstrengungen belohnt oder eben nicht. Sie kann nicht durch Umverteilung erreicht werden und sie kann ihr Ziel schon gar nicht in

sozialer Gleichheit haben. Ungleichheit ist vielmehr ein positiver Wert, da dies zur Dynamik der Gesellschaft beitrage die durch Umverteilung ermöglicht werde.

Um die aus ihrer Sichtweise negativen Effekte des „überbordernden“ Wohlfahrtsstaates zu beheben, setzen neoliberale Regierungsprojekte auf eine umfassende Vermarktlichung aller gesellschaftlichen Bereiche. Zu diesem Zweck soll der (Wohlfahrts-)staat ein schlanker Staat werden, der durch die Flexibilisierung und Deregulierung der Märkte, die Liberalisierung und Privatisierung vormals verstaatlichter Industrien und öffentlicher Dienstleistungen sowie Strategien der Inwertsetzung der sozialen Sicherungssysteme (Stärkung privater Pensions- und Krankenversicherungen) die nationalen Standorte im globalisierten Wettbewerb fit macht (Atzmüller 2008). Was als Rückbau des Staates präsentiert wird, zielt aber tatsächlich auf den starken Staat ab. Das manifestiert sich einerseits in der Stärkung seiner repressiven Arme (Sicherheitspolitik). Andererseits wird unter dem Schlagwort der Entpolitisierung im Namen wirtschaftlicher Effizienz und Effektivität gegen die „demokratischen Exzesse“ ausgebauter Mitbestimmungs- und Partizipationsrechte vorgegangen. Diese würden nämlich, so die Behauptung, zu einer immer umfassenderen Beschneidung unternehmerischer Freiheiten führen und stets neue (finanzielle) Belastungen der Ökonomie durch sozialpolitische Ziele durchsetzen.

Zentraler Inhalt der in den genannten Schlagworten erfassten Maßnahmen ist die Stärkung der Marktförmigkeit der Ware Arbeitskraft und die sukzessive Rücknahme der durch die sozialen Sicherungssysteme ermöglichten Dekommodifizierung. Neben der Kürzung und Einschränkung von Transferleistungen, die der Erhöhung des Arbeitsanreizes dienen, setzen neoliberale Reformstrategien auf die sogenannte Aktivierung der Sozialpolitik, die auch als Workfare bezeichnet wird und auf eine Vervielfältigung der Tauschoptionen zwischen Lohnarbeit und Kapital anstrebt (Offe 1993). Aktivierung will Sozialtransfers von einer Hängematte für "Sozialschmarotzer" in ein Sprungbrett für Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft umbauen. Dazu ist es aus neoliberaler Perspektive nicht notwendig, die Märkte zu verändern – dies wäre sogar grundsätzlich falsch. Vielmehr geht es darum, die Menschen den Erfordernissen der Konkurrenz anzupassen, um die „Gerechtigkeit“ der unsichtbaren Hand des Marktes wirken zu lassen (Peck 2001).

Workfare kann als die neoliberale Antwort auf die im fordistischen Wohlfahrtsstaat erkämpfte Solidarität der Gleichen angesehen werden und zielt auf eine Veränderung der gesellschaftlich

hegemonialen Vorstellungen von Solidarität, bleibt dabei aber – wenn auch in kritischer Weise – bezogen auf den fordistischen Wohlfahrtsstaat und dessen Auswirkungen. Das heißt, solange die Defizite der Armen und Arbeitslosen durch aktivierenden Maßnahmen als behebbar gelten, fördert Workfare zwar soziale Polarisierungstendenzen, die Integration der Armutsbevölkerung in die Gesellschaft wird aber als legitimes Ziel von Sozialpolitik wie auch als anerkannter Anspruch der Betroffenen nicht aufgegeben. Das heißt, Workfare beruht weiter auf dem Versprechen, dass die Unterwerfung unter die Erfordernisse des Marktes zu sozialer Teilhabe führen werde. Workfare versucht daher die Disziplinierung der Arbeitslosen und verarmten Bevölkerungsschichten durch das Versprechen der Integration in die Gesellschaft, die aber auf wenige Kanäle und akzeptierte Verhaltensweisen reduziert wird, zu legitimieren. Wer demnach bereit ist, die notwendigen Aktivitäten zur Reintegration in den Markt zu unternehmen, hat weiterhin die Möglichkeit Unterstützung vom Staat – i.e. gesellschaftliche Solidarität – zu erhalten. Diese ist aber in der Regel nicht als Recht z.B. auf (bestimmte) Qualifizierungsmaßnahmen oder gemeinnützige Beschäftigung konzipiert, da sich der neoliberale Staat selbst das Recht vorbehält, die Anstrengungen der Individuen zu beurteilen, zwischen würdigen und unwürdigen (Sozialschmarotzer) Arbeitslosen und Armen zu unterscheiden und jede Form von Sozialpolitik außerdem unter Finanzierungsvorbehalt zu stellen.

5.4. Schluss – die Zerstörung der Solidarität

Die Vorherrschaft des Neoliberalismus in den letzten Jahrzehnten ist Triebkraft und Ausdruck einer umfassenden Krise des Wohlfahrtsstaates und seiner gesellschaftspolitischen Grundlagen geworden. Diese werden bewusst angegriffen und aktiv zerstört (Demirovic 2006), um durch die Kapitalisierung und Enteignung des Sozialeigentums die Wachstumsdynamik des neoliberalen Kapitalismus aufrechterhalten zu können und die Zustimmung jener sozialer Schichten, die davon profitieren, zu sichern.

In den meisten Staaten haben diese Entwicklungen zu einer massiven Zunahme sozialer Ungleichheit und Armut geführt. Diese werden nach der Krise der letzten Jahre und den sich durchsetzenden Krisenbewältigungsstrategien, die unter dem Schlagwort Budgetkonsolidierung und Schuldenabbau den unter neoliberalen Vorzeichen eingeschlagenen Weg der Senkung des Reproduktionsniveaus der Bevölkerung (i.e. Kürzung der Sozialleistungen) fortsetzen wollen, weiter zunehmen. Dadurch werden die

gesellschaftlichen Polarisierungstendenzen und Desintegrationserscheinungen verstärkt, was bspw. im Aufschwung rechtspopulistischer Parteien und rassistischer Bewegungen zum Ausdruck kommt. Diese Entwicklungen zeigen, dass neoliberale Regierungsprojekte quasi nicht gesellschaftsfähig sind, da sie weder fähig noch willens sind, eine inklusive Gesellschaftsordnung zu errichten, sondern sich vielmehr gegen jene Institutionen richten, die eine (möglichst umfassende) Verantwortung der Menschen einer Gesellschaft füreinander ermöglichen sollen. ja mehr noch, diejenigen, die auf die Solidarität der Gesellschaft angewiesen sind, werden unter Generalverdacht gestellt, ungerechtfertigt Leistungen zu beziehen.

Workfaristische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken entwickeln daher vielfältige (bürokratieintensive) Maßnahmen zur Überwachung und Sanktionierung der Arbeitslosen, um zwischen unverschuldet Arbeitslosen und Arbeitsscheuen, zwischen würdigen Armen und SozialschmarotzerInnen unterscheiden zu können. Obsession dieser Strategien ist die Verhinderung des allenthalten vermuteten „missbräulichen“ Bezugs von sozialen Transferleistungen. Das heißt, es ist letztlich in der Logik dieser Systeme angelegt, zur Stigmatisierung ganzer Bevölkerungsgruppen, in denen Armut und Arbeitslosigkeit besonders häufig auftreten (soll) zu kommen. Die Interpretation, wonach Arbeitslosigkeit und Armut aus individuellen Defiziten und Verhaltensweisen resultiere, wird durch gruppenspezifische Zuschreibungen abgelöst.

Die skizzierte Ambivalenz workfaristischer Arbeitsmarkt- und Armutspolitik macht diese zum Feld der politischen und ideologischen Diskursstrategien neurechter Ideologen (paradigmatisch Thilo Sarrazin). Diese radikalisieren die neoliberale Kritik an der Solidarität der Gleichen und versuchen die sozialpolitischen Vorstellungen der rechtspopulistischen Bewegungen zu diskussionswürdigen Alternativen zu machen. Im Gegensatz zur Legitimationsstrategie workfaristischer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird in diesen Diskussionen nicht mehr davon ausgegangen, dass alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen die Fähigkeit (und das Recht) haben, in die Gesellschaft integriert zu werden und produktiv zu sein. Armut und Arbeitslosigkeit werden nicht mehr als Effekt objektiver ökonomischer Prozesse oder individueller Defizite, die durch adäquate Maßnahmen behoben werden könnten, verstanden. Vielmehr sollen sie aus sogenannten Armutskulturen resultieren, die kulturell bedingten Lebensstilentscheidungen entspringen und sich bspw. in manchen Einwanderergruppen gehäuft finden. Diese können demnach auch durch eine Veränderung

der Rahmenbedingungen und der Ausstattung der Haushalte mit bestimmten materiellen und sozialen Ressourcen nicht verändert werden und stellten daher nur eine Belastung der öffentlichen Budgets dar. Die Radikalisierung der Kritik des Wohlfahrtsstaates, wie sie nicht zuletzt in den Debatten um die Thesen Thilo Sarrazins forciert wurde, ist daher die Konsequenz der neoliberalen Angriffe auf das Prinzip der Solidarität der Gleichen, die dazu führt, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen (MigrantInnen, SozialhilfebezieherInnen/Hartz-IV-EmpfängerInnen) aus dieser grundsätzlich ausgeschloßen werden. In letzter Konsequenz wird diesen Gruppen das Recht auf (menschenwürdige) Existenz und Partizipation in der Gesellschaft abgesprochen.

Wesentliches Element der gruppenspezifischen Stigmatisierung der Armutsbevölkerung ist die Ethnisierung der sozialen Frage, wie sie durch die rassistischen Mobilisierungen rechtspopulistischer Parteien forciert wird. Dadurch werden ganze Bevölkerungsgruppen unter den Verdacht gestellt, den SteuerzahlerInnen auf der Tasche zu liegen. Die rechten Interventionen in die sozialen Auseinandersetzungen um Armut und Exklusion führen den faktischen sozialen Ausschluss von MigrantInnen und anderer Teile der Armutsbevölkerung auf ihre kulturell bedingte Prägung zurück und erklären sie für nicht integrierbar. Dies bedeutet, dass sie nicht Teil der gesellschaftlichen Solidarität werden können und dass ihnen die Möglichkeit abgesprochen wird Gleiche zu werden bzw. zu sein. Sie werden demnach nicht mehr als mögliche TrägerInnen sozialer Rechte und Ansprüche angesehen, sondern als von außen kommende Bedrohung der Gesellschaft, eine Bedrohung, die im Sinne einer neomalthusianischen Sichtweise auf die Armutsbevölkerung nicht zuletzt aus ihrer wachsenden Zahl resultiert. Armut wird nicht mehr als Erscheinungsform des Zerfalls des gesellschaftlichen Zusammenhaltes gesehen, sondern als dessen von außen über die Gesellschaft hereinbrechende Ursache. Sie wird daher immer weniger zu einem Gegenstand von Sozialpolitik als vielmehr von Sicherheits- und Migrationspolitik. Aus dem Workfare-Staat wird letztlich ein „penal state“, ein strafender Staat, der sich das Recht nimmt, die individuelle Autonomie der Betroffenen einzuschränken (Wacquant 2008).

II. ENTWICKLUNGEN DER ARBEITSMARKTPOLITIK

6. WORKFARE OR SOCIAL SECURITY? LABOUR-MARKET AND SOCIAL POLICY IN THE UK UNDER NEW LABOUR15

> 'Today the greatest challenge for any democratic government is to refashion our institutions to bring this new workless class back into society and into useful work, and to bring back the will to win.' (Tony Blair, speech at the Aylesbury Estate, June 1997, quoted in: Peck 2001)

Welfare-to-work was a key element in New Labour's government project of 1997 and one of the results of a radical overhaul of the Labour Party's political programme during the 1990s, when the party abandoned the socialist goal of overthrowing capitalism. This workfarist strategy to combat unemployment and welfare dependency by activating the unemployed (Gray 2004b; Peck 2001) aimed to further social inclusion and overcome poverty by re-commodifying labour. The term "workfare" describes the realignment of social and labour market policy towards a stance that expects welfare recipients to do something in return for their benefits. This can include participating in information and counselling sessions, training courses or community work, and active job search - gauged, for instance, by the number of applications.

As New Labour's welfare-to-work programme illustrates, workfare can take different forms in different countries (Noel 1995; Fink 2006a). It cannot simply be reduced to the enforcement of neoliberal forms of increasingly repressive and restrictive labour-market policies, as a number of other measures must also be taken into consideration (for a similar viewpoint: Adler 2004). The developments in the UK since 1997 show that implementing a welfare-to-work strategy requires establishing new practices and institutions. The New Labour government promised to reconcile the goal of an inclusive society providing fair opportunities to all with the imperatives of a globalised economy. However, it reduced social inclusion and equal opportunities to a question of individual participation in employment (and the individual's readiness to do so). Alternative models of society no longer had any place in the New Labour programme.

---

15 This paper is a revised and expanded version of my contribution, "Nach der neoliberalen Revolution. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nach dem Thatcherismus", *Widerspruch*, No. 49 (Prekäre Arbeitsgesellschaft). 25/2, 2005. To be published: Atzmüller, Roland (2011): Workfare or social security? Labour-market and social policy in the UK under New Labour, in; Clasquin, Bernadette/Friot, Bernard (eds.): Countering the wage: employment policy in Europe, PIE, Peter Lang, Brüssel, Übersetzung, M. Shore.

In the first part of this chapter, I will discuss the significance of workfare in the restructuring of the Keynesian Welfare State. Part 2 will then outline the key elements of the Labour government's welfare-to-work strategy. These notably included the introduction of a national minimum wage (Part 3), the expansion of in-work benefits (Part 4) and, more narrowly associated with a workfare approach, the New Deal labour market policy programmes (Part 5). Finally, in Part 6, I will address the question of the extent to which these measures can be regarded as a workfare-based alternative to the welfare state that transcends Thatcherism.

6.1. The role of workfare in the restructuring of social and labour market policy institutions

Workfare is a relatively recent term, a combination of "work" and "welfare" that in itself provides a rather apt description of the strategies involved. These rest on an increasing delegitimation of so-called passive benefits which are said to permit a life on welfare (Peck 1996; King 1995). Thus, workfarist labour market and social policies increasingly tie benefit entitlements to the claimants' willingness to accept any "reasonable" (an increasingly elastic term) work, participate in training courses, etc. – unless they can prove they are engaged in other socially acceptable activities, such as raising a child. First introduced in the US in the late 1960s, the term "workfare" entered the broader political discourse when William Safire, (an ultra-conservative) speechwriter to President Nixon, used it as a catchphrase to describe the Nixon administration's social policy plans (Peck 2001). As Jamie Peck points out in his in-depth study of labour market and social policy restructuring in Anglo-Saxon countries, workfare has largely positive connotations in the US, especially among the conservative right, where it is seen as an alternative to "welfare" and a strategy for social policy reform. By the time the Clinton administration pledged to "end welfare as we know it" in the 1990s, workfare had achieved cross-party consensus in the US. In Europe (as well as in the UK), "workfare" is generally used in more critical terms, to describe neoliberal labour market and social policies aimed at fighting alleged welfare dependency and activating benefit recipients. The political actors implementing such measures, such as the New Labour government, thus usually shy away from having their programmes labelled as workfare in the public debate.

Workfarist approaches are often claimed to spill over into other areas, including passive labour-market measures, when job acceptability criteria are loosened, for instance, or welfare recipients rapidly pressured into actively seeking a job. However, judging from the budget

volume spent on active labour market policy, which in EU Member States amounted to just below 1% of GDP in 2000/2001 (compared to an average 28.8% of GDP going to total social policy expenditure), workfare seems to play a rather marginal – if, owing to Europe's persistent unemployment problem, highly symbolical – role in European social security regimes.

However, if we follow the line of argument advanced by Jamie Peck or Bob Jessop (Jessop 2002), who discuss the relevance of workfare in terms of regulationist debates around the disarticulation of the Fordist welfare state, these developments can be seen as a key dimension of neoliberal hegemony – originating in the Anglo-Saxon countries – in the restructuring and dismantling of the different European social security systems and the re-commodification of labour. In this context, workfare describes the public enforcement and safeguarding of the individual work ethos required for capitalist exploitation, and the integration of workers into increasingly flexible and deregulated labour markets: in other words, the public regulation of precarious forms of employment and working poverty.

In the conflictual dismantling of the Fordist-Keynesian Welfare State and its replacement by a post-Fordist "welfare model", workfare thus has a strategic importance that clearly exceeds the narrow focus of labour market policy (Jessop 1986; Jessop 1994). What is actually at stake are the social regulation of labour markets, the associated social rights, and potential alternatives to having to accept wage labour under any kind of market conditions (Dimmel 2000).

In the decades after 1945, the Keynesian Welfare State contributed to stabilising productivity growth and to stimulating a period of economic boom. Through its institutions, which were based on a social compromise shaped by a strong labour movement, it was temporarily able to channel the contradictions between labour and capital and particularly the conflicts around wage increases (Hirsch 1990). Social security systems minimised individual risks (unemployment, illness, and old age) and secured a decent standard of living for a vast majority of the population, while incidentally furthering economic stability. Keynesian demand-side policies, state redistribution and an expansion of the public sector ensured full employment and contributed to a massive rise in living standards (Jessop 2002).

The establishment of what have been labelled "workfare states" (Peck 2001; Peck 2003), on the other hand, is based on a major shift in power away from trade unions and social

movements. It entails the gradual subordination of social policy to economic policy imperatives and strategies aimed at maintaining competitiveness in globalised capitalism. As a result, there are constant pressures to cut social spending and social security costs – whether tax-based or wage-based - or to switch over to fully funded, and thus privatised, social security regimes. Workfare policies here strive for labour market and social policy reform in order to ensure the availability and willingness of the unemployed and the poor to accept precarious jobs in flexible labour markets. Integration increasingly focuses on the individual's readiness and capacity to participate in wage labour under the prevailing labour market conditions.

Workfarist restructuring of labour markets and social security regimes shows that the boundaries and transitions between (wage) labour, social rights and benefits, and other forms of socially acceptable work (such as childcare) are not static but perpetually redefined and institutionalised through social struggle. Government strategies and public institutions play a vital role in the construction and institutionalisation of different forms of (non-)participation in the labour market as well as in the definition of socially acceptable alternative commitments:

> Welfare-retrenchment and/or work-enforcement strategies do not simply shift the boundary between the employed and the non-employed segments of the labour market in some socially neutral manner. Because this boundary is socially constructed, its movement inevitably entails the reorganization of social relations. And when this boundary movement occurs in the context of liberal welfare/neoliberal workfare regimes, the outcomes are usually measured in terms of deepening social and economic inequalities. (Peck 2001: 48)

In the institutions at the intersection of social and labour market policy, complex and conflictual processes are at work to assign individuals to different categories (unemployed, part-time workers, people on parental leave, etc.), grant resources (such as financial support or entitlement to services) and define social roles and tasks. These processes must be understood in material and ideological terms: they subordinate the individuals concerned to a variety of demands on their subjectivity, as the institutions' concrete practice is closely connected to the moral and normative construction of the rights and responsibilities of their "clients", their construction of specific groups of "clients" ("welfare scroungers" *vs*. globalisation victims, for instance) and their response to so-called welfare fraud (punishment, counselling, training, etc.).

> [T]here is a regulatory imperative not only to numerically adjust the flows of workers into and out of wage labour, but also to endeavour remaking workers themselves, their attitudes towards work and wages, their expectations about employment continuity and promotion prospects, their economic identities, and so on. (Peck 2001: 52)

Joblessness and precarious working conditions become individual problems related to the personal attributes of the unemployed (behaviour, qualifications, work ethos as well as family duties, and so forth), rather than a problem concerning macro-economic demand and social security regimes. Workfarist "welfare-state" models thus claim to activate the unemployed, transforming benefits from a "handouts hammock for welfare scroungers" into a spring-board for personal responsibility and work (Ferrera/Hemerijck 2003).

6.2. Workfare in the UK

New Labour came to power in a landslide victory in 1997 after 18 years "in the wilderness", and then went on to win the following three elections. During the 1990s, party modernisers close to Tony Blair had convinced Labour to accept most of the Thatcherist legacy in areas such as labour market and social policy, and to move on to a new political programme, the so-called "Third Way". Critical voices from within the party were largely silenced (Panitch/Leys 1997). The programmatic reorientation left no doubt that there would be no return to the "tax and spend" policies of the past. Labour's tax-raising and squandering image had been identified by party strategists as one of the main reasons for its repeated defeat by the Conservatives. Instead, the tabloid public was to be convinced that the economy would be "safe in Labour‘s hands".

"Welfare-to-work", as the party's new labour market and social policy strategy was snappily named, constituted a core element of New Labour's government programme. Chancellor Gordon Brown summed up the strategy's key objective in his first budget address, "Employment opportunity for all", and its implementation was launched in 1997.

Ideologically, "welfare-to-work" reached well beyond labour market policy itself as it promised no less than social inclusion for all segments of the population and the victory over poverty. While the focus below will be specifically on labour market policy, welfare-to-work also underpinned other Labour government policies, such as education and training.

New Labour ideologists identified unemployment and welfare dependency - with their impact on personal dignity and the moral cohesion of communities - as a primary cause of social

exclusion and poverty. This stance shows that New Labour had largely embraced the notion of "welfare dependency", as formulated by right-wing thinkers like Charles Murray. For this reason, inclusion into wage labour and job readiness formed the core social integration, anti-poverty and anti-unemployment measures. As noted by Peck,

> Welfare dependency, rather than poverty per se, has become the explicit focus of policy: the poor behave 'inappropriately' because they inhabit a world of perverse incentives, an incentive structure that must be transformed if they are to achieve 'independence'. The solution must be about work and work ethics. (Peck 2001: 359)

The Labour government's welfare-to-work strategy involved at least three policy areas. First, the introduction of a *national minimum wage*, for which the amount was not only set with a view to avoiding the feared economic consequences (inflation, loss of jobs) but was also fine-tuned with other social policy measures. A second policy strand concerned changes to the tax system and benefit entitlements, which were adapted to give greater priority to *in-work benefits*, a system that had already been developed by the Tory government. In-work benefits formed a core element of the government programme's objective to "make work pay", aimed at ensuring that certain groups of unemployed persons (such as lone parents) would not be discouraged from taking up gainful employment because of the alleged disincentives associated with welfare benefits. The third policy area discussed here concerns the *New Deal* measures. These focused on the mandatory participation in labour market programmes - such as in-depth counselling and assistance with job search, (subsidised) placement in the private sector, and training or further education - targeted at certain groups of long-term unemployed welfare recipients (notably 18-24 year-olds and lone parents). The compulsory nature of most of these measures was a target for criticism, with the New Deal being condemned as Britain's first fully-fledged workfare programme.

6.2.1. The National Minimum Wage

The national minimum wage, a flagship policy of Labour's 1997 election campaign, was put in place in April 1999. Its introduction had been preceded by years of campaigning by the Trade Union Council (TUC) which, in view of declining unionisation and bargaining power had, opted to support juridical wage regulations for low-wage sectors in the second half of the 1980s. The Labour Party had also included the introduction of a national minimum wage in its programme in the late 1980s, but under Tony Blair avoided mentioning specific hourly rates,

for fear their economic reputation might suffer. This naturally came under fierce criticism from trade unions and NGOs.

The introduction of a national minimum wage (NMW) was an historical event for the UK. In the decades after 1945, wages had been regulated in more than 60 wages councils comprised of employer, trade union and independent representatives and covering a total of 3.5 million workers. But since not all sectors were covered, large sections of workers in low-wage sectors were excluded and a general regulation for low-paid jobs was a long way from being fully realised. Under the Thatcher government, wages councils lost much of their significance and were finally abolished in 1993 (with the exception of the council for the agricultural sector).

The first NMW level was set at £3.60 for adult workers aged 22 and over, and at £3.00 for18-to-21-year-olds. Although trade unions and anti-poverty movements generally welcomed its introduction, they were strongly critical of the level of hourly rates, and the fact that the government's fear of inflation took priority over improvements in the low-wage sector. As a consequence, initially only 1.15 million workers, about 5% of the labour force (instead of the expected 8.5%), benefited from the new regulations. According to the Low Pay Commission (2005), this proportion remained more or less unchanged after each subsequent rise. But alternative evaluations proposed by Richard Dickens and Alan Manning (2003), for example, produced far lower numbers. These authors also pointed out that the introduction of the NMW had little direct effect on poverty levels as it largely benefited the lower middle classes, whereas poverty mainly affects the long-term unemployed, jobless households (whose working-age members are all unemployed) and old-age pensioners. Nonetheless, Metcalf (2008) noted that wage dispersion and inequality among the lower income deciles was reduced and that, since 70% of the workers benefitting from the NMW were female (especially part-time workers), this had also somewhat reduced the UK gender pay gap.

After the government’s initial caution, the minimum wage was progressively increased to £4.85 by 2004 (£4.10 for workers aged 18-21), which corresponds to a rise of about 35% between 1999 and 2004, compared to an overall average wage rise of 26% over the same period (Howarth/Kenway 2011). In 2004 a minimum wage was also introduced for 16-17-year-olds. The NMW was then raised to £5.05 in October 2005 and to £5.35 in October 2006. The Low Pay Commission (2006) estimated that this would amount to a 27.4% rise between 2002 and 2006, compared to 17% for wages in general. In October 2009 the rate for workers

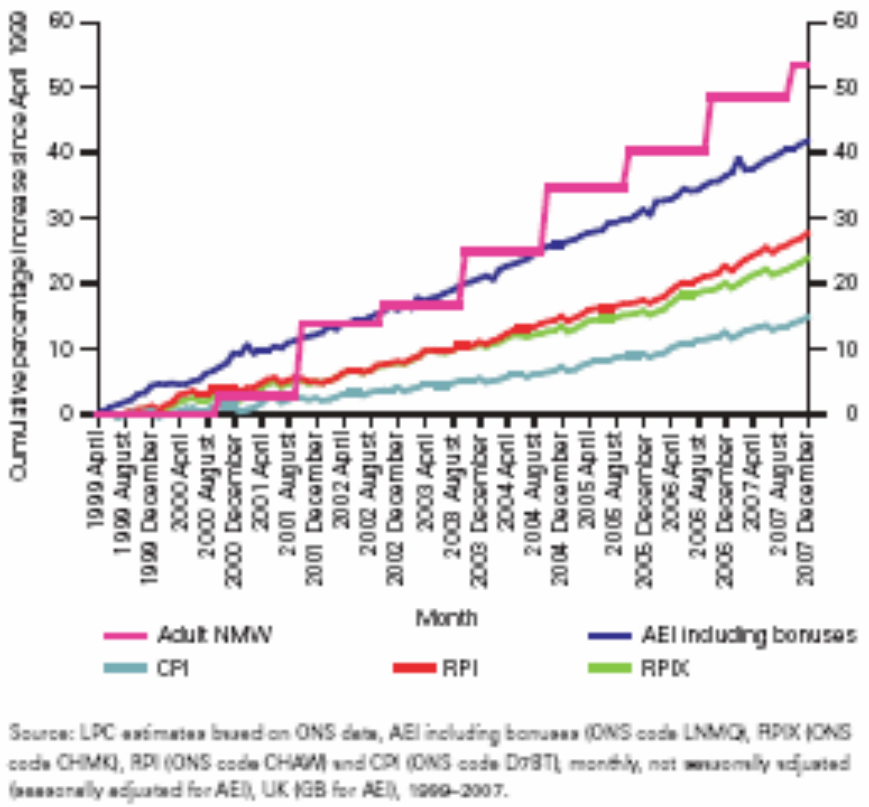
aged 22+ was increased to £ 5.80 (with a £4.83 development rate for workers aged 18-21 and £3.57 for 16-17 year olds).

Thus, it is noteworthy that after a hesitant start, the NMW increased faster than average earnings and inflation in the UK (see Diagram 1). This is undoubtedly linked to the fact that the absence of negative effects on employment and inflation allowed the government to adopt a bolder policy. As noted by Metcalf (2008: 507):

> "Trends in aggregate employment and sector shares were unaffected by the introduction and uprating of the NMW. Similarly there is little or no evidence of employment effects in the many studies of individuals, areas and firms."

However, in their 2006 report, the Low Pay Commission announced that increases would not be able to exceed that of average wages indefinitely.

Abbildung 1/Diagram 1: Increases in the Adult National Minimum Wage Compared with Changes in Prices (UK) and Average Earnings (GB), 1999–2007



Source: LPC estimates based on ONS data, AEI including bonuses (ONS code LNMQ), RPIX (ONS code CHMK), RPI (ONS code CHAW) and CPI (ONS code D7BT), monthly, not seasonally adjusted (seasonally adjusted for AEI), UK (GB for AEI), 1999–2007.

Source: (Low Pay Commission 2006: 20) (AEI: Average Earnings Index, CPI/RPI/RPIX are different indicators to calculate the inflation rate)

6.2.2. *Expansion of in-work benefits: Working (Families) Tax Credit (W(F)TC) and Child Tax Credit (CTC)*

As indicated above, New Labour came to endorse the idea that poverty and unemployment "traps" riddled Britain's social system. The rationale being that these, rather than low wage levels, discouraged workers from taking up work, since the resultant loss of benefits would leave them little better off than when unemployed. The benefits system was thus held responsible for the high poverty rate and large number of workless households. In the late 1990s, about 20% of households were workless, and thus at risk of severe poverty. It was for this reason that in-work benefits formed an important part of government measures aimed at tackling poverty (especially child poverty) in the UK.

As part of its welfare-to-work strategy, Labour thus expanded the system of in-work benefits (transfer payments and tax credits provided exclusively to people in employment) previously introduced by the Tory government (Harvey/Urwin 2006). In 1999, the Working Families' Tax Credit (WFTC) replaced the earlier system of Family Credits, and then in 2003, the WFTC was replaced by the Working Tax Credit (WTC) and a newly introduced Child Tax Credit (CTC). The new system was more generous than its Conservative predecessor and, owing to higher income thresholds, reached far larger numbers of people, extending even into the middle classes. The WTC can be considered a form of wage subsidy since paid by the state through the tax system and thus handled by Inland Revenue rather than the Benefits Agency. Moreover,

> "Delivery through the tax system, rather than through the social security system was central to the design from the start, not least because the government was keen to associate tax credits with participation in employment." (Millar 2008: 25)

The system introduced by the Blair government was rather complex, as tax credits depended not only on individual income but on family situation as well. The aim was not to simply seek to alleviate the effects of a low wage economy, but was also a response to the crisis of the (male) breadwinner model/single-earner family resulting from the decline in wage levels for low income groups. Thus, the bulk of the recipients were to be people with family responsibilities.

WTC awards were fixed at a variety of different rates, corresponding to different "elements" for households with dependent children, lone parents, disabled persons working at least 16

hours a week and older workers (50+) returning to work[16]. People not falling into any of these categories were required to work at least 30 hours a week in order to qualify – a provision intended as an incentive to encourage full-time employment. Depending on the circumstances, people or households earning less than about £6,400 were entitled to the full amount of the relevant WTC element. For any additional pound earned this amount was reduced by 39%[17]. Thus, people earning up to around £16,000 a year (second income threshold) could qualify for WTC.

The Child Tax Credit was part of the national Child Care Strategy announced by the Labour government in 1998, in which they pledged an expansion of childcare facilities to enable women to participate in the labour market. The award was designed to be paid directly to the primary carer, who in 2009 received up to a maximum of £2,235 per year for one child, and £2,670 for a disabled child. Persons earning less than £16,000 were eligible for the maximum amount; this amount was then reduced by 39 pence for each additional pound earned up to £22,000. After this, claimants received only the Family Element, a flat rate tax credit of £545, up to an income of £50,000 (third income threshold), then withdrawal started again at a rate of 6.67%. The New Policy Institute calculated that tax credits could boost the household income of lone parents by almost 100% (Howarth/Kenway 2004). In 2008, about 6 million people in the UK claimed tax credits, with the majority claiming the CTC (Millar 2008). Some 1.8 million received both WTC and CTC, and slightly more than 300,000 single people and 120,000 couples without childcare responsibilities received WTC only. While take up of the tax credits is not easy to ascertain, it was estimated at roughly 80-84% of the eligible population for the CTC, and at about 60% for the WTC before the 2010 elections.

The expected effects of the tax credit system were a controversial issue. While some critics feared that productivity may stagnate if employers can make use of cheap subsidised labour, others pointed to a potential negative impact on wage levels in low-wage sectors. The risk is greater

---

[16] For detailed information about thresholds and statistical data, see: HM Revenue & Customs 2009: Child and working tax credit statistics. http://www.hmrc.gov.uk/stats/personal-tax-credits/cwtc-quarterly-stats.htm

[17] Millar points out that the rate of withdrawal is calculated according to gross pay, which means that the effective tax rate is 70% as people in employment also have to pay Income Tax and National Insurance Contributions.

> (i) the more closely social welfare benefits are dependent on labour market activity; (ii) the weaker the bargaining power of the recipients of social welfare in the labour market and therefore the greater the chances that social welfare will enter into competition and drive down wages; and, (iii) the higher the level of unemployment and therefore the greater the possibility that workers with subsidised wages will be substituted for those without. (Wilkinson 2001)

Negative effects on wage bargaining have also been suggested (Howarth/Kenway 2004), since wage rises no longer automatically entail higher incomes for workers because a higher direct wage reduces their eligibility for tax credits. At a more general level, in the debates about the significance of recent welfare "reforms", tax credits are seen as a cornerstone of a new approach to social protection which has become more oriented towards employment and social investment (Adler 2004). Millar notes that,

> "Tax credits highlight *the way that the UK income maintenance system is increasingly focused on wage supplementation rather than wage replacement, which was the rationale for the Beveridge welfare state*" (Millar 2008: 27).

6.2.3. The New Deal

The "New Deal" programme of labour market measures is generally considered a flagship strategy of the Labour government's welfare-to-work policy. Its design and implementation were based on previous experiences with active labour market policies under Conservative rule. Experts also point to the influence of US policy and, to some extent, Swedish strategies (Cebulla 2005). The programme's sheer size as well as the volume of funds made available (initially financed by a one-off windfall tax on privatised public utilities), the wide-ranging connections with other policy areas and not least, the emphasis on mandatory participation for some target groups, identify the New Deal as a defining cornerstone of New Labour's government project. The policy's compulsory character underlines its workfarist nature.

The first programmes were launched in 1998 and targeted young people, the long-term unemployed, disabled people, and lone parents. In 1999, they were followed by New Deals for the over 50s and for partners of the long-term unemployed. A New Deal programme for musicians was also introduced. Implementation at local level was, from early on, not only entrusted to public institutions and the voluntary sector, but also at times to private enterprises, which in some cases was a source of controversy.

The *New Deal for Young People* (NDYP) aimed at the long-term unemployed aged 18 to 24, and the *New Deal for Adults* (ND25+) targeting people between 25 and 50 who have been unemployed for at least 2 years, were the two major programmes. Participation in these was mandatory and refusal to comply could lead to a temporary withdrawal of benefits.

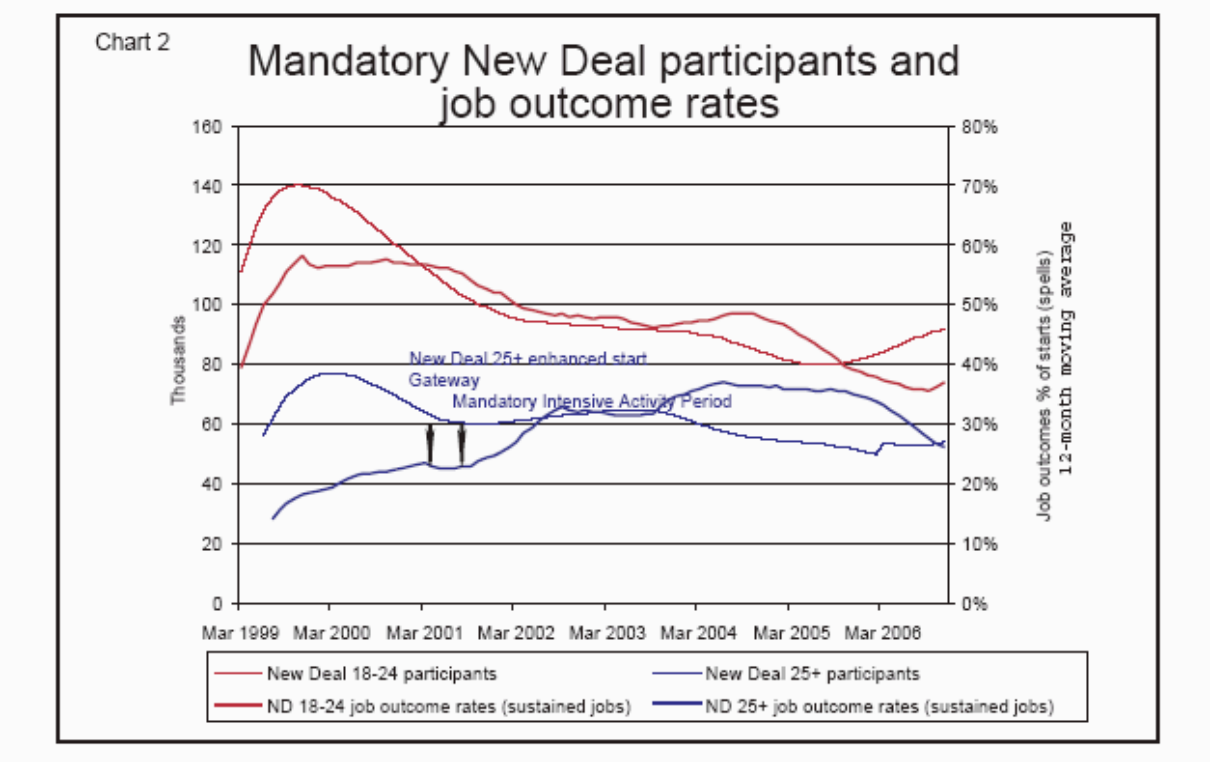
The Labour programme basically comprised two stages. The *Gateway* phase, lasting a maximum of four months, was intended to provide information about job vacancies as well as intensive counselling. The position of personal advisor was substantially upgraded, or created where it did not exist, for the purposes of delivering the latter. If participants had not found a job during this initial period, they were prepared for the next phase, where they were required to choose one of the following four options: 1) a subsidised job placement in the private sector (subsidised, for example, to the amount of £75/week for 6 months for an employment of at least 30hrs/week), paid at least the national minimum wage, and intended to lead to long-term employment; 2) full-time training or education (of up to 12 months); 3) environment task force and 4) voluntary work. The last two options were designed to improve participants' employability by providing work experience in "socially useful" activities, and included one day of training per week.

The compulsory character of the New Deal programmes, for which Labour spin doctors created the memorable slogan "There is no fifth option", provoked heated disputes over the policy's workfarist nature. The government itself eschewed the term "workfare" in describing their strategy because of its negative connotations. During the 1980s and 1990s, Labour had harshly criticised the "creeping compulsion" of Tory labour market and social policy programmes. New Labour ministers were thus keen to stress their programmes' reciprocal "something for something" approach based on formulating the rights and responsibilities of both the long-term unemployed and the state, and ensuring that each party would comply with them (Handler 2004). To this end, the Public Employment Service and client were actually required to sign a contract laying down each party's rights and responsibilities. Contractual social rights, however, are but fiction. As Joel Handler points out,

> "'rights' in welfare contracts are not the same as rights in ordinary contracts where the parties have equal bargaining power. In ordinary contracts, the relationship is horizontal; in workfare contracts the relationship is vertical. The Third Way proponents [...] argue that because the clients have rights and the government workers have obligations to fulfil these rights, clients will be empowered." (Handler 2004: 18)

Assessments of the New Deal programmes have been controversial and relatively unclear. As might be expected, the government hailed the programme as an all-round success.

Abbildung 2/Diagram2: Mandatory New Deal participants and job outcome rates



Source: (Bivand 2007: 21)

Diagram 2 shows the evolution of the number of participants in the two major programmes, the New Deal for Young People and New Deal 25+ between 1999 and 2006. It can be seen that after the initial high levels observed in the early years, the number of NDYP participants stabilised at about 80-100,000 after 2001. Participation in the ND 25+ ranged between 55,000 and 80,000 unemployed people.

It remains difficult to ascertain whether the New Deal programmes actually succeed in improving the long-term job prospects of participants. Diagram 2 shows that after participation in a programme, less than 40% of young people found employment lasting more than three months, although the rates were higher in the first years of the programme. Job outcome rates for older unemployed consistently oscillated between 30% and 40%. Given the narrow conceptualisation of sustained job outcomes, Field and White (2007) have expressed doubts as to whether the New Deals improved employment prospects for target groups. They

note that some 420,000 of the 1.1 million NDYP participants between 1998 and 2007 went through the programmes for a second, third or even fourth time. These authors conclude:

> "The data suggest that the New Deal, [...]seems incapable of adapting to the needs of those young people who find it most difficult to find a job." (Field/White 2007: 15)

Another controversial aspect was the question of job creation. Past assessments suggest that 17,000 new jobs were created in the early years of the programme (Blundell et al. 2003), whereas the government originally expected over 340,000. The controversy about employment creation is due in part to the difficulty in making accurate assessments as the UK experienced continual job growth from the second half of the 1990s. Another reason is that supply-side programmes are incapable of actually creating jobs for certain groups of workers, but can at most contribute to reducing labour market frictions.

> What is more, the 'Third Way' 'welfare-to-work' strategy is not underpinned by generous income transfer programs. [...] Finally, and this in sharp contrast to 'Third Way' rhetoric of 'learning and education as the key to prosperity', the relative significance of vocation training, skill enhancement and upward mobility is rather limited. The emphasis on 'sticks' rather than 'carrots' implies that for those who remain [...] outside the reach of employment through employability measures and tax credits, poverty remains a persistent threat. (Ferrera/Hemerijck 2003: 104)

Critics also argued that workfare programmes like the New Deal mainly tend to place participants in precarious jobs at the lower end of the labour market while paying little attention to their long-term career prospects. "Work first" – the overall thrust of the programmes, especially during the *Gateway* stage – means giving priority to placement over costly training schemes, thereby contributing to high labour turnover in low-wage labour market segments and leading to substitution effects. Another criticism was that the programmes also tended to "cream" clients, i.e. focus on the workers that were easiest to place while passing others over and assigning them to less interesting schemes, such as the Environmental Task Force, which came under sharp criticism for this reason (Gray 2004b). Overall, job instability and the associated precarious employment conditions appeared to remain unchanged, resulting in a "revolving door" effect, with workers moving continually between short-term jobs and labour market policy programmes.

In reaction to some of these criticisms, the government introduced a major reform of the New Deal programmes, called "Flexible New Deal". The aim was to modernise the "welfare-to-work" strategy by instituting a stronger

> "framework of rights and responsibilities to move benefit claimants from being passive recipients to being active jobseekers" (DWP 2007: 10).

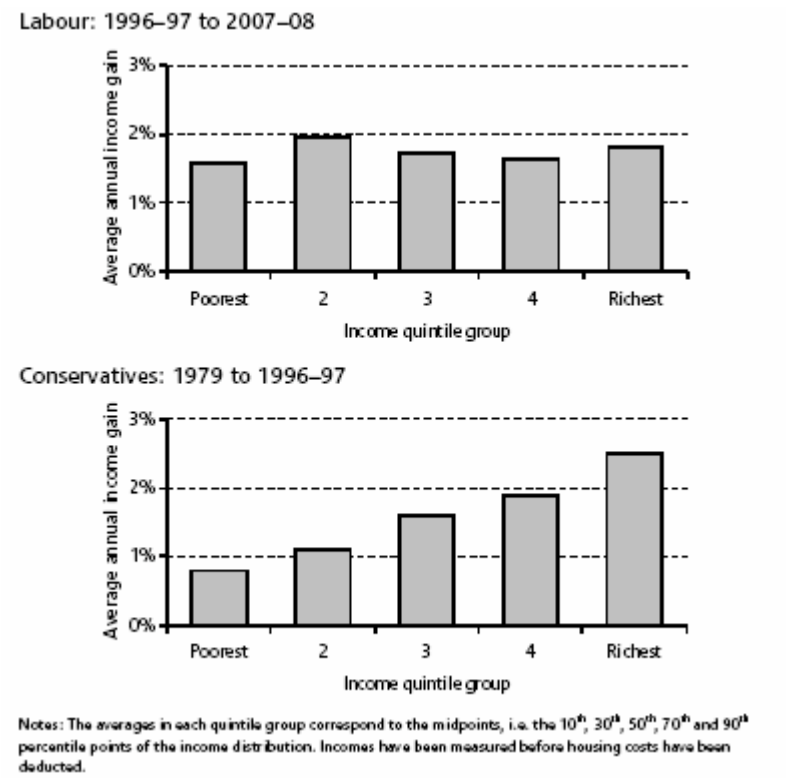
This meant accelerating entry into activating measures, with "directed job search" activities after three months and "supported job search" after six months (DWP 2009b). The overall intent was to make the system focus more on outcomes than on process, in order to increase the time people spend in employment after going through one of the New Deal Programmes. Jobcentre Plus staff and public, private and third sector providers of New Deal programmes were given greater discretion to handle their clients, in what was called a "*personalised and responsive approach*" (DWP 2009b: 9). In general, the reform required that every unemployed person enter the Gateway after six months of unemployment "*leading to more intense job-search activity and skills assessment*" (DWP 2007: 12); and after twelve months be transferred to a specialised provider under contract to organise the "Flexible New Deal" programmes and activities in close cooperation ("partnership") with the public employment service Jobcentre Plus. The reformed programmes included the obligation for the unemployed to sign in at Jobcentre Plus every fortnight and a mandatory four-week work-related activity (DWP 2009a). The goal of the reform was to make each step taken by the unemployed towards employment "more active".

It is too early at present to assess the future prospects of the New Deal programmes after the defeat of the Labour Party in May 2010. However, it seems very likely that their scope will be reduced and their content changed as the coalition government between the Conservative Party and Liberal-Democrats has stated its intention to cut the welfare bill massively.

6.2.4. Conclusion: Beyond neoliberalism, but TINA ('There is no alternative') all the same

Recent studies (for example Sefton/Sutherland 2005; Brewer 2007) have shown that New Labour measures have done little to reduce poverty or reverse the trend towards rising levels of inequality. However, some have conceded that the policies at least succeeded in stopping previously dominant trends - despite a continuous period of economic boom, which historically has always led to greater inequality in the UK. This assessment appears to hold if the development of real income (including earnings, benefits and tax credits but also savings) under the Labour government is compared with real income dynamics under previous Conservative rule. Thus, income growth by quintile group was more or less equalised under New Labour whereas higher income quintiles experienced far stronger growth under the Conservatives.

Abbildung 3/Diagram 3: Real income growth by quintile group



Source: (Brewer 2007: 18)

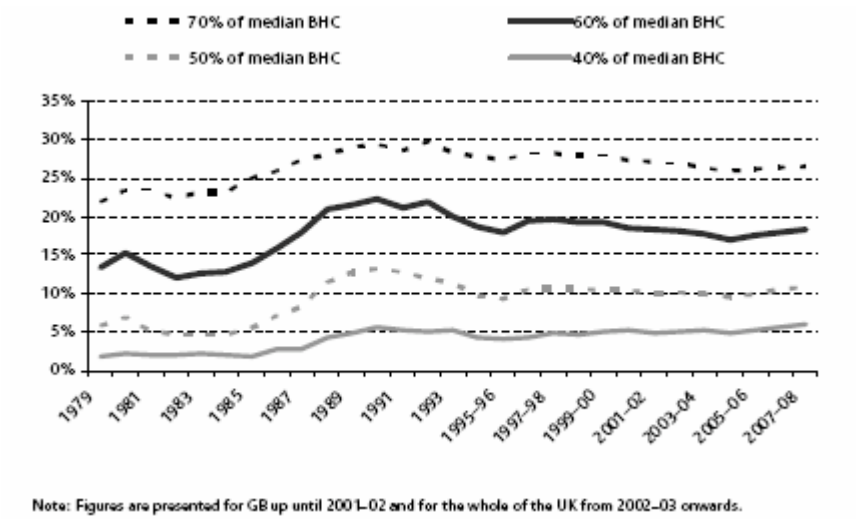
However, Brewer *et al.* also observe that, by 2008, income inequality had risen to its highest level since the early 1960s, while the drop in poverty rates could largely be attributed to benefit entitlements growing more than inflation (See Diagram 4). While noting that relative poverty had fallen sharply since Labour came to power in 1997,

> "with the biggest falls occurring for families with children and pensioners, groups favoured by recent tax and benefit reforms",

they added that

> "relative poverty has risen for all groups over the last three years, and poverty for working-age adults without dependent children is now at its highest level since the start of our comparable time series in 1961." (Brewer 2007: 54)

Abbildung 4/Diagram 4: Relative poverty: percentage of individuals in households with incomes below various fractions of median income (BHC).



Source: (Brewer 2007: 33)

Labour market integration and the fight against poverty played a key role in the moral foundations of New Labour's project and in its ability to deliver economic prosperity. On the one hand, the government aimed to draw support from "Middle England" by proposing to re-establish social cohesion ("one nation") and base wealth on effort, hard work and respect rather than individualism. In this context, welfare-to-work promised not only to discipline the jobless and the poor but also to reintegrate them into society.

> Thus, [...] New Labour [...] has clearly moved towards a more socially inclusive hegemonic project. This addresses the limitations of the possessive individualism favoured by neo-liberalism and recognizes the need to re-embed market forces into a broader, more cohesive social order. It aims to remoralize the neo-liberal accumulation strategy around a populist 'one nation' hegemonic project that will reduce social exclusion without undermining the economic well-being of 'Middle England' (...). (Jessop 2003: 4)

On the other hand, however, the institutions of the British workfare state only offer the poor and the unemployed highly specific channels for reintegration. Welfare-to-work seeks to change the socially excluded rather than changing society. It is in this way that Labour sought to combine the re-commodification of labour and its subordination to flexible labour markets with social integration and the fight against poverty, with the aim of crafting a sustainable British "workfare" model that would offer a viable alternative to the welfare state. New Labour's far-reaching acceptance of Thatcherist restructuring of the UK provoked immediate

criticism condemning the "Third Way" as nothing but a continuation of neoliberalism with a Christian-Socialist face. While critics of New Labour, such as Bob Jessop, do recognize that the Blair government proposed to abandon Thatcherism's hegemonic project - aimed at social polarisation and confrontation with the trade unions - they stress that Conservative state reforms and accumulation strategy (flexible markets, and so forth) were left largely untouched.

But, given the developments in labour market and social policy outlined in this chapter, the question I would like to raise here is: can New Labour's government project really be reduced to a mere continuation of neoliberalism? That is, would it have only served to cushion against social polarisation, impoverishment and social exclusion in British society, while at the same time cementing neoliberal restructuring? Although this view is widely expressed in the British public debate, it tends to perpetuate the conflicts around and within the Labour Party that marked the 1980s and 1990s and to glorify an allegedly successful socialist past of former Labour governments. It also means that the debate remains framed by the very conflicts that had allowed the Blair leadership to develop a persuasive claim to be NEW Labour, and to present itself as a realistic and future-oriented alternative that would be able to replace the Tories and to stay in power for more than one term. I would rather suggest that the Third Way could be seen not so much a continuation of neoliberalism as an attempt to provide an anti-socialist "alternative" to neoliberal regulation of post-Fordist capitalism. Thus, while New Labour largely accepted the results of Thatcherism, it sought to transcend the latter by trying to offer individuals social inclusion and justice *within* post-Fordist capitalism.

In the 1990s, the Conservative government was finally replaced by New Labour because the encompassing success of the Thatcherite project to reorganise British capitalism undermined the sustained reproduction of its social preconditions. New Labour, on the other hand, was finally defeated some 13 years later because, among other things, its internal contradictions were exacerbated by the economic crisis. The idea to socially re-embed the market through the adaptation of individuals and social institutions to a new economic framework based on flexibility and free markets failed to offer a solution to the crisis or an alternative option to raising the deficit and defending the current state of welfare and public services. This, however, does not mean that the new coalition government will not face a range of problems if it wishes to undo the reforms discussed here and to implement a renewed "market-radical" project in the UK. To do this, they will have to shift the ideological ground away from New

Labour's promise that social inclusion into post-Fordist capitalism is possible if people are willing and able to adapt and public policy is able to provide them with the necessary forms of support. In the 2010 election campaign, the Conservative party had to tone down its traditional neoliberal rhetoric to contend with the ideological success of New Labour, and with the Liberal Democrats who had presented themselves as a progressive alternative to Labour. However, in contrast to the success of Thatcherism which had forced the Labour party to change –which does not imply that these changes could only go in one direction – so far New Labour only appears to have succeeded in forcing the Conservatives to adapt their style and rhetoric. Indeed, Tory campaigns blaming the Labour government for "Broken Britain's" persistent social problems (crime, deprivation, poverty and such), and the budget cuts planned by the new coalition government, hold little promise for the sustained success of New Labour's idea of social cohesion and inclusion within post-Fordist capitalism.

7. DAS SCHWARZ-BLAUE EXPERIMENT: NACHHOLENDER NEOLIBERALISMUS ODER MODELL FÜR EUROPA – ÖSTERREICH IM JAHR 4 DER WENDE[18]

Streiflichter des politischen Klimas in Österreich im EU-Wahlkampf 2004

> "Dieser Mensch darf nicht mehr wählen und nicht mehr gewählt werden. *(...)* Jedem normal sterblichen Kriminellen wird bei einem schweren Verstoß gegen die Verfassung das Wahlrecht entzogen, und Landesverrat ist ein solch schweres Delikt."

So Jörg Haider über den Spitzenkandidaten der SPÖ, Hannes Swoboda, bei einer EU-Wahlkampfveranstaltung der FPÖ am 26.05.04. in Kärnten. Laut Medienberichten sprach Haider sogar vom "Vaterlandsverräter" und "Österreich-Feind" Hannes Swoboda und bezeichnete die SPÖ (wie auch die Grünen) generell als "vaterlandslose Gesellen". (Übrigens: nur wenig später forderte Finanzminister Karl Heinz Grasser, der ja aus der FPÖ kommt im letzten Wahlkampf zur ÖVP übergewechselt war, Defizitsündern in der EU – gemeint war insbesondere Deutschland – das Stimmrecht abzuerkennen.)

Dem konservativen Regierungspartner ÖVP fiel zu den Äußerungen Haiders nicht mehr ein, als dass es sich um eine "unausgegorene" Aussage handle, die etwas überzogen sei, schloss sich ansonsten aber den Forderungen nach einem politischen Tribunal, pardon einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss gegen Swoboda an. In diesem Ausschuss, der letztlich nicht zustande kam, sollte die "Rolle" der Sozialdemokraten und der Sozialistischen Internationale untersucht werden, die zu den sogenannten "EU-Sanktionen" des Jahres 2000 gegen die neue österreichische Regierung geführt hatten. Als der österreichische EU-Kommissar und ÖVP-Parteigänger Franz Fischler den EU-Wahlkampf in Österreich kritisiert und den Sozialdemokraten Swoboda explizit in Schutz nimmt, attestiert ihm der ÖVP Wirtschaftsminister Martin Bartenstein, dass er – Fischler – solches sagen müsse, da er ja europäisch (und eben nicht mehr österreichisch) zu denken habe. Nach diesem Startschuss Haiders, der damit einmal mehr gezeigt hat, wer der tatsächliche Parteiführer der FPÖ ist,

---

18 Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2005): Das schwarz-blaue Experiment: Nachholender Neoliberalismus oder Modell für Europa – Österreich im Jahr 4 der Wende; in: Büro für angenehme Lebensweisen, Rosa-Luxemburg-Bildungswerk (Hg.), Prekäre Bewegungen. Soziale Konflikte in Frankreich, Italien, Österreich und Dänemark, Hamburg, S. 70-90

plakatierte die FPÖ bundesweit "Österreich-Verrat darf sich nicht auszahlen". Der SPÖ, sichtlich geschockt von den Anwürfen und eilfertig darauf bedacht, bloß nicht als "vaterlandslose Gesellen" da zu stehen, fiel nichts besseres ein als den Patriotismus des verdienten Abgeordneten Swoboda und dessen permanenten Einsatz für Österreich hervor zu streichen. Es dauerte mehr als zwei Tage bis Parteichef Alfred Gusenbauer den antidemokratischen und autoritären Charakter der FPÖ-Kampagne angreift. Kritische KommentatorInnen in den Zeitungen hatten da schon längst auf die Nähe der Haiderschen Diktion zum Nationalsozialismus verwiesen. Die von Haider eingebrachten Anwürfe und Drohungen sind übrigens nicht neu. Schon zur Zeit der sogenannten Sanktionen im Jahr 2000 hatte er überlegt, "Vaterlandsverräter" mit Gefängnisstrafen zu belegen – ein Vorschlag, der damals von Vizekanzlerin Susanne Riess-Passer und Justizminister Böhmdorfer, beide FPÖ, für überlegenswert befunden wurde.

7.1. Einleitung

Bei den Neuwahlen am 24. November 2002 war es der konservativen ÖVP (Österreichische Volkspartei) zum ersten Mal seit 1966 mit 42,3% Stimmenanteil (+15%) stärkste Partei zu werden. Die FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs) verlor bei diesen Wahlen massiv und erreichte etwas mehr als 10% (-16%). Insgesamt verlor die rechte Koalition etwa 2% der Stimmen. Nach langen Sondierungsgesprächen mit allen im Parlament vertretenen Parteien und nach dem Scheitern der Koalitionsverhandlungen mit der SPÖ und den Grünen, beschlossen ÖVP und FPÖ aufgrund wesentlicher programmatischer Übereinstimmungen im Februar 2003 eine Fortsetzung der Koalition. Anders als im Februar 2000 löste die Neuauflage der Koalition unmittelbar kaum Proteste aus. Wie die Entwicklungen in den folgenden Monaten und diverse Wahlergebnisse gezeigt haben, konnte dies den rasanten Absturz der FPÖ (mit der Ausnahme Kärntens, wo Jörg Haider 2004 als Landeshauptmann bestätigt wurde) jedoch nicht stoppen.

Im Jahr 2004 stellt sich die Situation angesichts der permanenten Instabilität der Regierungskoalition, die sich an den Wahlergebnissen der letzten Monate erkennen lässt, anders dar als in den ersten Jahren der schwarz-blauen Koalition. Paradoxerweise scheint es gerade der Niedergang der FPÖ zu sein, die sich mit aller Kraft an ihre Regierungsposition klammert, der die Durchsetzung und Stabilisierung einer neuen konservativen Hegemonie, die sich um eine wiedererstarkte ÖVP verdichtet, befördert. Aus den Entwicklungen seit 2000

ging zwar das konservative Lager (die ÖVP) als Sieger hervor, der FPÖ kommt aber weiterhin eine zentrale Rolle als Katalysator zu, deren rechtspopulistische, an faschistische Propaganda erinnernde Mobilisierungsstrategien den Boden für eine fundamentale Umwälzung der gesellschaftlichen Verhältnisse vorbereiten. Gewissermaßen in Opposition zum betriebswirtschaftlichen Technokratismus der neoliberalen Reformen und als selbsternanntes soziales Gewissen der Regierung, versucht die FPÖ – in der Regel in der Person Jörg Haiders – geplante Maßnahmen so zu gestalten, dass die angeblichen ökonomischen Sachzwänge, die aus der Budgetkonsolidierung oder der Pensionskrise resultieren, mit autoritären und rassistischen Ressentiments des "kleinen Manns auf der Strasse" verknüpfbar werden. Auf diese Weise soll die gesellschaftliche Akzeptanz und Konformität der neoliberalen wirtschaftspolitischen Vorgaben gesichert und einen Teil der subalternen Gruppen – die "Fleissigen und Anständigen" – an den neu entstehenden konservtiven hegemonialen Block gebunden werden. Der Mobilisierung rassistischer, autoritärer und anti-intellektueller Ressentiments gegen SozialschmarotzerInnen, MigrantInnen, kritische KünstlerInnen, Homosexuelle etc kommt hier eine Schlüsselrolle zu.[19] M.E. wäre es daher voreilig das schwarz-blaue Experiment in die ‚Normalität' neoliberaler und neokonservative Regime Europas zu entlassen. Stimmt die These von der Katalysatorfunktion der FPÖ in der Verschiebung der hegemonialen Verhältnisse und der

---

[191919] Dies zeigte sich in den Sommermonaten 2004 wieder in den Auseinandersetzungen um die angestrebte ‚Harmonisierung' der Pensionssysteme in Österreich. Dieser Harmonisierung liegt die Formel zugrunde, wonach nach 45 Beitragsjahren, Beschäftigte im 65. Lebensjahr mit 80% ihres durchschnittlichen Lebenseinkommens in Rente gehen können sollen. Angesichts zunehmend prekarisierter und atypisch verlaufender Berufslaufbahnen läuft diese Formel auf eine massive Kürzung der Pensionsansprüche hinaus, die bspw. Frauen, Personen in Saisonberufen etc in erheblichem Ausmaß treffen wird. Während Gewerkschaft und Opposition auf die negativen Auswirkungen der Harmonisierung für bestimmte Gruppen hinwiesen, setzte sich die FPÖ – anfänglich zusammen mit den genannten Organisationen, die jedoch im Laufe der Debatte begannen, auch andere Schwerpunkte zu setzen – vehement für eine sogenannte Schwerarbeiterlösung ein. Wer nämlich – nach den ursprünglichen Entwürfen – 45 Beitragsjahre bereits vor seinem 65 Lebensjahr erreicht (da er oder sie unmittelbar nach Beendigung der Schulpflicht mit 15 in das Berufsleben eingetreten ist) und früher in Pension gehen will, muss erhebliche Abschläge auf seinen Pensionsanspruch erwarten. Die das mediale Sommerloch füllende Diskussion um Schwerarbeiter konzentrierte sich v.a. auf männerdominierte Berufe und Branchen und konstruierte dergestalt das Bild des maskulinen Arbeiters der Faust (in der Bauwirtschaft, der Stahlindustrie und dergleichen) dessen Bereitschaft zu selbstaufopfernder, die Lebenserwartung verkürzender Arbeit gegen die neoliberale Profitgier zu schützen ist. Die Kategorie "Schwerarbeiter" wird dergestalt zu einer Anrufung subalterner Schichten, mit der diese auf autoritäre Weise (die Unterwerfung unter den Arbeitsethos propagierende Art und Weise) in den sich erneuernden hegemonialen Block eingebunden werden sollen. Weder die Opposition noch die Gewerkschaften, gar nicht zu reden von RegierungsvertreterInnen forderten, dass Schwerarbeit im Zuge einer umfassenden ‚Humanisierung' der Arbeitswelt, wie das früher mal genannt wurde, so zu gestalten, wäre, dass sie keine negativen gesundheitlichen Auswirkungen auf die Beschäftigten hat.

Radikalisierung des neoliberalen und neokonservativen Projekts dieser Regierung, dann handelt es sich beim schwarz-blauen Experiment nicht einfach um nachholenden Neoliberalismus sondern um ein mögliches Modell für europäische Staaten, in denen es ebenfalls zu massiven rechten Mobilisierungen und wahlpolitischen Erfolgen radikal rechter Parteien in den letzten Jahren gekommen ist.

In diesem Beitrag werde ich wesentliche Dimensionen des schwarz-blauen Experiments darstellen und analysieren. Meines Erachtens kann sowohl die Durchsetzung dieses Regierungsprojektes, wie auch ihre konkrete Praxis nur mit Blick auf die hegemonialen Auseinandersetzungen und sozialen Kämpfe in Österreich seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, die schließlich zum Ende der großen Koalition 1999 und dem Abschluss der schwarz-blauen Koalition im Februar 2000 geführt haben, verstanden werden. Im ersten Abschnitt werde ich zeigen, dass die Hegemoniekämpfe sich nicht nur zwischen der bürgerlichen Rechten aus ÖVP und FPÖ und den mit ihnen verbundenen gesellschaftlichen Institutionen des Kapitals und der Kirche auf der einen und den sozialdemokratischen und grünen Mitte-links Parteien und den mit ihnen (mehr oder wenig eng) verbundenen Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf der anderen Seite entfalteten. Vielmehr möchte ich hervor streichen, dass der Kampf um Hegemonie tatsächlich zwischen der ÖVP und einer rasant wachsenden FPÖ ausgetragen wurde.

Im zweiten Abschnitt werde ich wesentliche Eckpunkte des schwarz-blauen Regierungsprogramms näher vorstellen und diskutieren. Dabei werde ich mich auf die Versuche einer fundamentalen Restrukturierung der sozialen Sicherungssysteme in Österreich konzentrieren, die sich insbesondere seit den Wahlen 2002 radikalisiert haben. Wie zu zeigen sein wird, stellen diese eine spezifische Verknüpfung neoliberaler und rechtskonservativer Vorstellungen zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf der einen und der Frauen- und Familienpolitik auf der anderen Seite dar. Diese erhalten m.E. durch den rassistischen und autoritären Charakter der FPÖ eine besondere Dimension.

Im abschließenden dritten Teil werde ich zeigen, dass die Entfaltung des schwarz-blauen Projektes nicht von der Dynamik der sozialen Kämpfe und Protestbewegungen, mit denen die Regierung seit 2000 konfrontiert war, zu trennen ist. In diesem Kontext wird erneut deutlich zu machen sein, dass es der Regierung nicht nur um einzelne, konservative Maßnahmen zur Verschlankung der sozialen Sicherungssysteme geht, sondern auch um einen frontalen

Angriff auf die Organisationen der ArbeiterInnenbewegung und ihre gesellschaftliche Position (nicht zuletzt in der Sozialpartnerschaft und den damit verbundenen Institutionen der sozialen Sicherungssysteme – z.B. Sozialversicherung, Krankenkassen) aber auch auf die seit den 1980er Jahren aus den Neuen Sozialen Bewegungen hervorgegangenen Reste der außerparlamentarischen Linken, die mangels eines besseren Begriffs oft als Zivilgesellschaft (Atzmüller/Sauer 2000) bezeichnet werden. Aufgrund der Verknüpfung dieser insbesondere gegen gewerkschaftliche Machtpositionen gerichteten Maßnahmen mit den sozialpolitischen Abbau- und Restrukturierungsmaßnahmen wird offensichtlich, dass das schwarz-blaue Regierungsprojekt den fordistischen Klassenkompromisses in Österreich zur Disposition stellt.

7.2. Vorgeschichte

Die ÖVP hat Ende 2002 nicht nur die Nationalratswahlen gewonnen sondern konnte damit auch die hegemoniale Auseinandersetzung um die Führung im bürgerlichen Lager, wie sie sich seit 1986, also seit der Übernahme der Parteiführung der FPÖ durch Jörg Haider, entwickelt hatte, für sich entschieden – zumindest vorläufig. Durch dieses Wahlergebnis wurde die politische Hegemoniekrise in Österreich, die 13 Jahre große Koalition und der Wunsch nach dem Beitritt zur EU überdeckt hatten, beendet. In den hegemonialen Kämpfen zwischen ÖVP und FPÖ ging es um den Bruch mit dem fordistischen Klassenkompromiss in Österreich, der sich in der "Sozialpartnerschaft" und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates verdichtet hatte. Da in diesem Konflikt das Verhältnis des bürgerlichen Lagers zum Klassenkompromiss in Österreich neu bestimmt werden sollte, kann dieser nicht von den sozialen Kämpfen um die Durchsetzung emanzipatorischer Bedürfnisse in den alltäglichen Lebensverhältnissen der Menschen getrennt werden. Die ideologische Reformierung der rechten Kräfte, die sich in den Auseinandersetzungen zwischen ÖVP und FPÖ entfaltete, ist als Antwort auf gesellschaftliche Dynamiken, die von den Protestbewegungen seit Ende der 1960er Jahre aber auch durch die sozialdemokratischen Reformbestrebungen in den 1970er Jahren ausgelöst wurden (Krise der traditionellen Kleinfamilie, Bildungsexplosion, Emanzipationsbestrebungen von Frauen, sexuelle Liberalisierung, Ausbau sozialer Sicherungssysteme etc) zu sehen.

Der Kampf um Hegemonie zwischen den bürgerlichen Parteien begann spätestens 1986, als es der ÖVP – angetan vom Neoliberalismus dieser Tage – nicht gelungen war, die

Sozialdemokratie an der Staatsspitze abzulösen, auch wenn sie in den folgenden Jahren wirtschaftspolitisch weitgehend bestimmend war. Die ideologische Rekonstitution der bürgerlichen, damals eindeutig von der ÖVP dominierten Kräfte hatte schon in den Jahren davor begonnen und kristallisierte sich in Kampagnen gegen den verschwenderischen Wohlfahrtsstaat, Schuldenpolitik und die verstaatliche Industrie sowie in den Angriffen auf "SozialschmarotzerInnen", die Gewerkschaften und auf gesellschaftliche Liberalisierungen, die zur Ursache von Drogensucht, Zerfall der Familie und Kriminalität hochstilisiert wurden, wie auch in den Kulturkämpfen dieser Jahre (etwa gegen Georg Tabori oder Thomas Bernhard).

In diesen nicht zuletzt von den Boulevardmedien getragenen Diskursen artikulierte sich eine zunehmend radikalisierte Gegnerschaft eines wachsenden Teils der Bevölkerung, zu den durch die gesellschaftlichen Veränderungen der 1970-er Jahre bewirkten gesellschaftlichen Dynamiken, die sie als Angriff auf ihre Machtpositionen in der patriarchalen und rassistischen Ordnung der Gesellschaft auffassten.

Schon nach den Wahlen 1986 wäre sich aufgrund des Mandatsstandes eine ÖVP-FPÖ Koalition ausgegangen. Der großkoalitionäre Flügel der ÖVP - insbesondere der Wirtschaftsflügel – zwang die Partei jedoch in eine große Koalition unter der Führung der SPÖ, um nicht gegen die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften den EU-Beitritt durchsetzen zu müssen. Das ließ nach dem EU-Beitritt 1995 das Ende dieser Regierungsform absehbar werden. Die Wahl Kurt Waldheims zum Bundespräsidenten 1986 trug zu einer weiteren Dynamisierung des gesellschaftlichen Rechtsruck bei. Bei dieser Wahl wurde nicht nur zum ersten Mal seit 1945 ein ÖVP-Kandidat Bundespräsident, von dem ein damaliger ÖVP-Politiker sagte, dass er vom Jüdischen Weltkongress verfolgt werde, wie Jesus von den Juden. Damit wurde vielmehr auch von einer Mehrheit der Bevölkerung das offizielle antifaschistische Selbstverständnis der Zweiten Republik offen in Frage gestellt. Man wollte sich nicht nur nicht erinnern, sondern wählte "Jetzt erst recht", wen man wollte, solange nicht bewiesen war "dass Waldheim 6 Juden eigenhändig erwürgt hat", wie der damalige Generalsekretär der ÖVP, Michael Graff, die antifaschistische Grenze des christlichen Lagers definierte.

Da es jedoch nicht gelungen war, die SPÖ von der Staatsspitze zu stoßen und die Wende auch auf der symbolischen Ebene durchzusetzen, blieb das Ziel eines wachsenden Teils des

rechten, konservativen Lagers nach einem Bruch mit der Nachkriegsordnung unerreicht. Das konsensorientierte Politikverständnis der Zweiten Republik blieb im Wesentlichen erhalten. Die Politik des Sozialabbaus und der Budgetkonsolidierung, die 1986 begann und mit der der sogenannte Austrokeynesianismus endgültig zu Grabe getragen wurde, musste weiter auf Basis von Kompromissen mit den Sozialpartnern (also den Gewerkschaften) umgesetzt werden. Der für eine Rekonstitution der rechten Hegemonie zu formulierende Bruch musste also über eine neoliberale Kritik des Wohlfahrtsstaates, der Staatsdefizite und der verstaatlichen Industrie hinausgehen und das antifaschistische Selbstverständnis der Zweiten Republik[20] ins Visier nehmen, wie das Jörg Haider mit dem Projekt der Dritten Republik und der permanenten rassistischen Mobilisierung versuchte. Diese Entwicklung war nach der Wahl Waldheims möglich und daher begann 1986 auch der Aufstieg der FPÖ unter Jörg Haider.

Dass ein wachsender Teil der Bevölkerung - v.a. der ehemaligen ÖVP-Klientel – die sozialpartnerschaftliche, wohlfahrtsstaatliche Regulation des österreichischen Kapitalismus nicht mehr mitragen wollte, zeigte sich in den folgenden Wahlen. So verlor 1990 die ÖVP etwa 10% ihrer Stimmen, während es zumindest damals der SPÖ noch gelang, ihre Wählerkoalition mehr oder weniger zusammenzuhalten.

Insbesondere die Mobilisierung des gesellschaftlichen Rassismus, der bis weit in die SPÖ hineinreicht und von den sozialdemokratischen Innenministern Schlögl und Löschnak massiv befördert wurde, trug zur der ideologischen Reorganisation der rechten Kräfte in den 1990-ern bei. So entstand mit dem Wachstum der FPÖ eine hegemoniale Konkurrenz zur ÖVP, die schließlich drauf und dran war, die Konservativen zu überholen. Nach den Wahlen 1999 hatte die ÖVP unter Schüssel, wollte sie nicht auf Dauer den Führungsanspruch aufgeben, tatsächlich nur noch die Möglichkeit, ihre Position durch den Bruch mit der Großen Koalition zu sichern und die offene Auseinandersetzung um die hegemoniale Führung Österreichs mit der FPÖ in Form der Schwarz-Blauen Koalition zu suchen. Das Koalitionsangebot der ÖVP wurde von der FPÖ auch liebend gern angenommen, obwohl die ÖVP, indirekt gestützt von den nationalen wie internationalen Protesten, Jörg Haiders Eintritt in die Regierung

---

[20] Dieses war natürlich angesichts des Selbstverständnisses Österreichs als erstem Opfer Nazideutschlands, personellen und politischen Kontinuitäten auf allen gesellschaftlichen Ebenen, verschleppter Aufarbeitung und verzögerter Entschädigung extrem begrenzt und problematisch

verhindern konnte. Offenkundig hatte die FPÖ, der aufgrund ihres Charakters als autoritäre Führerpartei ein tiefes Verständnis von politischen Machtverhältnissen unter bürgerlich-demokratischen Bedingungen (die sie zumindest weitgehend einschränken würde, wenn sie könnte) abgeht, die anscheinend seit Jahren im Niedergang befindliche ÖVP und ihre Machtposition in der österreichischen Gesellschaft massiv unterschätzt. Obwohl nämlich, um Antonio Gramsci (1991ff) zu paraphrasieren, die ÖVP in den 1990-er Jahren wankte, stellt die Parlamentspartei doch nur einen "vorgeschobenen Schützengraben" dar, hinter welchem sich eine "robuste Kette von Festungen und Kasematten" befindet. Obwohl die ÖVP 1999 auf parlamentarischer Ebene nur noch 20% aller Wahlberechtigten hinter sich hatte vereinigen können und nur noch drittstärkste Kraft geworden war, war sie die Partei der Bürgermeister, Bezirkshauptmänner und Landeshauptleute geblieben, die weiterhin die Interessensorganisationen der Wirtschaft dominierte, die Kirche und viele Medien hinter sich wusste und ihre VertreterInnen in vielen Institutionen der Gesellschaft im Proporz mit der Sozialdemokratie installiert hatte.

Um sich aus der hegemonialen Krise zu befreien, musste die ÖVP mit dem letzten, durch die rassistische Politik der SPÖ ausgehöhlten, verbliebenen Rest sozialdemokratischer Hegemonie, nämlich der Ausgrenzung der FPÖ unter Jörg Haider, brechen. Indem sie der FPÖ diesen Bruch anbot, konnte sie die Sozialdemokratie als führende Partei in der Regierung und in weiterer Folge stimmenstärkste Fraktion ablösen. Es ist ihr durch das Ende der Ausgrenzung gelungen, die Herausforderung durch die FPÖ abzuwehren. Mit der Entscheidung zur Koalition mit der FPÖ stellte die ÖVP-Spitze – auch gegen Widerstände in der eigenen Partei – ihr machtpolitisches Interesse über den antifaschistischen Konsens der Zweiten Republik. Das potentielle Wachstum der FPÖ hatte zwar 1999 vermutlich noch nicht den Plafond erreicht, eine absolute Mehrheit dieser Partei war aber noch lange nicht absehbar, sodass durch einen Konsens der demokratischen Parteien die FPÖ weiterhin von der Regierung hätte fern gehalten werden können.

7.3. Das schwarz-blaue Regierungsprojekt

Der Antritt der Regierungskoalition aus ÖVP und FPÖ wurde in der öffentlichen Debatte als massiver Bruch im österreichischen politischen System verstanden, für den der Begriff "Wende" durchgesetzt wurde. Die neue Regierung trat im Februar 2000 mit der Drohung an, "Österreich neu regieren" zu wollen, also endlich den "Schutt" 30jähriger

“Verschwendungspolitik” beiseite zu räumen. Der ÖVP gelang es, sich so zu präsentieren, als wäre sie nicht seit 1986 an der Regierung beteiligt gewesen.

Das Ressentiment für “alle zahlen zu müssen”, für SozialschmarotzerInnen, Drogensüchtige, Kriminelle, geschiedene Ehefrauen, StudentInnen und Scheinasylanten, die nichts arbeiten wollen, für Gewerkschaftsbonzen und korrupte Politiker und natürlich für die “nie Ruhe gebenden Juden”, war zum “ideologischen Kitt” der ideologischen Reorganisation der rechten Kräfte. Diese Ressentiments formen seit dem Jahr 2000 die ideologische Grundlage der rechtskonservativen Regierungsstrategie und erklären warum dem Nulldefizit und dem Bruch mit 30 Jahren (sozialdemokratischer) Schuldenpolitik und Verschwendung im Wahlsieg 2002 eine derartig zentrale Rolle zu kamen.

In der ersten Phase der schwarz-blauen Regierung dominierte die Auseinandersetzung um den spezifischen Charakter der FPÖ (“Keine Koalition mit dem Rassismus”) und um vergangenheitspolitische Fragestellungen (Verhältnis der FPÖ zum Nationalsozialismus) und es wurde v.a. vor einer drohenden autoritären Entwicklung im justiz- sicherheits- und migrationspolitischen Bereich gewarnt. An diesen Fragestellungen entzündete sich vorrangig auch die Protestbewegung dieser Zeit[21]. Während die Gewerkschaften, die Sozialdemokratie und auch die Grünen von Anfang an auf die “unsozialen” Maßnahmen der Regierung hinwiesen, dabei jedoch nicht fähig waren eine adäquate Gegenstrategie zu entwickeln, blieb in der außerparlamentarischen Linken in der ersten Protestphase die Kritik an den sozial-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Plänen der neuen Regierung alles in allem auf Gruppen aus dem trotzkistischen und kommunistischen Spektrum beschränkt.[22]

Während der Proteste gegen die schwarz-blaue Regierung im Jahr 2000 wurde von manchen Linken (v.a. aus dem sogenannten antideutschen Spektrum) Kritik an den sozialpolitischen Abbaumassnahmen gar als “sozialer Nonsens” bezeichnet (Schiedel 2011). Gleichzeitig wurde aber verwundert festgestellt, dass eine bürgerliche Gesellschaft, die bislang doch

---

[21] Die Entwicklungen im Justiz- und Sicherheitsbereich, sowie das repressive Vorgehen der Sicherheitsorgane gegen MigrantInnen (SchwarzafrikanerInnen), die pauschal des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität verdächtigt werden (Preglau 2002ff), und die im Vergleich zur Vorgängerregierung noch restriktivere Einwanderungs- und Asylpolitik, bestätigten diese Befürchtungen. Ich werde auf diese Entwicklungen hier aber nicht näher eingehen.

[22] Diese wurden zurecht kritisiert, den rassistischen Charakter der FPÖ und den von ihr in diversen Wahlauseinandersetzungen der folgenden Jahre mobilisierten Antisemitismus, als ideologische Manipulation der herrschenden Klasse, die diese Ressentiments einsetzt, um ihre wahren Interessen zu verschleiern, zu unterschätzen.

eigentlich mit dem Sozialstaat recht gut gefahren sei, diesem "materiellen Substrat" für die "Warenmonaden" und "Volksgenossen" nun an den Kragen wolle (Grigat 2002).

Verkannt wurde dabei, dass die sozialen Sicherungssysteme und ihre Finanzierung zentrale Kampffelder um die gesellschaftliche Organisation und Anerkennung bezahlter und unbezahlter Arbeit im patriarchalen Kapitalismus und um die Frage, wieviel Leben jenseits davon möglich ist, darstellen. Es liegt in der Dialektik des Sozialsstaates, dass er auch zur Arena der Kämpfe um Rassismus und Sexismus wird. Gerade in den sozialpolitischen Einrichtungen drücken sich einerseits die Bedürfnisse und Kämpfe von Lohnabhängigen, Frauen und MigrantInnen aus, sich den Zwängen kapitalistischer Verwertung und patriarchaler Familienstrukturen zumindest partiell entziehen zu können sowie nach Möglichkeiten individueller gesellschaftlicher Partizipation. Andererseits dienen diese Institutionen der Einhegung und Regulation der sozialen Kämpfe, wodurch die Reproduktion der Herrschaftsverhältnisse in bürgerlichen Gesellschaften gesichert wird. Daher eröffnen die sozialen Sicherungssysteme Kampffelder, in denen es um das Recht auf materielle Versorgung jenseits bestimmter kollektiver oder konformistischer Lebensweisen etc. geht, sie können dies jedoch aufgrund ihres bürokratisch-etatistischen Charakters und ihrer Verknüpfung mit der kapitalistischen und patriarchalen Vergesellschaftung nicht einlösen. In den soziale Sicherungssysteme stehen daher individuelle und kollektive Autonomiegewinne (Vobruba 1991) im Zentrum gesellschaftlicher Konflikte und ihrer Kanalisierung stehen. Die rassistische Propaganda der FPÖ, die die "Fleißigen und Anständigen" gegen sogenannte Sozialschmarotzer und Ausländer, die von "unseren Steuergeldern leben" und "uns auf der Tasche liegen", in Stellung brachte, machte den Zusammenhang zwischen sozialer Sicherung und den gesellschaftlichen Kämpfen gegen Rassismus und Sexismus letztlich immer deutlich.

Auch die Regierung ließ von Anfang an erkennen, dass ihr Projekt auf einen fundamentalen Angriff auf die Lebensverhältnisse und Reproduktionsbedingungen von Lohnabhängigen, Frauen und MigrantInnen abzielt, um so eine fundamentale Reorganisation der Herrschaftsverhältnisse in Österreich durchzusetzen. Die traditionelle Regulation der Widersprüche des österreichischen Kapitalismus, wie sie sich in der spezifischen Form der Sozialpartnerschaft, der sozialen Sicherungssysteme sowie arbeitsmarktpolitischen Institutionen wie auch einer immer wieder auf anti-zyklische Maßnahmen orientierte Budgetpolitik manifestiert hatten, wurde daher zur Disposition gestellt. In der dürren, eindimensionalen Sprache des Regierungsprogramms des Jahres 2000 klang das so:

> "Soziale Gerechtigkeit muss sich durch alle politischen Maßnahmen ziehen." (Schüssel 2000)

Und an einer anderen Stelle wurde betont, dass

> "der Sozialstaat (...) sich (...) immer wieder an neue Herausforderungen anpassen und ständig die Treffsicherheit, die Angemessenheit, die Zielgenauigkeit und die Mißbrauchssicherheit der einzelnen Elemente des Sozialstaats überprüfen und korrigieren (muss)" (Schüssel 2000).

Dahinter steckt der Anspruch, nicht nur eine Reihe von politischen Maßnahmen zum Umbau der sozialen Sicherungssysteme zu setzen, sondern auch grundlegende ideologische Dimensionen des Klassenkompromissen in Österreich nach 1945, die sich etwa in Begriffen wie "soziale Gerechtigkeit", "Solidarität" etc verdichtet hatten, neu zu definieren. Wolfgang Schüssel stellte in der Regierungserklärung 2000 folgerichtig klar, was nach Meinung der Regierung "soziale Gerechtigkeit" untergräbt.

> "Der Missbrauch von staatlichen Transferleistungen ist jedoch unsozial und unsolidarisch." (Schüssel 2000) (wobei er vergaß, hinzuzufügen: Mit den "Fleissigen und Anständigen").

Missbrauch sei daher "konsequent" abzustellen. Im neuen Verständnis "sozialer Gerechtigkeit" werden Menschen, die soziale Transferleistungen brauchen, unter permanenten Missbrauchsverdacht gestellt. Wenig verwunderlich, dass Finanzminister Karl Heinz Grasser (damals noch FPÖ) eine Reduktion des Arbeitslosentgelts ankündigte, um den Anreiz Arbeit aufzunehmen zu erhöhen. Wie das Wahlergebnis 2002 gezeigt hat, hat die gesellschaftliche Basis der schwarz-blauen Regierung, die überall Verschwendung und Faulheit wittert, den Gehalt dieser Aussagen sehr gut verstanden. In der Regierungserklärung, die Kanzler Schüssel am 6. März 2003 dem Parlament präsentierte, konnte er daher die Fortsetzung des 2000 eingeschlagenen Weges ankündigen (Schüssel 2003).

Es wäre nun verkürzt, davon auszugehen, dass die schwarz-blaue Regierung den Sozialstaat einfach abschaffen will. Vielmehr soll der Umbau des Wohlfahrtsstaates die Dynamik der Kapitalverwertung in Österreich stützen und gleichzeitig den gesellschaftlichen Zusammenhalt unter konservativen und autoritären Vorzeichen (Förderung patriarchaler Familienstrukturen, Arbeitsethos etc) gegen die oben genannten gesellschaftlichen Dynamiken neubegründen.

Von der schwarz-blauen Regierung beauftragte ExpertInnen hoben in ihren Expertisen immer wieder hevor, dass die sozialen Sicherungssysteme nicht mehr wie eine "Gießkanne" allen zur

Verfügung gestellt werden können. Dies sei erstens nicht mehr leistbar, führe zweitens zu Überversorgung und drittens zu Ungerechtigkeiten. Die Einschränkung sozialer Transferleistungen wurde daher mit den Schlagworten "Treffsicherheit" und "Zielgenauigkeit" unterfüttert. Öffentliche Sozialleistungen sollen daher einerseits noch jenen zur Verfügung gestellt werden, die sie "wirklich benötigen" (Tálos 2003; 2001; Stelzer-Orthofer 2001) andererseits wieder verstärkt an gesellschaftlich erwünschte Verhaltensweisen gekoppelt werden. Alle sollen für sich selbst und ihre Familien auf den Kapitalmärkten und durch Selbstbeteiligung an Gesundheits- und Bildungsausgaben (Studiengebühren) sorgen. Es darf in dieser Logik kein **Recht** geben, in irgendeiner Form Geld dafür zu erhalten, sich der Arbeits- und Familienpflicht zu entziehen. D.h. Sozialleistungen werden einerseits nur als **Hilfe** für die "Schwachen" (Menschen mit Behinderung) akzeptiert, eine Hilfe deren Ausmaß, vom Unterstützungswillen der Starken abhängt, und andererseits an Verhaltensweisen der UnterstützungsempfängerInnen, die als gesellschaftlich wertvoll angesehen werden (Mutterschaft, Schwerarbeit), geknüpft.

Die von der Regierung durchgesetzten sozialpolitischen Maßnahmen können daher nicht allein aus der Perspektive des Abbaus und der Zerschlagung der sozialen Sicherungssysteme analysiert werden. Vielmehr zielt die Restrukturierung der sozialen Sicherungssysteme auf den Umbau des gesellschaftlichen Zusammenhalts unter autoritären und konservativen Vorzeichen. Individuelle und kollektive Lebensentwürfe jenseits von Lohnarbeit und Familienzwang, Formen gesellschaftliche Solidarität und Emanzipation, die über die kapitalistische Vergesellschaftung hinausweisen und die in verschiedenen Dynamiken (etwa in der sogenannten Pensionskrise, aber auch in der Bildungsexpansion etc.) der sozialen Sicherungssysteme erkennbar wurden, sollen jedoch durch eine Unterordnung dieser Systeme unter die Imperative des Wettbewerbs und der kapitalistischen Verwertung bzw. rechter Vergemeinschaftungsvorstellungen verunmöglicht werden.

7.3.1. Eckpunkte des Regierungsprogramms

Im Folgenden werde ich auf zentrale Eckpunkte des schwarz-blauen Regierungsprojektes eingehen und mich besonders auf die Budget-, Arbeitsmarkt- und Familienpolitik, wie auch auf die Reformierung der Pensionssysteme konzentrieren. Die verschiedenen Maßnahmen zielen nicht einfach auf eine Einschränkung sozialer Leistungen und einer Veränderung der

gesellschaftlichen Verteilungsrelation zugunsten des Kapitals vielmehr versucht die Regierung darüber auch Gesellschaftspolitik zu machen

7.3.2. Das 0-Defizit, Steuerreform und die Reduktion der Steuerquote bis 2010 auf 40%

Die Frage der Finanzgebarung des Staates und des Budgetdefizits ist ein zentrales ideologisches Dispositiv des schwarz-blauen Projektes, wie Schüssel in seiner zweiten Regierungserklärung noch einmal betont hatte. Dieses wird 30 Jahren Verschwendung und allen, die den "Fleißigen und Anständigen" auf der Tasche liegen bzw. den Beschäftigten im öffentlichen Sektor, die auf Kosten der Steuerzahler nichts arbeiten, entgegengesetzt. Der schwarz-blauen Regierung gelang es tatsächlich im Jahr 2001 das staatliche Defizit auf Null zu reduzieren, was wesentlich zur Beliebtheit des Finanzministers Karl Heinz Grasser (damals FPÖ) und zum Wahlsieg der ÖVP 2002 beitrug. Das 0-Defizit und die Sanierung des Staatshaushaltes erreichte die Regierung durch die Entnahme von 2,3 Mrd € aus den Rücklagen der Arbeitslosenversicherung (während gleichzeitig das Arbeitslosenentgelt reduziert, die Zugangsbeschränkungen verschärft und weniger Gelder für Aktive Arbeitsmarktpolitik zu Verfügung gestellt wurden s.u.). Die Sanierung des Haushaltes erfolgte damit direkt aus den Beiträgen der Lohnabhängigen, die diese an die Arbeitslosenversicherung leisten, um das Risiko von Arbeitslosigkeit im Kapitalismus zu reduzieren. Die Regierung erhöhte weiters eine Reihe von indirekten Steuern (etwa auf Strom und Gas) und Gebühren (z.B. KfZ-Steuer) (Bundesarbeitskammer 2004). Diese Belastungen treffen Lohnabhängige und hier insbesondere NiedriglohnbezieherInnen, die einen weitaus größeren Teil ihres Einkommens unmittelbar in den Konsum stecken müssen, stärker als Unternehmen. Auch die Senkung sogenannter Lohnnebenkosten, die den Faktor Arbeit verbilligen soll, zeigt, dass die Regierung über das Budget Gesellschaftspolitik zugunsten des Kapitals macht.

Diese Maßnahmen haben zu einer Reduktion der realen Einkommen der Lohnabhängigen im Jahr 2001 geführt und zu einer massiven Umverteilung zugunsten des Kapitals. Für 2004/5 hat die Regierung eine Steuerentlastung, die alle spüren sollen angekündigt, die einen weiteren Wahlsieg 2006 vorbereiten soll. Berechnungen der Arbeiterkammer (Bundesarbeitskammer 2004) haben ergeben, dass die bisherigen Belastungen durch die angekündigte Senkung der Lohnsteuern nicht ausgeglichen werden. Die Entlastung für die Unternehmen (Senkung der Körperschaftssteuer) fällt darüber hinaus mehr als doppelt so

hoch aus. Die Umverteilung zugunsten des Kapitals geht also – wenig überraschend - weiter. Auch in der Steuerreform 2004/5 werden konservative gesellschaftspolitische Zielsetzungen erkennbar. So wird der sogenannte Alleinverdienerabsetzbetrag (steuerliche Abschreibmöglichkeit von Familien, in denen nur ein Partner einer Lohnarbeit nachgeht) je nach Zahl der Kinder massiv erhöht und die jährliche Zuverdienstgrenze (für EhepartnerInnen) auf 6000 € angehoben. Dies setzt die Linie der schwarz-blauen Regierung fort, traditionelle, patriarchale Familienformen zu fördern und gleichzeitig Frauen als industrielle Reservearmee (Zuverdienerinnen) für den Arbeitsmarkt verfügbar zu machen

7.3.3. Arbeitsmarktpolitik

Es gehörte zu den ersten Maßnahmen der Regierung das Arbeitslosentgelt und diverse Zuschläge durch eine Veränderung des Berechnungsmodus und restriktiveren Zugangsbeschränkungen zu reduzieren (z.B. Erhöhung der notwendigen Versicherungsdauer für einen erneuten Leistungsanspruch von 26 auf 28 Wochen). Gleichzeitig wurde den Unternehmen eine Reihe von Lohnnebenkostensenkungen und Abschläge bei der Sozialversicherung geboten, die die Beschäftigungsmöglichkeiten bestimmter Gruppen von Arbeitskräften verbessern sollen (insbesondere Jugendlicher und älterer ArbeitnehmerInnen). Dem neoliberalen Credo folgend, geht die Regierung davon aus, dass die Arbeitsmarktprobleme in Österreich in der Höhe der Arbeitskosten begründet sind. Da, wie bereits angedeutete die BezieherInnen sozialer Transferleistungen, wie etwa Arbeitslosengeld, unter einem grundlegenden Missbrauchsverdacht gestellt werden, werden Arbeitslose einem zunehmend repressiven System der Aktivierung unterworfen. In diesem ‚workfaristischen' System geht es immer weniger um eine adäquate Requalifizierung der Lohnabhängigen, wie etwa die massive Reduktion der Förderung von Ausbildungsplätzen für Jugendliche, die keine Lehrstellen finden können, oder die Abschaffung des Weiterbildungsgeldes nach der Elternkarenz zeigt. Vielmehr geht es um die Bereitschaft der Arbeitslosen möglichst rasch eine neuen Arbeitsplatz anzunehmen – sie also zu aktivieren und den Zwang zur Lohnarbeit durchzusetzen (Dimmel 2000). Das neoliberale Ziel einer Senkung der Lohnkosten verknüpft sich mit autoritären Vorstellungen über den Arbeitsethos und die Integration in die Gesellschaft über die Bereitschaft zur (Lohn-)arbeit. Die Maßnahmen der Regierung haben zu einer überdurchschnittlichen Erhöhung der Arbeitslosigkeit bei jungen (bis 24 Jahre) und – im

Kontext der "Pensionssicherungsreformen" (s.u.) – bei älteren (mehr als 50 Jahre) Arbeitskräften geführt.

7.3.4. Kinderbetreuungsgeld

Herzstück der schwarz-blauen Familien- und Frauenpolitik ist die Einführung des sogenannten Kinderbetreuungsgeldes im Jahr 2002, welches im Wahlkampf 1999 von der FPÖ massiv propagiert worden war. Das Kinderbetreuungsgeld, das eine universalistische Transferleistung ist, hat das bisherige Karenzgeld, das eine an Erwerbstätigkeit gebundene Lohnersatzleistung im Rahmen der Sozialversicherung war, ersetzt (Mairhuber 2002). Der Bezug dieser Unterstützung wurde auch auf Eltern (v.a. Mütter) ausgedehnt, die bislang keinen Anspruch auf Karenzgeld hatten, die Finanzierung erfolgt weiterhin aus dem FLAF (Familienlastenausgleichsfonds), der – vergleichbar der Sozialversicherung – aus den Beiträgen der Lohnabhängigen finanziert wird. Der Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld beträgt 30 Monate und kann um weitere 6 Monate ausgedehnt werden, wenn der andere Elternteil (also der Vater) ebenfalls Elternurlaub beansprucht. Die Höhe des Kinderbetreuungsgeldes beträgt etwa 440€. KindergeldbezieherInnen haben die Möglichkeit jährlich bis zu 14.500 € dazu zu verdienen. Die Regierung begründete die Einführung des Kindergeldes damit, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden soll und Frauen eine "echte" Wahlmöglichkeit zwischen Beruf und Familie erhalten sollen. Gleichzeitig wurden die Gelder für den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen massiv zusammengestrichen. Tatsächlich soll das Kinderbetreuungsgeld die patriarchale Kleinfamilie fördern und eine volle Integration von Frauen in den Erwerbsprozess verhindern. Durch die Zuverdienstgrenze werden Frauen als flexible Reservearmee am Arbeitsmarkt konstituiert. Dafür spricht auch, dass der Kündigungsschutz in der Karenzphase nur für 24 Monate gilt.

7.3.5. "Pensionssicherungsreformen"

Die "Reform" des österreichischen Pensionssystems ist eines der wichtigsten Felder des schwarz-blauen Regierungsprojektes, an dem sich daher auch große soziale Kämpfe der letzten Jahre entzündete.

Schon in der ersten Periode hob die Regierung das Frühpensionsalter um 1,5 Jahre an und erhöhte die damit verbundenen Abschläge auf 3%/Jahr. Abgeschafft wurde auch die

vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit, die v.a. von ArbeiterInnen mit gesundheitlichen Problemen in Anspruch genommen worden war. Gekürzt wurden auch die Witwen- sowie Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspensionen. Einen weitaus umfassenderen Angriff auf das österreichische Pensionssystem setzte die Regierung unmittelbar nach ihrer Wiederwahl im Frühling 2003 um, was zu großen Streiks führte. Mit der sogenannten "Pensionssicherungsreform" wird die Frühpension bis 2009 abgeschafft, der Steigerungsbetrag, der im Zusammenhang mit der versicherungspflichtigen Beschäftigungsdauer herangezogen wird, um die Pensionshöhe zu berechnen, wird von 2% auf 1,78% reduziert. Konnten Lohnabhängige nach 40 Jahren Versicherungsdauer eine Pensionsdauer von 80% erreichen, so beträgt dieser Wert nach der Reform etwas mehr als 71% (80% können erst nach 45 Beitragsjahren erreicht werden). Außerdem wurde der Durchrechnungszeitraum zur Berechnung der Pensionshöhe von den 15 besten auf 40 Jahre erhöht. Gleichzeitig werden Kinderbetreuungszeiten in die Pensionsberechnung miteinbezogen. Nach den von den Gewerkschaften organisierten Streiks wurden die mit dieser Reform verbundenen Verluste für über 35jährige mit 10% begrenzt. Nach Berechnungen der Arbeiterkammer entspricht der Gesamtverlust für diese Altersgruppe trotzdem etwa 1,5 Monatspensionen (Bundesarbeitskammer 2004). Für unter 35jährige droht ein Einkommensverlust im Alter von bis zu 50%. Parallel zu diesen Kürzungen im umlagefinanzierten, kollektiven Pensionssystem wurden Schritte der Durchkapitalisierung der Altersversorgung gesetzt. Dazu gehört die auf Ebene der Sozialpartner ausgehandelte Einführung der sogenannten "Abfertigung Neu", sowie die steuerliche Förderung privater Pensionsvorsorge, die zum Aufbau einer zweiten und dritten Säule im Pensionssystem beitragen sollen. Durch die Umstellung auf Kapitaldeckung sollen diese Ressourcen von den Lohnabhängigen individuell auf dem Kapitalmarkt (Pensionsfonds) investiert werden. Pensionsleistungen sollen daher später aus individuellen Vorsorgeleistungen finanziert und nicht mehr an die Löhne, sondern an die Profitabilität der den individuellen Fonds zugrundeliegenden Aktienpakete gekoppelt sein.[23]

---

[23]Dass diese individuelle Vorsorge Illusion ist, da zukünftige PensionistInnen ihre Fonds stets nur zu den jeweils gegebenen ökonomischen Werten realisieren können, ist eine Sache. Eine andere ist, dass die Reproduktion der Lohnabhängigen (halbwegs menschenwürdiges Überleben im Alter), die fundamental den Lohnkämpfen zugrundeliegt, an die Profitabilität kapitalistischer Akkumulation gebunden wird. Damit wird der Widerspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital in die Lohnabhängigen selbst verpflanzt. Diese sollen gezwungen werden, Löhne nicht als Nachfrage- sondern als Kostenfaktor im Wirtschaftsprozess zu

7.4. Soziale Kämpfe

Es ist offensichtlich, dass die Instabilität und Krisenhaftigkeit der schwarz-blauen Regierung auf der einen Seite mit der Radikalität des rechts-konservativen, autoritären Projektes zu tun hat, das auf einen fundamentalen Umbau und Bruch mit dem eher auf Konsens und Kooperation der politischen Lager ausgerichteten System der 2. Republik hinausläuft. Auf der anderen Seite ist die Entwicklung des schwarz-blauen Projektes nicht von den sozialen Kämpfen und politischen Konflikten, mit denen die Regierung seit dem Februar 2000 in unterschiedlichen Phasen konfrontiert wurde, zu trennen. Vereinfacht gesprochen, verliefen diese Auseinandersetzungen bislang in zwei Phasen, die ich im Folgenden kurz darstellen werde. In der ersten Phase fokussierten sich die Auseinandersetzungen auf den "Widerstand gegen Schwarz-blau" der von einer Vielzahl außerparlamentarischer, unabhängiger Initiativen und Gruppen und von der Empörung großer Teile der Bevölkerung getragen wurde. Nach dem Abflauen der Bewegung und der Wiederwahl der Regierung im Jahr 2002 stehen in der zweiten Phase sozialer Kämpfe die Gewerkschaften und damit die Auseinandersetzungen um die sozialpolitischen Maßnahmen der Regierung im engeren Sinne im Mittelpunkt.

Festzuhalten ist, dass die Entwicklung des schwarz-blauen Regierungsprojektes ohne bezug auf diese Kämpfe nicht zu verstehen ist, kann doch die Aufkündigung des Klassenkompromisses durch die Regierung nicht nur an den oben dargestellten Maßnahmen sondern auch an einer Reihe von Angriffen auf die Gewerkschaften aber auch andere linke Organisierungen festgemacht werden. So kam es etwa zu einer fast vollständigen Ausschaltung des Einflusses der Sozialpartner – also v.a. der Gewerkschaften – in wichtigen Fragen, der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Im österreichischen System der Sozialpartnerschaft wurden viele politische Felder auf Basis eines Konsenses zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen geregelt. Schon in den 1990er Jahren verweisen Politikwissenschafter auf einen Bedeutungsverlust der Sozialpartner zugunsten der Regierung. Diese Entwicklung wurde unter schwarz-blau radikalisiert. Ja mehr noch, zum ersten Mal in der zweiten Republik wurden von Regierungsseite massiv die Organisationen der ArbeiterInnenbewegung und ihre Grundlagen angegriffen. So schlug die FPÖ im Jahr 2000 vor zur Finanzierung der Probleme der Pensionskassen, den Arbeiterkammerbeitrag, der

---

betrachten. Real wird dies zu massiven Polarisierungen auf den Arbeitsmärkten führen, zwischen denen, die sich eine derartige Vorsorge leisten können und daher Interesse an der Profitabilität der Unternehmen haben sollen und jenen, die das nicht können, da sie in prekären, niedrig entlohnten oder gar informalisierten Arbeitsverhältnissen zu überleben gezwungen sind.

aus den Bruttolöhnen aller unselbständig Beschäftigten finanziert, um 40% zu reduzieren[24]. Aus dem Hauptverband der Sozialversicherung wurden nach einer Restrukturierung der unliebsame Gewerkschaftsvorsitzende entfernt und die Dominanz der ArbeitnehmerInnenvertreter in den Steuerungsgremien gebrochen. Im Zuge der Auseinandersetzungen um die Pensionsreform im Frühling 2003 wies die Regierung eine gemeinsame Initiative der Sozialpartner zurück, bis Herbst selbst eine Reform auszuarbeiten – derartiges war bis zu diesem Zeitpunkt in der Zweiten Republik nicht vorgekommen. Die Restrukturierung des öffentlichen Dienstes und die Reformen im Bahn und Postbereich haben zu einer massiven Einschränkung der gewerkschaftlichen Rechte und des gewerkschaftlichen Einflusses geführt.

Außerparlamentarische und unabhängige politische, publizistische und kulturelle Projekte, die sich den Protesten gegen die Regierung anschlossen, wurden v.a. durch massive Kürzungen von Förderungen (Abschaffung des verbilligten Posttarifs für Zeitschriften) und dem erschwerten Zugang zu Projektgelder u.ä. massiv betroffen.

7.4.1. Die erste Protestphase: Februar 2000 – Der "Widerstand" gegen schwarz-blau:

Der Abschluss der Koalition aus FPÖ-ÖVP im Februar 2000 rief eine massive Protestwelle hervor, an der sich weite Teile der Bevölkerung beteiligten. Über mehrere Wochen hinweg fanden täglich Demonstrationen mit tausenden Menschen (v.a. in Wien) statt. Monatelang gab es jeden Donnerstag eine Demonstration gegen die Regierung unter dem Motto "Wir gehen bis ihr geht". Zahllose Initiativen und Projekte im politischen, kulturellen wie auch im medialen Bereich entstanden, die den Widerstand gegen die Regierung auf ihre Fahne hefteten. Trotz der hohen Mobilisierungskraft und der Vielfältigkeit der Protestformen scheiterte die Bewegung gegen Schwarz-Blau im Februar 2000 und den Folgemonaten, was nicht zuletzt daran lag, dass der Protest im Symbolischen verblieb. So zwangen wütende DemonstrantInnen die Regierung unterirdisch zur Angelobung zu schreiten, so zwangen die

---

[24] Bei der Arbeiterkammer handelt es sich um die gesetzliche Interessensvertretung der unselbständig Beschäftigten, für die – im Unterschied zu den Gewerkschaften – Pflichtmitgliedschaft besteht. Die Arbeiterkammer vertritt die Interessen der Beschäftigten in den Gremien der Sozialpartnerschaft, bei Rechtsstreitigkeiten und bietet eine Reihe von Beratungsleistungen u.ä. an. Außerdem stellt sie den wichtigsten Think-tank der österreichischen ArbeiterInnenbewegung dar, die z.B. Expertisen zur Unterstützung gewerkschaftlicher Strategien bei Tarifvertragsverhandlungen liefert oder durch Studien zu unterschiedlichen arbeitsmarkt-, sozial- oder wirtschaftspolitischen Fragestellungen in die politische Auseinandersetzung zu intervenieren versucht.

EU-weiten Proteste die Regierung ihrem Programm eine Präambel voranzustellen, in der sie sich zu Demokratie und Menschenrechten bekannte. Obwohl Intellektuelle wie Isolde Charim dem Zustandekommen der Regierung zwar Legalität zugestanden, ihr aber aufgrund des Bruches mit dem Konsens der Zweiten Republik die Legitimität absprachen (Charim 2011), gelang es nicht die formalen politischen Prozesse des Regierungsantritts zu unterbrechen und bspw. Neuwahlen durchzusetzen. Im Gegenteil, auf die ideologische, gegen die EU-Sanktionen und den "Verrat" der "Österreichvernaderer" gerichtete Kampagne des nationalen Schulterschlusses wusste die sich selbst oft als Zivilgesellschaft (Atzmüller/Sauer 2000)präsentierende Protestbewegung keine Antwort. Dies hat meines Erachtens nicht zuletzt damit zu tun, dass es den AktivistInnen und der sozialen Basis der Bewegung nicht gelungen war, Strategien zu entwickeln, um den erwartbaren Durchgriff der Regierung und die autoritäre Transformation der Lebensverhältnisse der Menschen zu verhindern. Dies hätte bedeutet, die feierliche, weihevolle Ebene des Staatspolitischen, die Konzentration auf das Gesellschaftlich-Allgemeine und den Konsens der 2. Republik, der die Debatten der zivilgesellschaftlichen Eliten dominierte, zu überschreiten. Im Prozess der ‚Normalisierung' der Regierungskoalition und angesichts ihrer in der ersten Phase auf Deeskalation angelegten Antwort auf die Proteste flaute die Bewegung relativ rasch ab, auch wenn ihr langfristiger Einfluss auf die ideologischen Alltags- und Lebensverhältnisse in Österreich hier trotzdem nicht unterschätzt werden sollte.

7.4.2. Gewerkschaftliche Kämpfe:

Die Ereignisse des Jahres 2003 markieren den vorläufigen Höhepunkt einer zweiten intensiven Protestphase gegen die schwarz-blaue Regierung. Es ist offensichtlich, dass sich seit 2000 der Schwerpunkt der sozialen Kämpfe von der eher an die Tradition der Neuen Sozialen Bewegungen anknüpfenden Protestbewegung gegen Schwarz-Blau zu den Gewerkschaften verlagert hat. So fand am 6. Mai 2003 der erste von den Gewerkschaften organisierte Abwehrstreik statt, an dem sich mehrere hunderttausend Beschäftige beteiligten. Der Streik richtete sich gegen die sogenannten "Pensionssicherungsreform" der Regierung. Am 13. Mai beteiligten sich 250.000 Menschen bei strömendem Regen an einer vom ÖGB (Österreichischer Gewerkschaftsbund) organisierten Demonstration gegen die Regierung. Die Proteste mündeten schließlich in einen österreichweiten Streik am 3. Juni, an dem sich mehr als 1 Million Lohnabhängige beteiligten. Die Streikaktivitäten des Jahres 2003 gelten als die

größten der 2. Republik. Dieser für österreichische Verhältnisse doch massiven Zunahme gewerkschaftlicher Kämpfe ging natürlich eine Reihe von Protestmaßnahmen, Warnstreiks, Mobilisierungen (Betriebsvereinsammlungen) und Kampagnen seit dem Jahr 2000 voraus.

Im Kontext der Auseinandersetzungen mit der FPÖ und den Ursachen ihres Aufstiegs, dienten diese vorbereitenden Maßnahmen vermutlich der Versicherung der Gewerkschaft, dass ihre Mitglieder ihnen bei Arbeitsniederlegungen und anderen Maßnahmen auch folgen würden. Immerhin herrschte bis 2000 in der Öffentlichkeit ein Konsens darüber, dass es sich bei der FPÖ um eine Arbeiterpartei neuen Typs handle. Bürgerliche LeitartiklerInnen wurden nicht müde zu betonen, dass die FPÖ eine autoritäre Partei mit sozialistischen (!) Zügen sei. Die wachsende Bereitschaft der Lohnabhängigen und Gewerkschaftsmitglieder sich an Kampfmaßnahmen zu beteiligen, wurde etwa bei einer gewerkschaftlichen Urabstimmung im Jahr 2001 deutlich, an der sich fast 60% aller Gewerkschaftsmitglieder beteiligt hatten. Fast 90% der Abstimmenden sprachen sich für Kampfmaßnahmen aus. Um die Widersprüchlichkeit dieser Entwicklungen zu verdeutlichen, sei nur kurz darauf verwiesen, dass sich 95% der Abstimmenden gleichzeitig für eine Stärkung der Sozialpartnerschaft ausgesprochen hatten. Zweifelsohne weisen die gewerkschaftlichen Aktivitäten der letzten Jahre auf massive Veränderungen der industriellen Beziehungen in Österreich hin. Ja es ist angesichts der massiven Beteiligung an den Streikmaßnahmen und Demonstrationen erkennbar, dass es der Gewerkschaft gelungen ist, weite Teile der Bevölkerung/Lohnabhängigen zu mobilisieren.

Von linken StreikaktivistInnen wurden die Strategien der Gewerkschaftsführung aber zurecht erheblich kritisiert. So wurde einerseits immer wieder darauf verwiesen, dass Gewerkschaftsfunktionäre die jeweiligen Aktionen der Belegschaften massiv zu kontrollieren versuchten, um aus Angst vor medialer Gegenpropaganda, spontane und allzu radikale Aktivitäten zu verhindern. Andererseits wurde zu recht hervorgehoben, dass die Gewerkschaftsführung die Streiks zu rasch abgebrochen hat und sich meist mit der Zusage weiterer Verhandlungen zufrieden gab. Damit konnte zwar bei der ÖBB die angedrohte Kündigung von 7000 Beschäftigten und der Eingriff in die Tarifautonomie verhindert werden. Die Gewerkschaft erreichte aber letztlich nur, dass die Reform des Dienstrechts, der Einsparungsrahmen von der Regierung vorgegeben wurde, (Einsparungen von 100 Mio €) mit ihr ausgehandelt werden musste, die Bahnreform selbst konnte nicht verhindert werden. Auch bei den österreichweiten Streiks gegen die "Pensionssicherungsreform" fiel der Erfolg recht

mager aus und beschränkte sich auf kleinere Abfederungen des Gesamtpaketes. Bislang sind die Gewerkschaften vor einer tatsächlichen Machtprobe mit der Regierung bzw. den UnternehmervertreterInnen zurückgeschreckt. Die Gewerkschaften scheinen auf eine Verzögerung und Abfederung der Maßnahmen der Regierung zu setzen, des weiteren aber auf eine Regierungswechsel im Jahr 2006, der aufgrund der massiven Verluste der FPÖ als wahrscheinlich erscheint.

Dass die Lohnabhängigen hinter diesen Versuchen einer konfrontativen Strategie stehen, zeigen übrigens die Arbeiterkammerwahlen dieses Jahres, bei denen die Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen ihren Stimmenanteil um fast 6% auf 63,4% ausbauen konnte, während die Freiheitlichen Arbeitnehmer halbiert (auf 4,9%) wurden (und nur noch in Kärnten über 10% erreichten) und auch der konservative ÖAAB etwa 2,5% Stimmen verloren hat.

7.5. Ausblick

In den 1990er Jahren hatten die politischen Markt- und MeinungsforscherInnen das Bild der FPÖ als Arbeiterpartei neuen Typs, der es gelinge in die traditionellen Kernschichten der ArbeiterInnenbewegung einzudringen, massiv befördert. In einer Art Verelendungstheorie neuen Typs wurde aus den zur FPÖ gewechselten WählerInnen mehr oder weniger frustrierte, ressentimentgeladene männliche Arbeiter und Modernisierungsverlierer gemacht (Plasser et al. 2000; kritisch: Atzmüller 2002). Der Wahlerfolg der FPÖ erfolgte daher, so die weitere Schlussfolgerung der WahlforscherInnen und bürgerlichen KommentatorInnen, vorwiegend auf Kosten der SPÖ und sei ein Ergebnis der durch den "Sozialismus" verursachten politischen Stagnation in Österreich, die das Aufbrechen der verkrusteten Strukturen und einen notwendigen wirtschaftlichen Liberalisierungsschub verhindere. Die FPÖ selbst versuchte dieses Bild zu forcieren, gründete eine eigene Gewerkschaft jenseits des ÖGB (was im Sand verlief) und präsentierte sich in den 1990er Jahren zunehmend als Partei des sogenannten "kleinen Mannes" und als neue Vertretung der Arbeiter in Österreich[25].

Der Wahlerfolg der ÖVP 2002, der auf eine massive Wählerbewegung von der FPÖ zur ÖVP schließen ließ, stand mit der skizzierten Interpretation im Widerspruch. Nach der Wahl 2002

[25] Jörg Haider bezeichnete sich selbst einmal als eigentlichen Erben Bruno Kreiskys (sozialdemokratischer Bundeskanzler von 1970 bis 1983).

wurde daher behauptet, mit Karl Heinz Grasser und den anderen zurückgetretenen FPÖ-PolitikerInnen habe sich der wirtschaftsliberale und vernünftige, weil regierungsfähige Teil von der FPÖ ab- und der ÖVP zugewandt. Darüberhinaus schien die Niederlage der FPÖ 2002 und bei den meisten folgenden Wahlen, all jene Lügen zu strafen, die vor dem besonderen Charakter der FPÖ und damit der neuen Regierung gewarnt hatten. Die ÖVP und Kanzler Schüssel erschienen als die großen politischen Sieger, die die FPÖ nicht durch Ausgrenzung sondern durch ein gemeinsames Regierungsprojekt gezähmt hätten.

Dem widerspricht aber die fortgesetzte Instabilität der Regierung und die Wiederwahl Haiders, der sich als bürgerliche Alternative zur Rückkehr eines "sozialistischen" Landeshauptmannes und als Rächer der von der Wiener Regierung "verratenen" PensionistInnen präsentierte, zum Landeshauptmann in Kärnten 2004.

Zwar lassen einige Wahlergebnisse des Jahres 2004 (Präsidentschaftswahl, Arbeiterkammerwahl, Landtagswahlen v.a. in Salzburg und Oberösterreich) den Schluss zu, dass die schwarz-blaue Regierungskoalition aufgrund der großen Verluste der FPÖ, die bei den nächsten Wahlen eventuell hinter die Grünen zurückfallen wird, und aufgrund erster Stimmverluste bei der ÖVP nicht mehr fortsetzbar sein wird. Trotzdem ist nicht unwahrscheinlich, dass die ÖVP auch 2006 ihre Führungsposition halten kann. Es ist klar, dass sie sich für diesen Fall neue Koalitionsmöglichkeiten eröffnen muss. Eine, die auch den LeitartiklerInnen der bürgerlichen Medien als charmante und zukunftsweisende Option erscheint, begann sich die ÖVP in den Koalitionsverhandlungen mit den Grünen nach der letzten Wahl und der ersten schwarz-grünen Koalition auf Länderebene zu eröffnen.

Wenn es der ÖVP gelingt durch eine Koalition mit den Grünen das sozial-liberale, hochgebildete und urbane Bürgertum, etwa durch Angebote im migrations- und umweltpolitischen Bereich, an den neoliberalen Bruch mit dem fordistischen Klassenkompromiss in Österreich zu binden, dann steht einer fundamentalen und umfassenden Umwälzung der österreichischen Gesellschaft nicht mehr viel im Weg.

Zwar hat das Konfliktniveau in Österreich seit dem Regierungsantritt der schwarz-blauen Koalition im Jahr 2000 massiv zugenommen, alles in allem sind die Auseinandersetzungen aber an ihren inneren Widersprüchen – wie etwa der v.a. symbolische Charakter der Bewegung gegen Schwarz-Blau - und an ihrem defensiven Charakter gescheitert. Es ist offensichtlich geworden, dass diese Bewegungen und Kampfformen dem neoliberalen und

neokonservativen Umbau Österreichs auf Dauer nicht entgegengetreten können. Dies gilt v.a. für die Auseinandersetzungen um den Ab- und Umbau der sozialen Sicherungssysteme. Die defensive Verteidigung der sogenannten sozialen Errungenschaften des fordistischen Wohlfahrtsstaates im Namen einer paternalistischen Solidarität mit den Schwachen kann den Widerstand gegen die "wirtschaftlichen Sachzwänge" der Budgetpolitik und der Standortsicherung und rechte Gesellschaftspolitik nicht organisieren. Gerade mit Blick auf die sozialen Sicherungssysteme wäre zu fragen, inwieweit die gesellschaftlichen Dynamiken sowie individuellen und kollektiven Autonomiegewinne, die durch sie eröffnet werden über den bürokratisch-etatistischen Charakter des Wohlfahrtsstaates hinausweisen. Es ist daher notwendig nach dem emanzipativen Gehalt, der in den sogenannten Pensionskrisen, den Krisen im Gesundheits- und Bildungssektor aber auch auf den Arbeitsmarkt sichtbar wird, zu fragen. In diesen Krisen werden gesellschaftliche Bedürfnisse (z.B. menschenwürdiges Leben im Alter, individuelle Emanzipation, Verweigerung der Lohnarbeit etc.) sichtbar, die die kapitalistisch-patriachalen Formen der Vergesellschaftung potenziell hinter sich lassen. Erst wenn es den emanzipatorischen Bewegungen – nicht nur – in Österreich gelingt, diese Bedürfnisse aufzunehmen und zu politisieren, und den Widerstand gegen die neoliberale und neokonservative Regierungspolitik mit den alltäglichen Bedürfnissen und Lebensverhältnissen der Menschen zu verknüpfen, kann sich daraus vielleicht der Kampf um eine alternative Gesellschaftsform entwickeln.

8. AKTIVIERUNG STATT VOLLBESCHÄFTIGUNG – DIE ENTWICKLUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK IN ÖSTERREICH[26]

8.1. Einleitung

In diesem Beitrag werde ich die Entwicklung der Arbeitsmarkpolitik in Österreich analysieren, wobei ich den Schwerpunkt auf die Analyse der aktiven Arbeitsmarktpolitik legen möchte. Aktive Arbeitsmarktpolitik hat im Kontext der weit reichenden Restrukturierungen der sozialen Sicherungssysteme und der unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Modelle sowie angesichts fortgesetzter Arbeitsmarktprobleme in Europa erheblich an Bedeutung gewonnen. Zwar sind die politischen Auseinandersetzungen zur Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten in Europa weiterhin von Diskursen über einen notwendigen Rückbau des Staates und die Durchsetzung einer schlanken Form von Staatlichkeit bestimmt. Im Bereich der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik, die seit 1997 sogar in einem eigenen Politikbereich der EU – nämlich in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EES) – institutionalisiert ist, führten die politischen Strategien zum Umbau des Wohlfahrtsstaates jedoch zu einem Ausbau bzw. einer Vervielfältigung und oft sogar grundlegenden Neuentwicklung von Institutionen, Steuerungsmechanismen und Programmen für Arbeitslose. Eine wachsende Zahl von Menschen wird im Falle von Arbeitslosigkeit mit einem zunehmend differenzierten Set von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konfrontiert. Ziel praktisch aller arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist es, Arbeitslose zu aktivieren und ihre Beschäftigungsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit unter sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch geeignete Maßnahmen zu sichern und auszubauen und so zur Flexibilität der Arbeitsmärkte beizutragen. Diese Entwicklungen haben spätestens seit Mitte der 1990er Jahre auch Österreich erfasst und haben einen durchaus national spezifischen Entwicklungspfad in der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik befördert. Um die Besonderheiten der Entwicklungen in Österreich zu verstehen, ist es aber notwendig, einerseits auf die arbeitsmarktspezifischen Rahmenbedingungen und andererseits auf die

---

26 Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2009): Aktivierung statt Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich; in: Hermann, Christoph/Atzmüller, Roland (Hg.), Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, FORBA-Forschung Bd. 4, Berlin, S. 135-186

historische Evolution der Arbeitsmarktpolitik und der damit betrauten Institutionen näher einzugehen.

Im ersten Teil dieses Beitrags werde ich einen kurzen Überblick über die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit in Österreich seit Anfang der 1980er Jahre geben. Der folgende Abschnitt wird sich den historischen Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik widmen. Dabei werde ich besonders auf die Anfänge der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich und auf die Entwicklungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung eingehen, die spätestens seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre v.a. von Leistungskürzungen und Erschwernissen beim Zugang zu Ansprüchen geprägt sind. Im dritten Abschnitt werde ich mich mit der institutionellen Reform der Arbeitsmarktverwaltung (AMV) in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auseinander setzen, die schließlich zur Ausgliederung des Arbeitsmarktservice (AMS) und zu einer grundlegenden Neubestimmung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen mit dem Ziel der Verbesserung der Arbeitsvermittlung geführt hat. Im vierten Abschnitt werde ich schließlich die Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich, die in den letzten Jahren ausgebaut und ausdifferenziert wurde und mehr und mehr Arbeitslose in Maßnahmen einbezieht, näher diskutieren. Abschließen werde ich den Beitrag mit einer kurzen Einschätzung der Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (ALVG) 2007.

8.2. Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Österreich

Im Jahr 2007 waren im Durchschnitt 222.249 Personen in Österreich arbeitslos, was einer Arbeitslosenquote von 6,2 Prozent (nationale Registerquote) entspricht. Der Anteil der Frauen betrug 97.902 oder 44 Prozent, was eine Arbeitslosenquote von 6,0 Prozent (nationale Registerquote) ergibt. Die Arbeitslosigkeit ist damit zwar seit 2005 um etwa 30.000 Personen zurückgegangen, liegt aber immer noch über dem Wert von 1999. Im internationalen Vergleich ist die Arbeitslosenrate in Österreich relativ niedrig und lag nach den Kriterien des Labour Force Surveys, der den Analysen von Eurostat und Statistik Austria zugrunde gelegt ist, im Jahr 2007 bei 4,4 Prozent (BMWA), während der durchschnittliche Wert der EU-27 bei 6,8 Prozent liegt.

Trotz der relativ guten internationalen Position zeigt Abbildung 5 ein kontinuierliches, von zyklischen Schwankungen unterbrochenes Anwachsen der Arbeitslosigkeit seit Anfang der

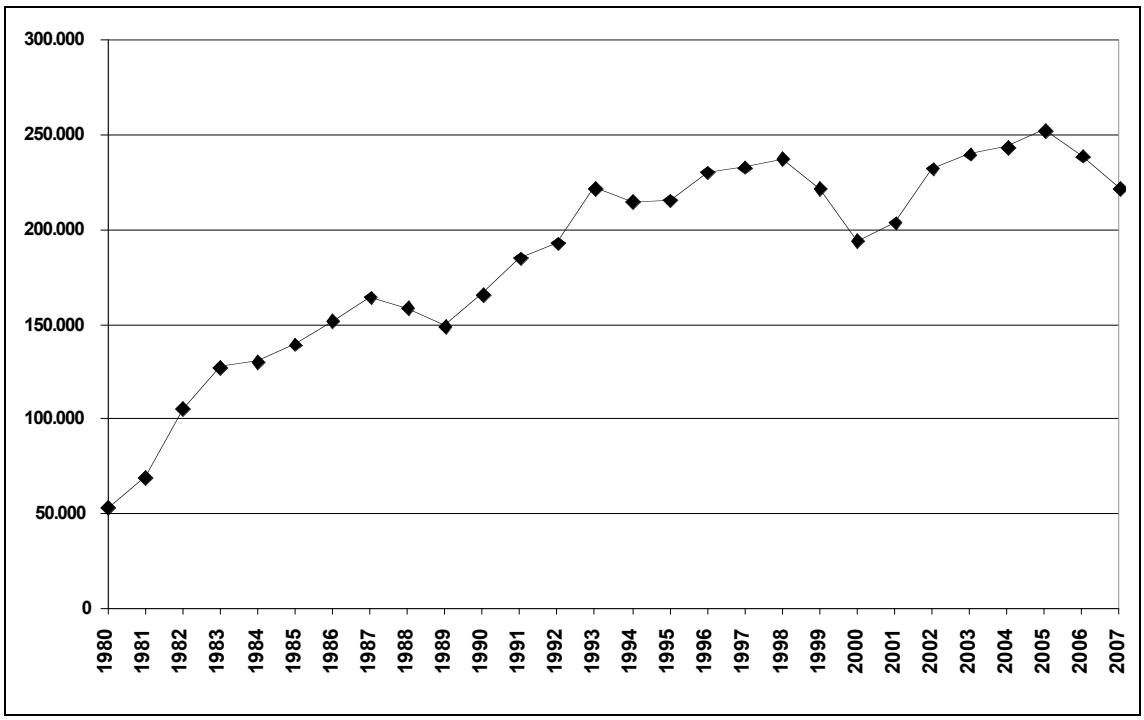
1980er Jahre. Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit bricht auch der gesellschaftliche Konsens zur Vollbeschäftigung zwischen den politischen Lagern und den Interessenvertretungen der Beschäftigten und der Unternehmen. In den 1970er Jahren hatte die damalige SPÖ-Alleinregierung durch eine Reihe beschäftigungs- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen versucht, mögliche Auswirkungen der sich abzeichnenden internationalen wirtschaftlichen Probleme auf Österreich abzufangen und die Wirtschaftskrise zu durchtauchen. Durch eine expansive Budgetpolitik und die Kompensation der Reduktion der privaten Nachfrage durch öffentliche Kreditaufnahme, Maßnahmen, die durch die Hartwährungspolitik und sozialpartnerschaftlich abgestimmte Lohn- und Preispolitik flankiert waren, sollte gemäß der austrokeynesianischen Doktrin die Beschäftigung zeitlich befristet stabilisiert werden (Tálos 1987; Unger 1999).

Die makroökonomische Beschäftigungspolitik wurde abgestützt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Sicherung von Beschäftigung und die Erhaltung von Arbeitsplätzen auf der einen sowie durch die Steuerung des Arbeitskräfteangebots auf der anderen Seite. Neben arbeitszeitpolitischen Maßnahmen zur Reduktion des angebotenen Arbeitsvolumens (Reduktion der Arbeitszeit auf 40 Stunden, Ausdehnung des Urlaubsanspruchs, Erleichterung des Zugangs zu vorzeitiger Pensionierung) wurden durch eine Reduktion der ausländischen Arbeitskräfte („Gastarbeiter“) Probleme des Arbeitsmarkts in Österreich externalisiert. Die Politik der Sicherung der Vollbeschäftigung (der inländischen Beschäftigten) konnte bis Ende der 1970er Jahre fortgesetzt werden, wofür eine Reihe von Entwicklungen förderlich war. Dazu zählte etwa die massive, nachholende Ausweitung des Dienstleistungssektors, die Stabilisierung der Beschäftigung durch die verstaatlichte Industrie und die Expansion des Bildungssektors, die den Eintritt Jugendlicher in das Erwerbsleben verzögerte.

Neben Maßnahmen zur Sicherung von Beschäftigung zielte aktive Arbeitsmarktpolitik in dieser Zeit v.a. auf die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte zur Unterstützung des Strukturwandels und zur Vermeidung friktionaler Arbeitslosigkeit. Emmerich Tálos (1987) zeigt außerdem, dass in diesen Jahren sukzessive die wachsenden Probleme bestimmter Gruppen am Arbeitsmarkt, wie etwa junger und älterer Arbeitskräfte, Frauen, aber auch regionale Disparitäten in der Beschäftigungsentwicklung von den politischen AkteurInnen wahrgenommen wurden.

Die Politik des Austro-Keynesianismus der 1970er Jahre (Unger 1999) geriet jedoch angesichts der wirtschaftlichen Krisenerscheinungen ab Anfang der 1980er Jahre und damit verbundener steigender Budgetprobleme massiv unter Druck und wurde schließlich in den veränderten politischen Konstellationen (große Koalition aus SPÖ und ÖVP seit 1986) der zweiten Hälfte der 1980er Jahre aufgegeben. Als Anfang der 1980er Jahre die Wirtschaftskrise auf Österreich durchschlug, kam es zu einem raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Waren 1980 erst etwas mehr als 50.000 Menschen arbeitslos gemeldet, was einer Arbeitslosenrate von 1,87 Prozent entsprach, so waren es 1986 bereits mehr als 151.000 oder 5,2 Prozent. Trotz zyklisch bedingter Rückgänge in Perioden erhöhten Wirtschaftswachstums ist die Arbeitslosigkeit seither kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2005 betrug der Jahresdurchschnitt an gemeldeten Arbeitslosen 252.654 oder 7,25 Prozent (siehe Abbildung 5 und Abbildung 6) – der in absoluten Zahlen bislang höchste Wert.

Abbildung 5: Entwicklung der Arbeitslosigkeit: absolut



Quelle: BMWA

Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist auch in Österreich nicht auf alle Gruppen von Beschäftigten gleich verteilt (Dimmel 2000). Einige Personengruppen sind in überdurchschnittlichem Maß von immer wiederkehrender Arbeitslosigkeit und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen oder auch von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Die Probleme

am Arbeitsmarkt verbinden sich mit der Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse und führen zu einer weit reichenden Fragmentierung der Beschäftigungsverhältnisse und einer Destabilisierung des so genannten Normalarbeitsverhältnisses (Fink 2003; Tálos 1999; Artner 1998), wie es auf national spezifische Weise in der Periode der Vollbeschäftigung auch in Österreich für einen Großteil der inländischen Beschäftigten etabliert werden konnte und das zudem auch den Orientierungsrahmen für die beschäftigungspolitischen Maßnahmen des Austro-Keynesianismus bildete.

Um die Evolution und Ausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich zu verstehen, ist es daher notwendig, einige Dimensionen der Struktur und Dynamik der Arbeitslosigkeit und die arbeitsmarktspezifischen Probleme verschiedener Gruppen in Österreich näher herauszuarbeiten.

Seit 2000 liegt die Arbeitslosenrate von Männern nach der nationalen Definition (Registerquote) um fast einen Prozentpunkt über der Arbeitslosenrate von Frauen, was das letzte Mal Anfang der 1980er Jahre der Fall war[27]. Mehrere Ursachen können für diese Entwicklungen angeführt werden. Zum einen ist die Frauenerwerbsquote aufgrund des raschen Wachstums der Teilzeitbeschäftigung stärker gestiegen als jene der Männer. Außerdem wird das Arbeitskräftepotenzial, das der Berechnung der Arbeitslosigkeit zugrunde liegt, durch die überwiegend weiblichen BezieherInnen des Kinderbetreuungsgeldes erhöht (etwa 170.000 Personen im Jahr 2007). Das Kinderbetreuungsgeld wurde im Jahr 2002 von der Koalitionsregierung aus ÖVP und FPÖ eingeführt und löste das Karenzgeld ab. Da Letzteres als Versicherungsleistung organisiert war und daher nur unselbständig Beschäftigte erfasste und da der neue Sozialtransfer außerdem eine Verlängerung des Leistungsanspruchs auf „30 + 6 Monate“ brachte (30 Monate für einen Elternteil, weitere sechs Monate, wenn auch der/die andere in Karenz geht), führte die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes zu einer Ausdehnung des BezieherInnenkreises, der nunmehr in das Arbeitskräftepotenzial eingerechnet wird. Julia Bock-Schappelwein (2005) vom Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) führt den Anstieg der Arbeitslosenrate von Männern auf den beschleunigten

[27] In der Arbeitskräfteerhebung der Statistik Austria wird die Arbeitslosenrate nach dem international vergleichbaren Labour Force-Koncept erhoben. Nach diesem Maß liegt die Arbeitslosenrate von Frauen seit 1996 mit Ausnahme der Jahre 2002 und 2003 über jener der Männer.

Rückgang der Beschäftigung im sekundären Sektor seit den 1990er Jahren zurück, der sich seit 2000 fortsetzte und mit einer Reduktion des Beschäftigungswachstums im tertiären Sektor in diesen Jahren verband. Für arbeitslose Männer, die keine Beschäftigung mehr im sekundären Sektor finden konnten, wurde es daher schwieriger, im tertiären Sektor unterzukommen.

Die in der Arbeitskräfteerhebung nach dem Labour Force-Konzept[28] (Statistik Austria 2007a; 2007b; 2007c) erhobene und für internationale Vergleiche herangezogene Arbeitslosenquote liegt klar unter den nach der nationalen Definition errechneten Werten (Abbildung 6). Die Entwicklungstendenz verläuft jedoch alles in allem ähnlich. Auffällig ist jedoch das in fast allen Jahren höhere Ausmaß der Arbeitslosigkeit von Frauen nach dieser Berechnungsmethode.

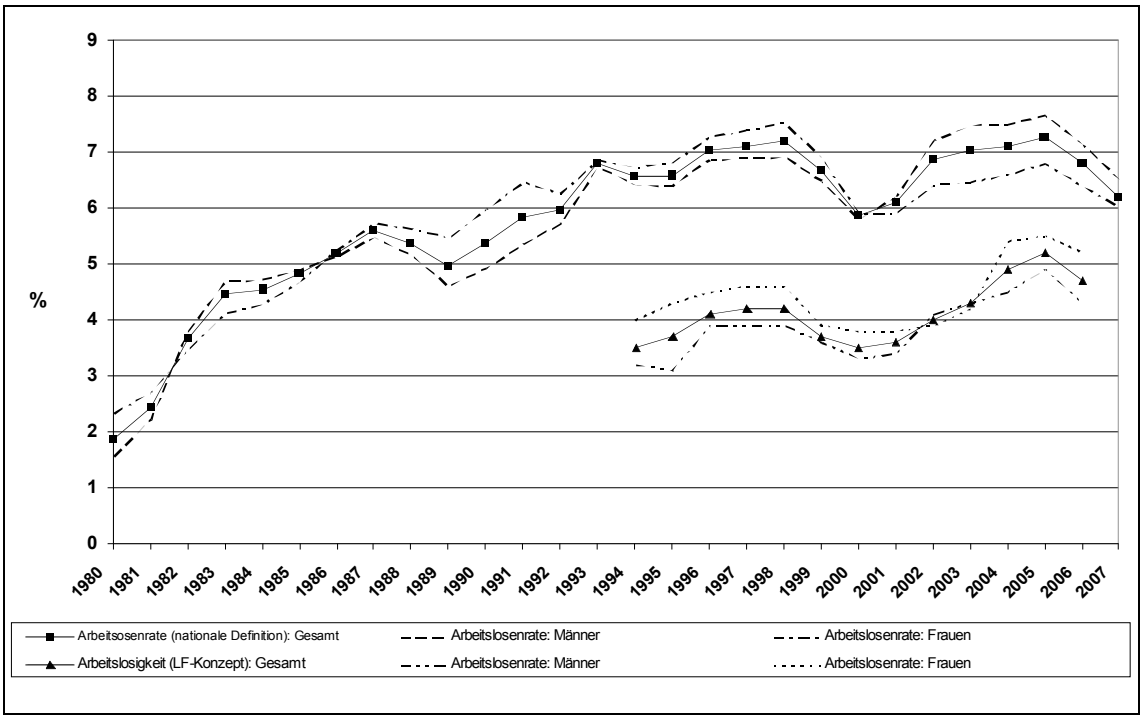
Vergleicht man die Unterschiede in der Arbeitslosenrate zwischen Arbeitskräften inländischer und solchen ausländischer Herkunft, so wird eine weitere Differenzierungsachse des österreichischen Arbeitsmarktes erkennbar. Ausländische Arbeitskräfte sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als inländische. Ja mehr noch: Seit dem Jahr 2000 scheint die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in- und ausländischer Arbeitskräfte immer stärker auseinander zu gehen. Während die Entwicklung der Arbeitslosigkeit inländischer Arbeitskräfte auf hohem Niveau und zyklusabhängig seit Mitte der 1990er Jahre stabil zu bleiben scheint, erhöht sich der Anteil arbeitsloser MigrantInnen v.a. seit dem Jahr 2000.

> „However, due to the employment concentration of migrant workers upon cyclically sensitive industries, the rise of unemployment rates of foreign workers has been more pronounced, i.e., by 3.1 percentage points to 10.6 percent in the recession.“ (Biffl 2007: 75f)

---

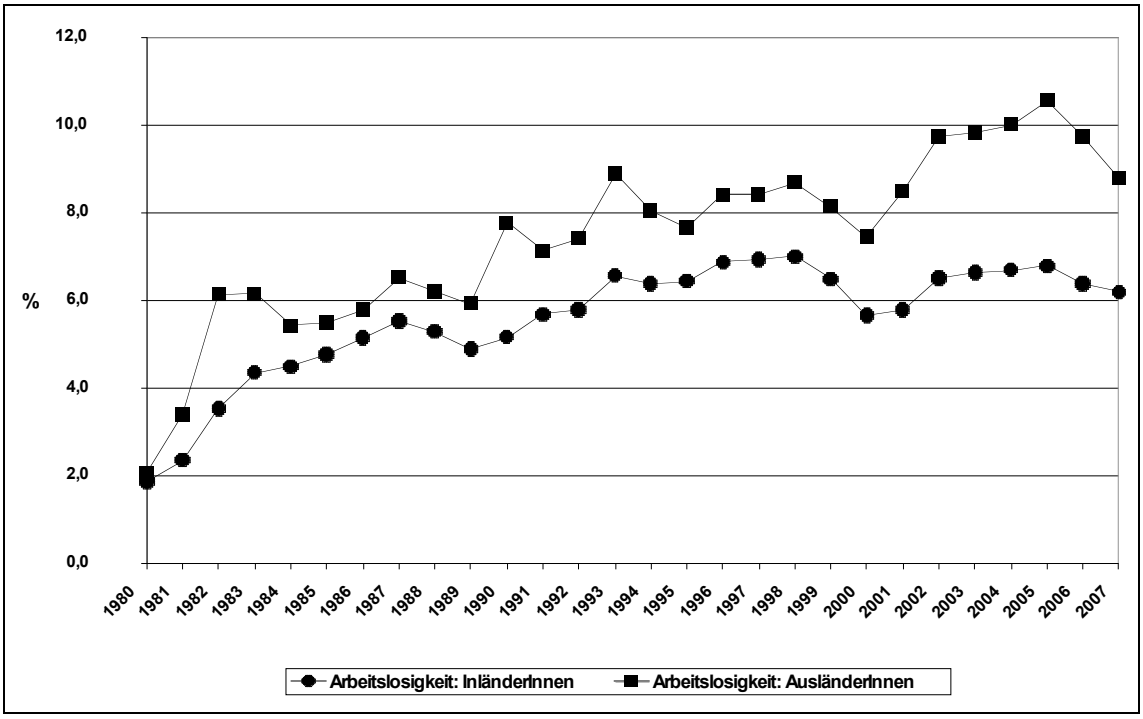
[28] „Beim Labour Force-Konzept basiert die Zuordnung von Personen zu Erwerbstätigen, Arbeitslosen und Nicht-Erwerbspersonen auf den Richtlinien der internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Als erwerbstätig gilt z.B. eine Person, wenn sie nur eine Stunde in der Referenzwoche gearbeitet hat, als arbeitslos, wenn sie in diesem Sinne nicht erwerbstätig ist, aktuell aktive Schritte zur Arbeitssuche getätigt hat und kurzfristig zu arbeiten beginnen kann.“ (Statistik Austria)

Abbildung 6: Entwicklung der Arbeitslosenrate nach nationaler Berechnung und Labour Force-Konzept, in Prozent



Quelle: BMWA, Statistik Austria

Abbildung 7: Entwicklung der Arbeitslosigkeit InländerInnen/AusländerInnen, in Prozent



Quelle: BMWA

Die durchschnittliche Arbeitslosenquote sagt jedoch noch wenig über die Dynamik und Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes und das absolute Ausmaß der jährlich von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen und die daraus resultierenden Erfordernisse für die Arbeitsmarktpolitik aus. Insgesamt waren 2007 mehr als 775.000 Personen von Arbeitslosigkeit betroffen, fast 336.000 davon Frauen (zum Vergleich: die Zahl der unselbständig Beschäftigten liegt bei etwa 3,3 Millionen).

Die Zahl der jährlich von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen hat sich seit 1980 mehr als verdreifacht. In diesem Jahr betrug die Betroffenheitsquote 242.500 (BMAS 1992). Insgesamt werden in Österreich jährlich etwa 1,5 Millionen unselbständige Beschäftigungsverhältnisse beendet bzw. wieder aufgenommen (Artner 2001; BMWA 2007a; 2007b). Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) folgt auf etwa 50 Prozent der Beendigungen eines unselbständigen Beschäftigungsverhältnisses der Übergang in eine erwerbsferne Position (z.B. Elternkarenz, Pension). Umgekehrt erfolgen etwa 50 Prozent der Aufnahmen eines unselbständigen Beschäftigungsverhältnisses aus ebensolchen Positionen. Etwa 320.000 Personen gelingt der direkte Übergang in ein anderes Beschäftigungsverhältnis. In Bezug auf die Dynamik des österreichischen Arbeitsmarkts im internationalen Vergleich kommt das WIFO-Weißbuch zu „Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation“ zum Schluss:

> „Insgesamt dürfte (...) die Arbeitsmarktflexibilität in Österreich eher über dem EU-Durchschnitt liegen.“ (Guger/Leoni 2006: 10)

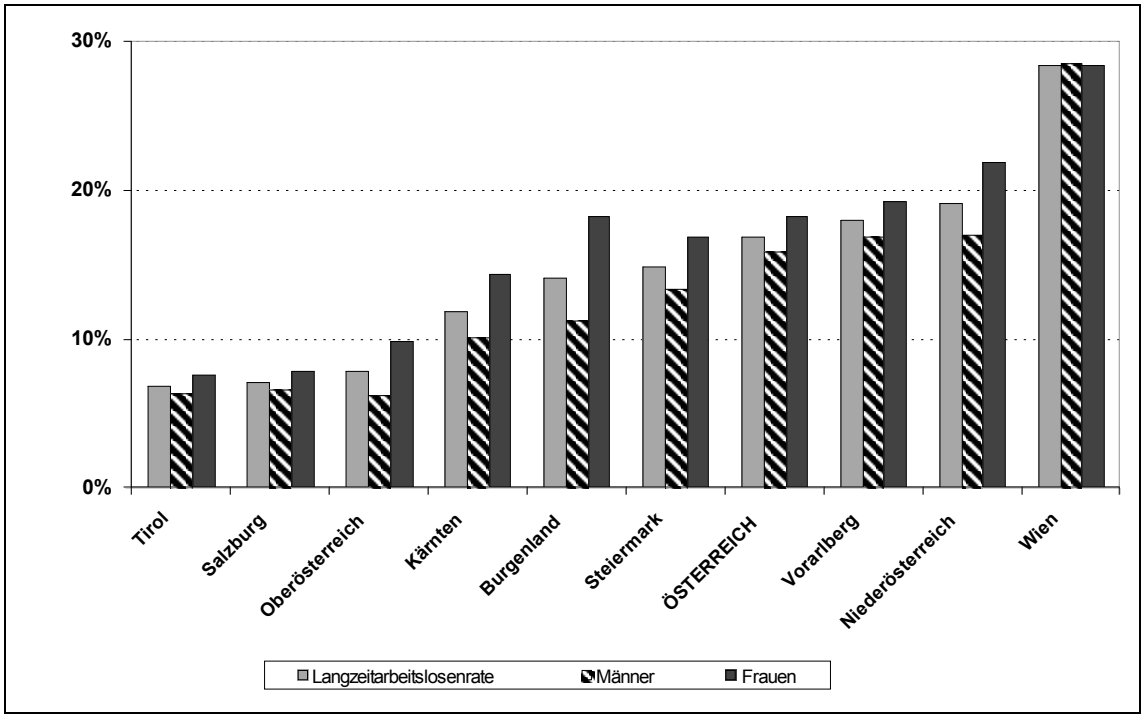
Die „Flexibilität“ des österreichischen Arbeitsmarktes dürfte sich jedoch stark auf bestimmte Personengruppen konzentrieren. Die durchschnittliche Dauer der Beschäftigungsverhältnisse ist für Personen im Haupterwerbsalter nämlich kaum gesunken, instabile Beschäftigungsverhältnisse sind eher auf Personen unter 25, kleine Betriebe und bestimmte Wirtschaftszweige konzentriert (Guger/Leoni 2006).

Die Anzahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen und die Zahl der jährlichen Beendigungen eines Beschäftigungsverhältnisses reichen jedoch nicht aus, um die besonderen Arbeitsmarktprobleme einzelner Gruppen von Arbeitskräften analysieren zu können. Diese können sich in besonders langer Dauer von Arbeitslosigkeitsepisoden, immer

wiederkehrenden Unterbrechungen des Erwerbslebens durch Arbeitslosigkeit und/oder in überdurchschnittlicher Betroffenheit manifestieren.

So sind 16,9 Prozent der arbeitslos gemeldeten Personen in Österreich Langzeitarbeitslose (Abbildung 8). Frauen (18,3 Prozent) sind in stärkerem Ausmaß von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Männer (15,9 Prozent). Die bundesweite Statistik nivelliert die zum Teil gravierenden regionalen Unterschiede im Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit. Während dieser Anteil in Wien bei 28,5 Prozent liegt, erreichen Bundesländer wie Tirol (6,9 Prozent), Salzburg (7,2 Prozent) und Oberösterreich (7,8 Prozent) Werte unter zehn Prozent. In den Bundesländern mit Ausnahme von Wien sind Frauen stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Männer. Das gilt insbesondere für das Burgenland, Kärnten sowie für Niederösterreich und Oberösterreich. In der Bundeshauptstadt Wien gibt es kaum geschlechtsspezifische Unterschiede in der vom Arbeitsmarktservice (AMS) ausgewiesenen Quote für Langzeitarbeitslosigkeit.

Abbildung 8: Langzeitarbeitslosigkeit (>180 Tage) in Österreich

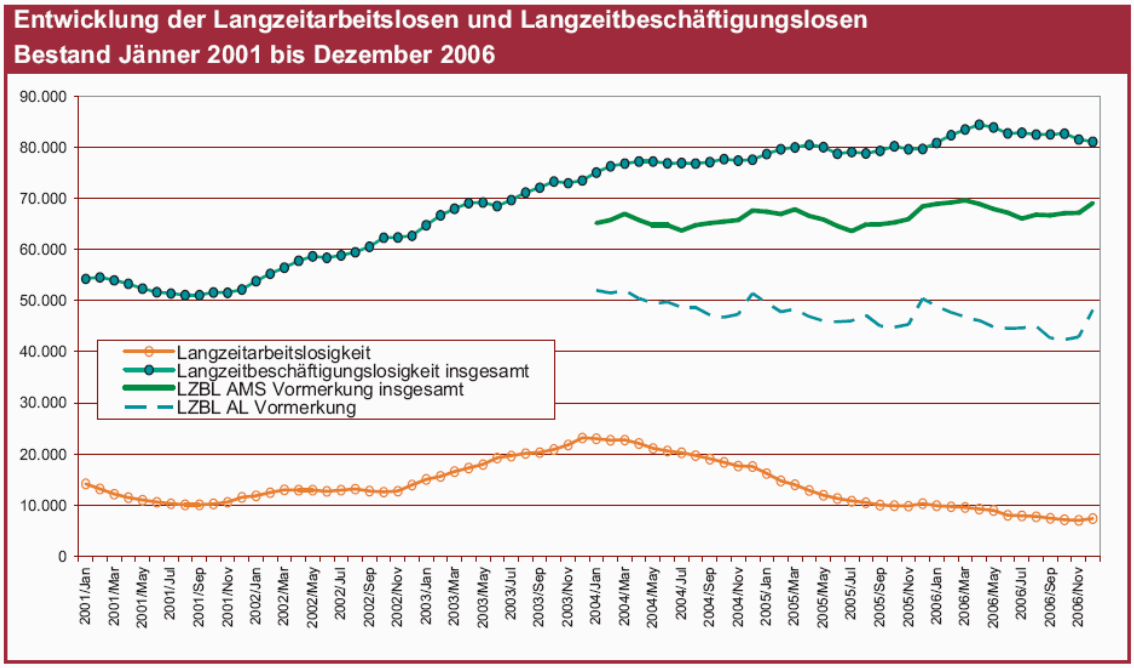


Quelle: BMWA

Sieht man von den spezifischen Problemen des Wiener Arbeitsmarktes ab, ist die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit aus internationaler Perspektive relativ niedrig. Die offiziellen

statistischen Daten sind jedoch mit Vorsicht zu betrachten, da bspw. die regionalen Geschäftsstellen des AMS immer wieder Schulungsmaßnahmen zur Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeitsquote nutzen. Die Teilnahme an einer Schulungsmaßnahme, die länger als 28 Tage dauert, bewirkt, dass die betreffende Person im Register neu gezählt wird. Abbildung 9 stellt daher einen vom AMS entwickelten Indikator zur Langzeitbeschäftigungslosigkeit und den offiziellen Wert zur Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber (BMWA 2007b). Dieser Indikator zeigt eine erheblich größere Zahl von Personen, denen über einen längeren Zeitraum die Integration in den Arbeitsmarkt nicht gelingt – wobei festzuhalten ist, dass auch dieser Indikator Personen nicht mehr zählt, die aufgrund der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses ihre Arbeitslosigkeit länger als 62 Tage unterbrechen. Es handelt sich daher auch bei diesem Indikator nicht um ein Maß für die Betroffenheit durch unsichere Beschäftigungsverhältnisse und oftmalige Unterbrechungen des Erwerbsverlaufs.

Abbildung 9: Langzeitbeschäftigungslosigkeit



Quelle: BMWA Arbeitsmarktmonitoring

Zur Erläuterung:

- Personen gelten in Österreich als langzeitarbeitslos, wenn sie länger als sechs Monate beim AMS als arbeitssuchend vorgemerkt sind. Im Jahr 2006 waren 23,7 Prozent (8.350 Personen, 3,5 Prozent aller Arbeitslosen) der Langzeitarbeitslosen gemäß der österreichischen Definition länger als zwölf Monate arbeitslos

- Das AMS hat 2002 einen Indikator zur Langzeitbeschäftigungslosigkeit entwickelt, um Personen mit schwer wiegenden Wiedereingliederungsproblemen in den Arbeitsmarkt besser erfassen zu können

Definition: „Eine Person ist langzeitbeschäftigungslos, wenn die Netto-Dauer der beim AMS registrierten Arbeitslosigkeit (AL), Lehrstellensuche (LS) und Schulungsteilnahme (SC) 365 Tage überschreitet (Unterbrechungen – d.h. andere PST Stati oder Vormerkunterbrechungen – werden nicht berücksichtigt). Nach einer Unterbrechung von über 62 Tagen endet die Episode der Langzeitbeschäftigungslosigkeit." (APF-Team 2007, S. 24)

D.h. langzeitbeschäftigungslose Personen, die in der obigen Abbildung erfasst werden, können registriert arbeitslos, in einer Schulungsmaßnahme, anderweitig beim AMS vorgemerkt, aber auch kurzfristig beschäftigt oder „Out of Labourforce" (also nach dem Labour Force Konzept nicht (mehr) dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen) sein.

Die Daten zur durchschnittlichen Dauer von Arbeitslosigkeitsperioden verfestigen das skizzierte Bild. Im Bundesdurchschnitt dauerte eine Arbeitslosigkeitsperiode im Jahr 2006 114 Tage (Frauen 110, Männer 112). Die Dauer von Arbeitslosigkeitsperioden steigt mit dem Alter der Arbeitslosen an. Personen, die nur über einen Pflichtschulabschluss verfügen, sind überdurchschnittlich lange arbeitslos, wie aus Tabelle 1Tabelle 1 hervorgeht. Die Differenzen zwischen den einzelnen Bildungsgruppen fallen aber geringer aus als zwischen den verschiedenen Alterskategorien.

Tabelle 1: Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen

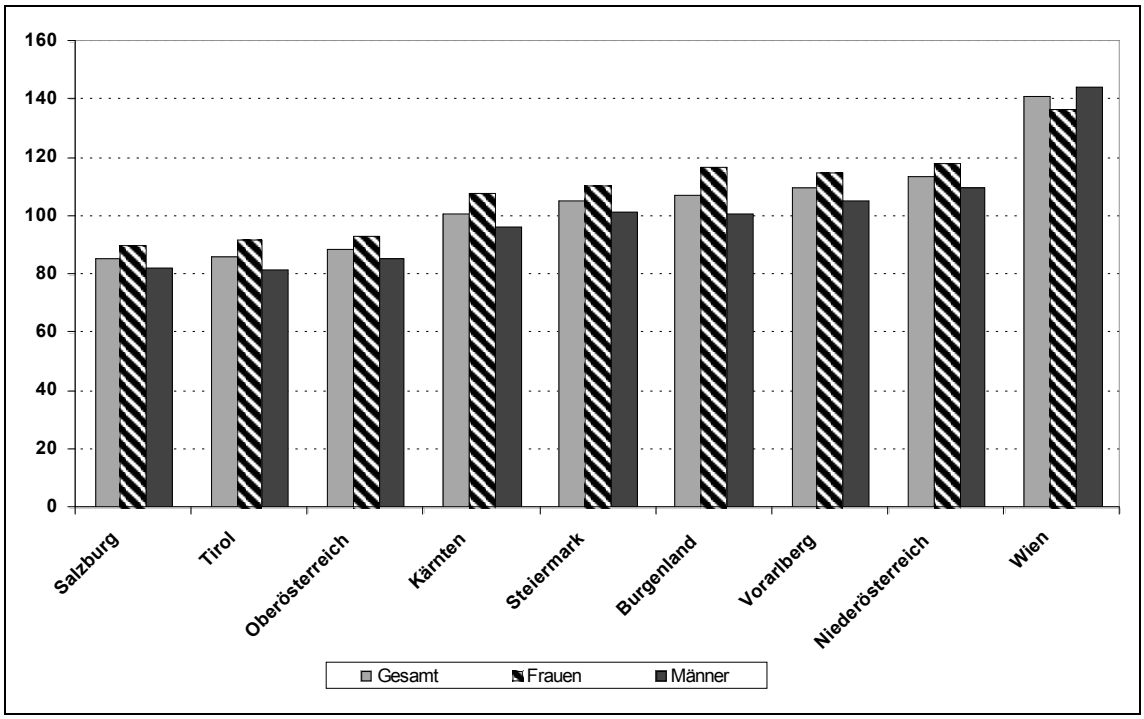
	Gesamt	Frauen	Männer
bis 19 Jahre	66	69	63
20 bis 24 Jahre	81	82	80
25 bis 29 Jahre	94	98	92
30 bis 34 Jahre	102	108	97
35 bis 39 Jahre	108	113	103
40 bis 44 Jahre	113	116	110
45 bis 49 Jahre	117	120	114
50 bis 54 Jahre	117	121	114
55 bis 59 Jahre	129	130	128
60 bis 64 Jahre	134	94	138
65 Jahre und älter	144	174	130
	Gesamt	**Frauen**	**Männer**
Pflichtschulausbildung	120	123	118
Lehrausbildung	103	109	100
Mittlere Ausbildung	108	108	107
Höhere Ausbildung	103	97	110
Akademische Ausbildung	105	99	114
Insgesamt	**114**	**110**	**112**

Quelle: AMS

Auch die regionalen Disparitäten in der Dauer der Arbeitslosigkeit fallen stärker aus als die Unterschiede zwischen Bildungskategorien, wie aus Abbildung 10 hervorgeht. Diese zeigt die besonderen Probleme des großstädtischen Arbeitsmarktes in Wien, der klar über dem Durchschnitt liegende Werte für die Dauer einer Arbeitslosigkeitsperiode aufweist. Sieht man von Vorarlberg ab, ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in den östlichen

Bundesländern höher als in den westlichen. Außerdem weisen Frauen mit Ausnahme Wiens eine längere Dauer von Arbeitslosigkeit auf.

Abbildung 10: Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in Tagen (2007)

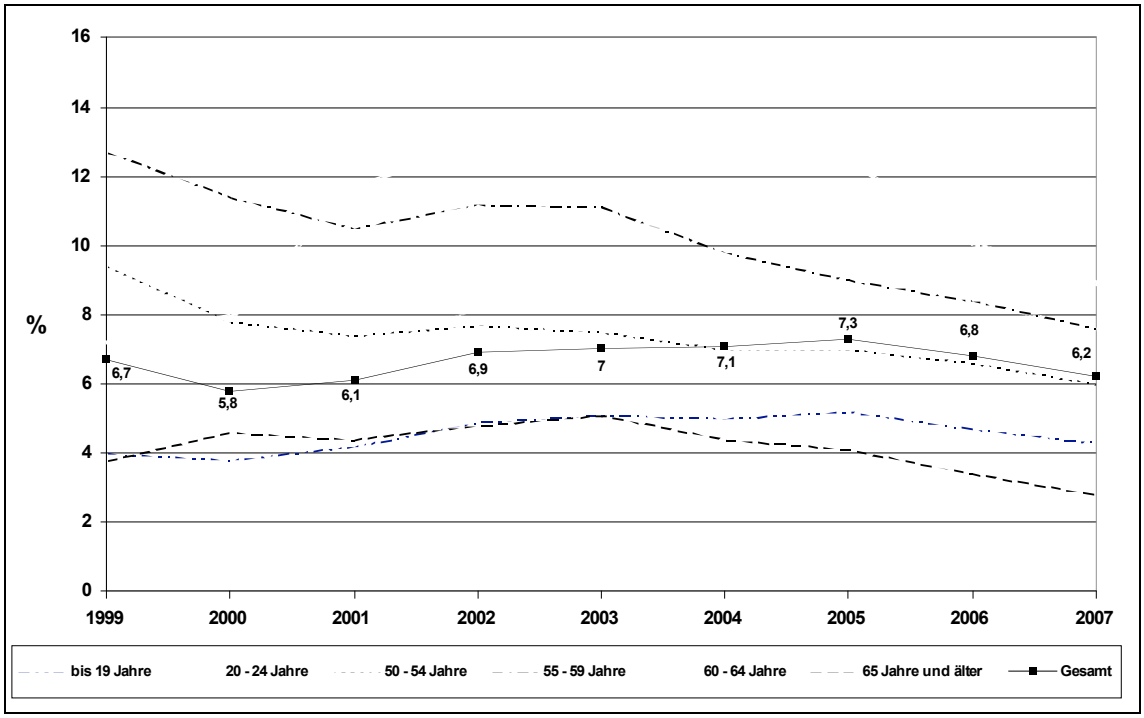


Quelle: BMWA

Eine Analyse der Struktur der Arbeitslosigkeit nach unterschiedlichen Alterskategorien im Zeitverlauf bestätigt die bereits mit Bezug auf die durchschnittliche Verweildauer angedeuteten Unterschiede zwischen verschiedenen Alterskategorien. Abbildung 11 zeigt, dass einerseits Personen im Alter von 50-59 Jahren und 60-64 Jahren, andererseits Personen im Alter von 20-24 Jahren überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Besonders auffällig ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe der 60-64-Jährigen in den letzten Jahren. Das hat mit den Pensionsreformen der Jahre 2002 und 2003 zu tun, die eine Einschränkung und schließlich schrittweise Abschaffung der Frühpension und anderer Möglichkeiten des vorzeitigen Eintritts in die Alterspension gebracht haben. Auffällig ist auch, dass die vom AMS ausgewiesene Arbeitslosenrate der Beschäftigtengruppe bis 19 Jahre klar unter der Durchschnittsrate liegt. Die vom AMS ausgewiesene Arbeitslosenquote der 20-24-Jährigen liegt hingegen klar über dem Durchschnitt, was m.E. auf wachsende Probleme junger Erwachsener, nach dem Abschluss der Erstausbildung dauerhaft Beschäftigung zu finden, hinweist. Die vom AMS ausgewiesene Registerarbeitslosenquote für

Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren dürfte die Probleme für Jugendliche am Arbeitsmarkt außerdem insgesamt unterschätzen (Lutz et al. 2006).

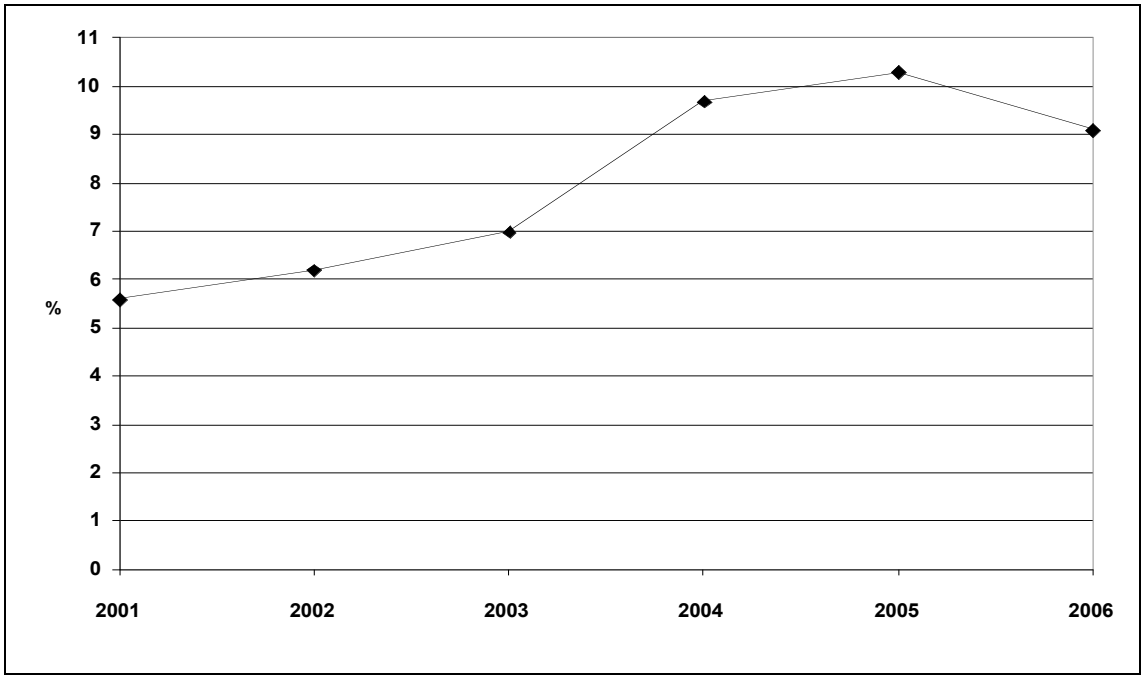
Abbildung 11: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Alterskategorien (AMS-Daten), in Prozent



Quelle: BMWA

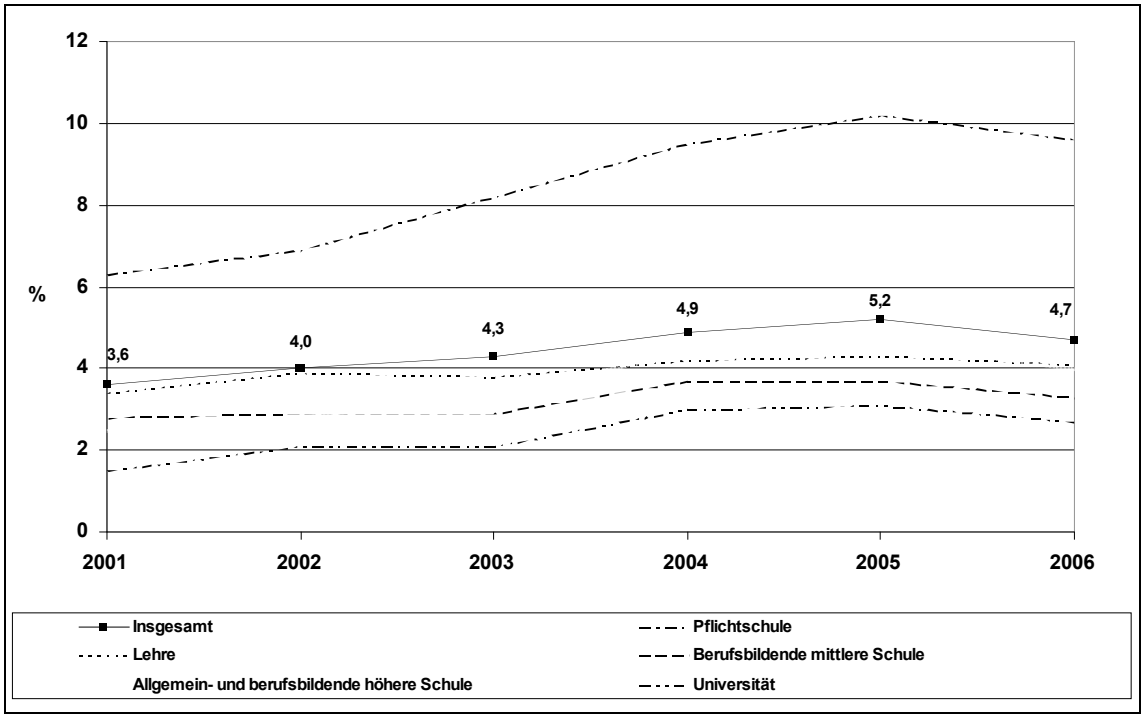
Nach der Arbeitskräfteerhebung der Statistik Austria (Labour Force-Konzept) liegt nämlich die Arbeitslosenquote der 15- bis 25-Jährigen um einige Prozentpunkte höher. Lutz u.a. (Lutz et al. 2006: 4) errechnen unter Einbeziehung der Schulungsteilnahmen Jugendlicher und Lehrstellensuchender sogar einen Wert von 11,6 Prozent. Außerdem sind ca. zwei Drittel der arbeitslosen Jugendlichen MigrantInnen.

Abbildung 12: Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit (15-25 Jahre)



Quelle: Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung 2006

Abbildung 13: Arbeitslosenrate nach Bildungsgrad



Quelle: Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung 2006

Aber nicht nur das Alter gibt wichtige Hinweise auf das Ausmaß der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, sondern auch der Bildungsgrad (AMS Österreich 2008; AMS 2008a). Das gilt insbesondere für Personen, die nur über einen Pflichtschulabschluss verfügen. Während nach den Ergebnissen der Arbeitskräfteerhebung 2006 (Statistik Austria 2007a) die Arbeitslosenquote für alle Beschäftigtengruppen, die zumindest über einen Lehrabschluss verfügen, unter dem Durchschnitt liegt, erreicht die Arbeitslosigkeit bei Arbeitskräften mit einem Pflichtschulabschluss weit über dem Durchschnitt liegende Quoten. Auch scheinen diese Arbeitskräfte von der zyklischen Arbeitsmarktentwicklung in besonderem Ausmaß betroffen zu sein. Das AMS weist für 2007 die Arbeitslosenquote für Personen, die nur über einen Pflichtschulabschluss verfügen, mit 15,7 Prozent aus. Diese Gruppe hat daher das mit Abstand höchste Arbeitslosigkeitsrisiko und macht mehr als 45 Prozent aller Arbeitslosen aus.

8.3. Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Im Jahr 1949 wurde in Österreich ein neues Arbeitslosenversicherungsgesetz (Schmidt 1991) erlassen, das v.a. auf die materielle Versorgung von Personen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, abzielte. Die auf Basis dieses Gesetzes implementierte Arbeitslosenversicherung wird aus den Beiträgen der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen finanziert. Eine wesentliche Neuerung bestand darin, dass Bedürftigkeitsprinzip und Subsidiaritätsprinzip abgeschafft wurden und jede/r unselbständig Beschäftigte nach Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen (abhängig von Beitragsdauer und Ersatzzeiten) das Recht auf ein einkommensabhängiges Arbeitslosenentgelt (Äquivalenzprinzip) erhielt (Fischer/Tálos 1987). Der Anspruch auf Arbeitslosenentgelt wurde aber je nach Beitragsdauer, Beschäftigungsdauer und Alter der Arbeitskräfte zeitlich beschränkt. Von der zeitlich unbefristeten Notstandshilfe, die nach dem Ende der Anspruchsdauer folgt, blieben jedoch „willkürlich“ (Fischer/Tálos 1987: 232) Frauen, deren Ehegatten voll erwerbstätig waren, sowie AusländerInnen ausgeschlossen.

Die Organisation der Arbeitslosenversicherung (ALV) übernahm die im Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelte Arbeitsmarktverwaltung. Sie war entgegen der österreichischen Tradition, die vor der Zeit des Faschismus im Bereich der Arbeitsmarktpolitik auf Selbstverwaltung ausgerichtet war, nach 1945 eine Behörde geblieben (Wilk 1991). Die politischen Akteure hatten sich nicht über die Organisationsform der Arbeitsmarktverwaltung, die Gestaltung der Arbeitsämter, den Monopolcharakter der

Arbeitsvermittlung und die Verpflichtung zur Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung einigen können. Es wurden aber paritätische Kommissionen und Ausschüsse, die von den Sozialpartnern beschickt wurden, beim Sozialministerium und bei den Arbeitsämtern eingerichtet.

Neben der Schutzfunktion für Arbeitslose standen jedoch von Anfang an auch die „Arbeitswilligkeit" der Beschäftigten und ihre Kontrolle im Mittelpunkt der Politik der Arbeitsmarktverwaltung. Das Arbeitslosenentgelt blieb daher an die Bereitschaft der (arbeitsfähigen) Arbeitskräfte zur Aufnahme einer „zumutbaren" Beschäftigung gebunden. Die „Zumutbarkeitsbestimmungen" gaben den Arbeitslosen zwar einen gewissen Berufsschutz, dieser wurde jedoch mit der Dauer der Beschäftigungslosigkeit und dem Eintritt in die Notstandshilfe reduziert. Zur Sicherstellung der Arbeitswilligkeit wurden Arbeitslose einem zeitlich relativ strikten Regime unterworfen, das über die Auszahlung des Arbeitslosentgeltes organisiert war.

> „Streng wird auf die persönliche Anmeldung des Arbeitslosen geachtet (es gibt keine nachträgliche Zuerkennung bei verspäteter Anmeldung), auch hat der Arbeitslose sein Arbeitslosengeld persönlich abzuholen (so dass er an diesem Tag auch vermittelt werden kann). Eine gewisse Härte blieb durch die Kontrollmeldepflicht (zweimal in der Woche beim Arbeitsamt oder Gemeindeamt) bestehen (...)." (Schmidt 1991: 146)

Neben den passiven Leistungen (v.a. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) zur Sicherung des Lebensunterhalts sah das Arbeitslosenversicherungsgesetz von Anfang an eine Reihe beschäftigungssichernder Bestimmungen vor – wie etwa die so genannte „Schlechtwetterregelung" in der Bauwirtschaft oder die 1950 eingeführte Kurzarbeiterregelung –, gemäß denen ein bestimmter Prozentsatz der bei Nachfrageproblemen oder wegen Schlechtwetter ausgefallenen Arbeitsstunden durch die ALV finanziert wird.

In der Zwischenkriegszeit war Arbeitsmarktpolitik eher als Reaktion auf Arbeitslosigkeit konzipiert worden (Tálos 1981: 338), was sich nach 1945 fortsetzte. Außerdem hatten die Organisationen der österreichischen ArbeiterInnenbewegung traditionell Vorbehalte gegen eine staatlich organisierte Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik (Fischer/Potmesil 1984) und wollten beschäftigungspolitische Probleme eher auf Basis wirtschaftspolitischer Einflussnahme und Entscheidungen lösen. Von den Gewerkschaften wurde die ALV als „notwendige Ergänzung" des auf Kollektivverträgen beruhenden Systems der industriellen Beziehungen gesehen.

Die Diskussionen zur Entwicklung aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien wurde Anfang der 1960er Jahre vom Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) bzw. vom Sozialministerium, das in der großen Koalition von einem hohen Funktionär der Gewerkschaftsbewegung (Anton Proksch) geführt wurde, angestoßen. Die Idee der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde von Schweden übernommen (Schmidt 1991: 152) und sollte angesichts der verbesserten Beschäftigungssituation seit Ende der 1950er Jahre v.a. der Verhinderung von Arbeitslosigkeit in strukturschwachen Gebieten dienen oder Arbeitskräfte unterstützen, die aufgrund des strukturellen Wandels ihre Beschäftigung verlieren und daher requalifiziert werden müssen.

> „Von besonderer Bedeutung ist die richtige Verwendung des Arbeitskräfteangebots. Durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik sind – schon beginnend bei der Berufsberatung und sodann bei der weiteren Beratung der Arbeitnehmer durch die Arbeitsämter – mit Hilfe von entsprechenden Übersiedlungs- und Umschulungsbeihilfen und durch Maßnahmen zur Reduzierung der saisonalen Arbeitslosigkeit Schwächeerscheinungen des Arbeitsmarktes zu beseitigen. Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es ebenso wichtig, Dauerarbeitsplätze in Notstandsgebieten zu schaffen und Arbeitsplätze für Arbeitnehmer, die im Zuge von Umstellungen ihre Existenz verlieren, zu sichern.“ (4. ÖGB-Kongress, Stellungnahme zur Wirtschaftspolitik, zitiert nach Tálos 1981: 339)

Auf Betreiben des ÖGB wurde 1963 der erste Gesetzesentwurf für ein Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) im Parlament eingebracht. Eine Einigung zwischen den Regierungsparteien kam aber erst 1968 – also zu Zeiten der Alleinregierung der ÖVP – zustande. Wie Karl Schmidt (1991) betont, konnte insbesondere die Wirtschaftsseite die Notwendigkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik lange Zeit nicht einsehen, da Arbeitslosigkeit ein Problem der Vergangenheit sei und vielmehr das Problem des Arbeitskräftemangels behoben werden müsse (Schmidt 1991). Aufgrund der Widersprüche zwischen den Regierungsparteien und den Sozialpartnern wurden nicht-marktkonforme und nachfrageorientierte Maßnahmen nicht in das Gesetz aufgenommen. Der Fokus war fast ausschließlich auf das Arbeitskräfteangebot gerichtet und man „versucht über meist monetäre Anreize, Quantität, Qualität und Mobilität des Arbeitskräfteangebots zu beeinflussen“ (Wilk 1991: 163).

Nach den Regelungen des AMFG hat die Arbeitsmarktverwaltung durch aktive Arbeitsmarktpolitik Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten und Arbeitslosigkeit zu verhindern. Die Arbeitsmarktverwaltung hat das Monopol über die Arbeitskräftevermittlung und ist verpflichtet, diese Leistung den Arbeitsmarktparteien unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck soll sie Arbeitslose bei der Berufswahl beraten und sie bei der Suche nach

Ausbildungs- und Arbeitsplätzen unterstützen, wobei die Inanspruchnahme von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf freiwilliger Basis zu erfolgen hat. Unternehmen soll sie die notwendigen Arbeitskräfte vermitteln und sicherstellen, dass diese den Erfordernissen der Ausbildungs- und Arbeitsplätze gerecht werden. Außerdem verpflichtet das AMFG die Arbeitsmarktverwaltung zur Arbeitsmarktbeobachtung und Berufsforschung. Das Sozialministerium wiederum hat gemäß der rechtlichen Bestimmungen des AMFG übergeordnete volkswirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte in der Konzipierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen (Schmidt 1991).

Auch wenn sich im AMFG die Sozialpartner und Regierungsparteien über die Notwendigkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik einigen konnten, konnten die ArbeitnehmerInnenorganisationen nicht erreichen, dass die Arbeitsmarktverwaltung wieder in Selbstverwaltung überging. Das Mitspracherecht konnte nur über Ausschüsse und Beiräte sichergestellt werden.

> „So wurde durch das AMFG der staatliche Charakter der Arbeitsmarktverwaltung nunmehr auch über österreichisches Recht verankert.“ (Wilk 1991: 163)

In der ersten Hälfte der 1970er Jahre wurde das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik weiter entwickelt, wobei der Schwerpunkt der Maßnahmen gemäß des ursprünglichen „Schönwetter“-Charakters des AMFG (Wilk 1991) auf der Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität der Arbeitskräfte und der Erschließung zusätzlicher Arbeitskräftereserven lag. Ab Mitte der 1970er Jahre begann der Ausbau der Schulungs- und Qualifizierungseinrichtungen – insbesondere jener, die den Interessenvertretungen der UnternehmerInnen- bzw. ArbeitnehmerInnenseite nahe stehen. Darüber hinaus wurden Programme entwickelt, um Unternehmen in wirtschaftlichen Problemregionen Strukturbeihilfen zu gewähren und so Beschäftigung zu sichern. In diese Maßnahmen wurden neben dem Bund auch lokale Verwaltungen (Großstädte, Landesregierungen) miteinbezogen. Aufgrund der für damalige Verhältnisse hohen Summen, die für derartige Maßnahmen eingesetzt wurden, erfuhr die Arbeitsmarktverwaltung eine erhebliche Aufwertung.

> „Sehr wesentlich waren die verbesserten betrieblichen Beihilfen, die die AMV nunmehr in die Lage versetzten, an ‚Betriebsrettungen’ und Betriebssanierungen mitzuwirken.“ (Schmidt 1991: 162)

Erst als sich ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre die Arbeitsmarktlage zu verändern begann, änderte sich auch der Charakter der österreichischen Beschäftigungs- und

Arbeitsmarktpolitik. Es ist aber festzuhalten, dass neben den bereits oben erwähnten Maßnahmen zur Begrenzung und Steuerung des Arbeitskräfteangebots (Reduktion des angebotenen Arbeitsvolumens durch verschiedene Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung sowie durch die massive Reduktion ausländischer Arbeitskräfte) der notwendige Ausbau der Maßnahmen für aktive Arbeitsmarktpolitik mit den steigenden Arbeitsmarktproblemen nicht mithalten konnte. Nicht nur blieben die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich weit hinter Ländern wie Schweden oder auch Deutschland (Wilk 1991: 177) zurück: Bei steigenden Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik (Sicherung des Lebensunterhalts) verloren die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sogar relativ an Bedeutung.

Anfänglich lag auch in den 1980er Jahren der Fokus der Arbeitsmarktförderung auf der Sicherung von Arbeitsplätzen in Unternehmen, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren und als volkswirtschaftlich besonders bedeutsam galten. So wurden etwa die verstaatlichten Großbetriebe zur Bewältigung ökonomischer Probleme aus Mitteln des AMFG unterstützt (Schmidt 1991: 166). Daneben wurden die Schulungs- und Weiterbildungsprogramme für Arbeitslose, aber auch für Betriebe ausgebaut. Auch wurden die Versuche intensiviert, Unterstützungsmaßnahmen für die besonderen Arbeitsmarktprobleme verschiedener Gruppen von Arbeitskräften (Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Niedrigqualifizierte) zu entwickeln – zum Teil jedoch anscheinend auf Kosten anderer „Problem"-Gruppen am Arbeitsmarkt. Während die Probleme einiger Gruppen von Arbeitskräften, wie etwa Jugendliche, in den politischen Auseinandersetzungen und in der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Programme im Vordergrund standen, wurden die Arbeitsmarktprobleme von anderen, wie etwa MigrantInnen, aber auch Frauen, in dieser Phase eher ausgeblendet (Tálos 1987).

> „Auffällig bei den Programmen ist, daß mit dem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit die spezielle Betonung der notwendigen Förderung der klassischen Problemgruppen (Behinderte, ältere Menschen usw.) verloren gingen (sic)." (Wilk 1991: 194)

Für die weiteren Auseinandersetzungen und Entwicklungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist jedoch eine Neuerung von zentraler Bedeutung, nämlich die Etablierung der so genannten „experimentellen Arbeitsmarktpolitik" mit dem Programmtitel „Aktion 8000" unter dem damaligen Sozialminister Alfred Dallinger (SPÖ). Im Rahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik wurde es möglich, selbstverwaltete bzw. auf Selbsthilfe und

Gemeinnützigkeit abzielende Einrichtungen in die Arbeitsmarktförderung mit einzubeziehen. So genannte „Arbeitsmarktbetreuer“ in diesen Organisationen wurden durch das AMFG förderbar (Schmidt 1991: 166). Außerdem erhielten ArbeitnehmerInnen, die sich nach Betriebsschließungen an die Fortführung ihres Unternehmens wagten, ebenfalls Fördermittel des AMFG. Auf die Entwicklung der experimentellen Arbeitsmarktpolitik werde ich weiter unten noch näher eingehen.

In den späten 1970er und frühen 1980er Jahren geriet die austrokeynesianische Strategie des Durchtauchens der wirtschaftlichen Krisenerscheinungen, die auf einer expansiven Budgetpolitik, Maßnahmen zur Sicherung von Vollbeschäftigung und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates beruhte, zunehmend in Schwierigkeiten (Unger 1999), was zu Verschiebungen in den politischen Kräfteverhältnissen führte.

Mit den sich verändernden politischen Konstellationen, die zwischen 1983 und 1986 zur Bildung einer kleinen Koalition zwischen SPÖ und FPÖ und ab 1986 zur Bildung einer großen Koalition von SPÖ und ÖVP führten, verschoben sich die politischen Prioritäten in Richtung Budgetkonsolidierung und angebotsseitig orientierte Strukturreformen. Die austrokeynesianische Strategie wurde 1985 offiziell aufgegeben.

> „Das früher als prioritär eingestufte Ziel der Beschäftigungssicherung wird von anderen Zielprioritäten verdrängt. Diese Veränderung zeigt sich am gewandelten Stellenwert der Beschäftigungspolitik im Rahmen der Wirtschafts- und Budgetpolitik.“ (Tálos 1987: 131)

Mit der Aufgabe makroökonomisch orientierter Beschäftigungspolitik gewann jedoch die aktive Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung. Für die Sicherung eines „hohen Beschäftigungsniveaus“ wurde die Arbeitsmarktpolitik zum zentralen Instrument. Beschäftigungspolitische Effekte der Wirtschaftspolitik sollten nun eher aus der Sicherung eines adäquaten Funktionierens der Wirtschaft resultieren. Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft, etwa durch steuerliche Entlastungen, und des Strukturwandels rückte daher ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

8.3.1. Von der Arbeitsmarktverwaltung zum Arbeitsmarktservice

Das Ansteigen der Arbeitslosigkeit und die wachsenden Probleme am Arbeitsmarkt wurden in den frühen 1980er Jahren noch nicht als Bruch mit der Nachkriegsentwicklung aufgefasst, obwohl auch von der Regierung Vollbeschäftigung als politisches Ziel zugunsten der Sicherung eines „hohen Beschäftigungsniveaus“ aufgegeben wurde. Mit dem Ende des

Austro-Keynesianismus wandelte sich auch das bei den politischen AkteurInnen dominante Verständnis der Ursachen von Arbeitsmarktproblemen.

Auf der einen Seite wurde seit den 1980er Jahren – angestachelt durch populistische Kampagnen in den Boulevardmedien – Arbeitslosigkeit als Folge mangelnder Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen interpretiert. Die als zu großzügig angesehenen Leistungen der Arbeitslosenversicherung und die angeblich allzu sehr auf die Zumutbarkeit bedachte Vermittlung an Arbeitsplätze durch die Arbeitsämter ermögliche einer wachsenden Zahl von Arbeitslosen das Leben als „Sozialschmarotzer". Wie Tálos (1987) zeigt, schlossen sich den in den Boulevardmedien losgetretenen Kampagnen alsbald auch politische AkteurInnen aus den Interessenvertretungen der Unternehmen, aber auch aus den bürgerlichen Parteien (ÖVP und FPÖ) an.

Auf der anderen Seite wurde Arbeitslosigkeit weiterhin als Folge eines Matchingproblems zwischen arbeitssuchenden Personen und Unternehmen aufgefasst. In diesem Verständnis resultiert (friktionale) Arbeitslosigkeit daraus, dass Arbeitslose oft weder über die notwendigen Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten noch über die adäquaten, von den Unternehmen im Strukturwandel nachgefragten Qualifikationen verfügen. Die Ursache für diese Matchingprobleme am Arbeitsmarkt wurde seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre in der besonderen Organisationsstruktur und Funktionsweise der Arbeitsmarktverwaltung, die als Behörde dem Sozialministerium zugeordnet war, verortet. Die Auseinandersetzungen um die Strategien und Praktiken der AMV, an der sich zwar auch kritische Stimmen beteiligten (exemplarisch Althaler/Dimmel 1993), reflektieren v.a. die neoliberale Kritik an den wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und Praktiken, die seit den 1980er Jahren auch in Österreich die politischen Auseinandersetzungen zu bestimmen begann.

8.3.1.1. Die Kritik an der Arbeitsmarktverwaltung (AMV)

In einer Anfang der 1990er Jahre vom Sozialministerium beauftragten Studie wurde eine Reihe von Defiziten bzw. Problembereichen der traditionellen Arbeitsmarktverwaltung in Österreich, die über kein „klares und explizites Hauptziel" oder einen „expliziten Auftrag" verfüge, identifiziert (Institut für Policy Research 1992), was eine „effiziente" und „zielgruppenorientierte" Funktionsweise der Arbeitsämter verhindere.

Nach diesen Analysen verbrachten die Beschäftigten der Arbeitsmarktverwaltung den Großteil ihrer Zeit mit Aufgaben, die nichts mit Arbeitsvermittlung zu tun haben, wie etwa

die Organisation und Zuerkennung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und eine Reihe anderer sozialpolitischer Aufgaben. Information, Beratung und Betreuung, wie auch die Bearbeitung von offenen Stellen und die Vermittlung von Arbeitslosen schienen dagegen in der bis dato existierenden Struktur als kaum ausbaufähig. Das wurde in noch weit stärkerem Ausmaß für die Behandlung von qualitativen Diskrepanzen zwischen angebotenen Arbeitsplätzen und den von den Arbeitslosen mitgebrachten Qualifikationen durch Ausbildungs- und Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen konstatiert. Aufgrund des raschen Strukturwandels und seiner Auswirkungen auf die Arbeitskräftenachfrage wurde in der Studie insbesondere diesem Bereich eine wachsende Bedeutung prognostiziert.

Der Bericht (Institut für Policy Research 1992) kritisierte außerdem die mangelnde Nähe der Arbeitsmarktverwaltung zu den Betrieben, über deren Anforderungen an Arbeitskräfte daher insgesamt zu wenig bekannt sei, und den geringen Kontakt mit den Arbeitsuchenden, deren Betreuung und Beratung daher nicht ausreichend sei. Die Vermittlung von Beschäftigten im Rahmen der AMV sei daher wenig differenziert und den Betrieben und Arbeitsuchenden bzw. deren Anforderungen und Bedürfnissen kaum angepasst. Der Bericht (Institut für Policy Research 1992) kommt zur Schlussfolgerung, dass in der bis zu diesem Zeitpunkt existierenden institutionellen Gestaltung der AMV die meisten offenen Stellen nicht über die Arbeitsämter besetzt wurden und Arbeitslose über andere Kanäle einen neuen Arbeitsplatz fanden.

Der Bericht (Institut für Policy Research 1992) machte dafür eine Reihe von Problemen der Organisationsstruktur der Arbeitsmarktverwaltung verantwortlich. Da die AMV eine Behörde sei, habe sie zu wenig Autonomie, um über die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik zu entscheiden. Die Abläufe seien sehr komplex, da es immer wieder Überschneidungen mit anderen Behörden gebe, für die andere (bspw. finanzielle) Kriterien für ihre Aktivitäten ausschlaggebend seien. Außerdem seien die Abläufe sehr zeitaufwändig und schwerfällig und anfällig für politische Interventionen, die oftmals nicht die eigentlichen Aufgaben der Arbeitsämter berücksichtigen, aber aus dem Behördencharakter der AMV resultieren.

Der hierarchische Charakter der Behörde verhindere darüber hinaus dezentrale Entscheidungen und Strategien, die besser auf regionale Bedürfnisse und Besonderheiten eingehen könnten. Der Bericht konstatierte daher eine Kluft zwischen Politikformulierung und Ausführungspraxis, die ein flexibles Eingehen auf lokale Bedürfnisse fast

verunmöglichte. Außerdem würden Instrumente der kontinuierlichen Evaluierung und des Monitoring der Arbeitsmarktpolitik fehlen.

Der Bericht des Instituts für Policy Research (1992) zur AMV empfiehlt darüber hinaus eine engere Einbindung der Sozialpartner, die zwar in der traditionellen Struktur der AMV über Beiräte einbezogen waren, aber keine Mitbestimmungskompetenz hatten. Interessant ist die Begründung für diesen Vorschlag:

> „Obwohl die Sozialpartner oft bei der Entwicklung der Politik miteinbezogen sind, haben sie die Möglichkeit, kritisch Abstand zur AMV zu wahren. Wenn es verwaltungsmäßige Verantwortlichkeiten für die Sozialpartner gibt, wird der Druck, die entwickelte Politik auch nach außen hin mitzutragen, stärker. Weiters bietet dies die Möglichkeit, dass die von der Ausführungspraxis eingebrachten Rationalisierungsmöglichkeiten direkt in Bezug auf die politische Realisierbarkeit geprüft werden können.“ (Institut für Policy Research 1992: 59)

Auf Basis der Evaluation der AMV empfahl der Bericht eine Reihe von Maßnahmen, die auf eine grundlegende Restrukturierung des österreichischen Systems der AMV hinausliefen. Das wichtigste Ziel bestand darin, die Arbeitsmarktverwaltung zukünftig auf die Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung und die adäquate Versorgung der Wirtschaft mit Arbeitskräften zu fokussieren. Arbeitsmarktpolitik sollte damit schrittweise von anderen sozialpolitischen Maßnahmen und Aufgaben getrennt werden – dies nicht zuletzt auch zur Vermeidung des „Missbrauchs“ von Sozialleistungen. Nicht die „Verwaltung“ der Arbeitslosigkeit, sondern die Aktivierung der Arbeitslosen wurde ins Zentrum gerückt, wofür neue Instrumente entwickelt werden sollten, die den möglichst individuell angepassten Zugriff auf die Beschäftigungslosen ermöglichen (Institut für Policy Research 1992).

Im Zentrum der Vorschläge stand daher die Zusammenführung der Leistungszuerkennung (Arbeitslosenentgelt, Notstandshilfe) mit den arbeitsmarktpolitischen Aufgaben (Information, Beratung, Vermittlung etc), da die Reintegration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ins Zentrum der Aktivitäten gerückt werden müsse und eine Entkoppelung der sozial- von der arbeitsmarktpolitischen Aufgabe nicht nur nicht „kundenfreundlich“ sei, sondern auch „längerfristige Abhängigkeit von den Leistungen“ der Arbeitslosenversicherung bedinge (Institut für Policy Research 1992). Die Konzentration auf klare arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen (Vermittlung, Information, Beratung und Betreuung, Qualifizierung, Schaffung und Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie Leistungen) erforderte auch den Entzug arbeitsmarktferner sozialpolitischer Aufgaben (der Bericht nennt bspw.

Karenzurlaubsgeld, Sondernotstandshilfe, Pensionsvorschuss, Sonderunterstützung und die Ausländerbeschäftigung sowie die Kontrolle der Schwarzarbeit).

Außerdem empfahl der Bericht eine stärkere Orientierung an den jeweiligen Anforderungen der Betriebe und den Bedürfnissen und Vorstellungen der Arbeitsuchenden, um die Effizienz und Effektivität der Arbeitsvermittlung zu erhöhen. Daher wurde die Entwicklung eines „breite(n) Sortiment(s) an Vermittlungsmethoden“ empfohlen, das fähig ist, mit den unterschiedlichen Bedingungen in den wirtschaftlichen Branchen umzugehen.

8.3.1.2. Das Arbeitsmarktservicegesetz 1994

Im Jahr 1994 wurde auf Basis dieser Empfehlungen nach langwierigen Verhandlungen das Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) von der großen Koalition beschlossen. Dieses Gesetz sieht die Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung aus der staatlichen Verwaltung (Feurstein 1998; Tálos/Kittel 2001) und die Organisation als eigenständige Körperschaft vor. Die Regierung bzw. das Sozialministerium und ab 2000 das Wirtschafts- und Arbeitsministerium sind weiterhin für die Formulierung der Ziele der Arbeitsmarktpolitik zuständig und behalten ein Aufsichtsrecht (Tritremmel 1998). Aus der Arbeitsmarktverwaltung wird das Arbeitsmarktservice (AMS), das als „modernes Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit definiert“ ist (Tritremmel 1998: 516) und dem die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes unterliegt. Die Ausgliederung wurde im oben dargestellten Bericht des Instituts für Policy Research (1992) als Vorbedingung für die notwendige Rationalisierung der organisatorischen Abläufe und Managementprozesse definiert, da nur so Überschneidungen mit anderen Ministerien und externen Instanzen vermieden werden könnten. Das neue AMS musste daher eine Reihe von sozialpolitischen Aufgaben an andere Instanzen und Ministerien abgeben.

Wie bereits im Bericht für das Sozialministerium empfohlen, werden die Sozialpartner „in vollem Umfang in die Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik eingebunden“ (Tritremmel 1998: 517), um auf diese Weise die Zusammenarbeit der Sozialpartner zu sichern und offene Opposition gegen arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen und Maßnahmen zu verhindern.

> „Die Arbeitsmarktverwaltung ist über Jahre als ‚Teilorganisation’ der Arbeitnehmerseite betrachtet worden. Sozialdemokratische Sozialminister haben ihre jeweilige Handschrift in der Arbeitsmarktverwaltung durch konkrete Politikgestaltung erkennen lassen. (...) Mit

> der Ausgliederung ist eine deutlich sachliche und problemlösungsorientierte Etappe begonnen worden. Auf allen Ebenen des AMS kann heute von einem Klima der Zusammenarbeit gesprochen werden (...).“ (Tritremmel 1998: 533)

Die Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung und ihre Transformation in das AMS führte auch zu einer umfangreichen Dezentralisierung der arbeitsmarktpolitischen Aufgaben und Aktivitäten und zur Implementation einer weitgehenden regionalisierten Organisationsstruktur, die eine differenzierte, den regionalen Arbeitsmarktproblemen angepasste Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Zielsetzungen sichern soll. Die Leitung der dezentralen Strukturen hat nach modernen Managementkriterien, wie etwa „management-by-objectives“, „Kontrakt-Management“ und „Output-Finanzierung“, zu erfolgen. Das heißt, auf Basis der arbeitsmarktpolitischen Vorgaben des Ministeriums bzw. der Regierung entwickeln Bundes- und Landesorganisationen arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen und Schwerpunktprogramme, die dann von den regionalen Geschäftsstellen nach quantifizierbaren Kriterien umzusetzen sind.

Das AMSG 1994 definiert die Ziele des Arbeitsmarktservice folgendermaßen:

> „Ziel des Arbeitsmarktservice ist, im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung zur Verhütung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit unter Wahrung sozialer und ökonomischer Grundsätze im Sinne einer aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken und dadurch die Versorgung der Wirtschaft mit Arbeitskräften und die Beschäftigung aller Personen, die dem österreichischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, bestmöglich zu sichern.“ (AMSG 1994: §29)

Zu diesem Zweck hat das AMS eine Reihe von Leistungen zu erbringen, wie etwa die effiziente Vermittlung geeigneter Arbeitskräfte auf Arbeitsplätze. Diese sollen möglichst den Vermittlungswünschen der Arbeitsuchenden entsprechen. Um die Vermittlung sicherzustellen, soll das AMS die „Auswirkungen von Umständen“, die eine Vermittlung verhindern, überwinden helfen. Weiters soll es der Unübersichtlichkeit des Arbeitsmarktes entgegenwirken sowie quantitative und qualitative Ungleichgewichte zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage verringern.

> „Das neue Arbeitsmarktservice sollte sich intensiv und vorrangig mit der Arbeitsvermittlung, mit der Arbeitsmarktförderung und mit der Abwicklung der Arbeitslosenversicherung befassen.“ (Feurstein 1998: 517)

Die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Arbeitslosen wird ebenfalls zu den Zielen und den vom AMS zu erbringenden Leistungen gezählt (AMSG 1994: §29). Die Vermittlung von Arbeitsuchenden auf Arbeitsplätze wurde aber zum vorrangigen Ziel des AMS; Aussagen über die Qualität der Stellen, die Arbeitslosen vermittelt werden, werden nicht getätigt. Die Aufgaben des AMS sind auf die Versorgung der Wirtschaft mit Arbeitskräften fokussiert, gesellschaftspolitische Zielsetzungen, etwa im Sinne einer Sicherung nachhaltiger gesellschaftlicher Integration von Arbeitslosen, werden nicht genannt.

> „Das Arbeitsmarktservice hat seine Leistungen in Form von Dienstleistungen zu erbringen, deren Zweck die Vermittlung von Arbeitssuchenden auf offene Stellen, die Beschäftigungssicherung und die Existenzsicherung (...) ist.“ (AMSG 1994: §32)

Zu diesen Dienstleistungen zählen im Besonderen Information und Beratung, Hilfe bei der Sicherung der Vermittlungsfähigkeit und Qualifizierung von Arbeitskräften und die Suche und Auswahl eines Arbeitsplatzes. Auch Unternehmen können Unterstützungsleistungen des AMS in Anspruch nehmen – insbesondere bei der Suche und Auswahl von Arbeitskräften und der Gestaltung innerbetrieblicher Arbeitskräfteplanung, aber auch bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen (AMSG 1994: §32). Das AMSG gibt dem AMS die Möglichkeit, diese Leistungen auch durch Dritte erbringen zu lassen. Für ArbeitnehmerInnen sind die Dienstleistungen des AMS auf jeden Fall kostenlos.

Die Strategie, das AMS näher an die Arbeitslosen heranzubringen und die Betreuung zu intensivieren, kommt bspw. darin zum Ausdruck, dass regionale Geschäftsstellen des AMS seit 2005 für jede arbeitslose Person einen Betreuungsplan zu erstellen haben, der die Art und Weise der Betreuung und mögliche Maßnahmen enthält. Der Betreuungsplan soll im Einvernehmen mit den Arbeitslosen erstellt werden, er begründet jedoch keinen Rechtsanspruch auf bestimmte Maßnahmen, auch wenn diese im Betreuungsplan angeführt werden. Kommt es zu keinem Einvernehmen, kann das AMS den Betreuungsplan einseitig festlegen, wogegen keine Rechtsmittel möglich sind.

Die Aktivitäten des AMS werden über Zielvorgaben durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit gesteuert (BMWA 2006), die im Einvernehmen mit den Sozialpartnern erstellt werden. Das AMS hat die Erreichung dieser Ziele, die in einer Reihe von Benchmarks quantifiziert werden, in jährlichen Berichten (exemplarisch AMS 2008: 11ff) zu belegen. Die Vorgaben verpflichten das AMS unter anderem, Instrumente der „Early Intervention“ zur Verkürzung oder möglicherweise Verhinderung von Arbeitslosigkeit zu entwickeln und zu

forcieren, um die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Maßnahmen zur Sicherung der Chancengleichheit (Erhöhung der Frauenerwerbsquote, 50 Prozent der eingesetzten Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen) und zur Hebung des Qualifikationsniveaus von Jugendlichen oder zur Förderung von älteren Menschen werden ebenfalls in den Vordergrund gerückt. Weiters soll das AMS „Langzeitbeschäftigungslosigkeit abbauen und Langzeitarbeitslosigkeit im Auge behalten" (BMWA 2006: 11) – auch wenn diese in der Einschätzung des Bundesministers „mehr und mehr zu einer lokalen Randerscheinung geworden ist" (ebd.). Das Ziel der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen soll darin bestehen, „Menschen zu befähigen, langfristig und nachhaltig ihren Lebensunterhalt am Arbeitsmarkt selbst zu erwirtschaften" (BMWA 2006: 12f).

Die Zielvorgaben verpflichten das AMS zwar zu Qualität und Nachhaltigkeit der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die daran festgemacht werden, inwieweit Menschen für ihren Lebensunterhalt am Arbeitsmarkt selbst aufkommen können. Die Beendigung von Arbeitslosigkeit erfordert außerdem „das uneingeschränkte Bemühen der Betroffenen, eine Reintegration in den Arbeitsmarkt anzustreben" (BMWA 2006, 15) – Eigeninitiative ist die Voraussetzung für den Erhalt von Leistungen. Das bedeutet aber noch lange nicht, dass die Interessen der Arbeitsuchenden erfüllt werden müssen.

„Dass zwischen den Voraussetzungen und Wünschen von Arbeitssuchenden und Betrieben eine Diskrepanz bestehen kann, ergibt sich aus den unterschiedlichen Interessenslagen. Dabei kann es vorkommen, dass sich dieses Ziel nicht uneingeschränkt und von allen Beteiligten gleich beurteilt realisieren lässt." (BMWA 2006, 14)

8.3.2. Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren

Mit dem Anstieg und der Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit Anfang der 1980er Jahre, der damit verbundenen Abkehr von der austrokeynesianischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und dem Regierungsantritt neoliberal und neokonservativ orientierter Regierungen in den USA (Reaganomics), Großbritannien (Thatcherismus) und Deutschland (die „Wende") rückte auch das österreichische System der Arbeitsmarktverwaltung ins Zentrum öffentlicher Diskussionen um die Ursachen von Arbeitslosigkeit, die Finanzierung

der sozialen Sicherungssysteme und die Legitimität der Inanspruchnahme sozialer Transferleistungen.

Wie bereits erwähnt, wurden von den Boulevardmedien (v.a. von der größten Tageszeitung des Landes, der „Kronen Zeitung“) seit Anfang der 1980er Jahre Kampagnen – basierend auf anekdotischer Evidenz – über „Sozialschmarotzer“ angezettelt, die den österreichischen Sozialstaat ausnützen und wenig Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung zeigen würden (Tálos/Roßmann 1992; Tálos/Wörister 1994; 1998).

Der Verdacht des missbräuchlichen Bezugs von sozialen Transferleistungen durch arbeitsfähige Arbeitslose und seine Verhinderung durch geeignete Maßnahmen der Kontrolle und Disziplinierung stellten fortan zentrale arbeitsmarktpolitische Inhalte und Reformvorschläge der konservativen und wirtschaftsnahen politischen Kräfte dar, die sehr bald die Orientierung der gegen Arbeitslose gerichteten Kampagnen übernahmen. Immer wieder wurde argumentiert, dass die Höhe der Arbeitslosen- und Notstandshilfebezüge und die Bestimmungen über die Zumutbarkeit angebotener Arbeit im österreichischen System der Arbeitslosenversicherung zu großzügig seien und daher zu geringe Anreize für Arbeitslose existierten, wieder eine Beschäftigung anzunehmen.

In den Auseinandersetzungen um die Ursache von Arbeitslosigkeit kommt den „Sozialschmarotzerkampagnen“ eine zentrale Rolle zu, da sie aufgrund ihres tabubrecherischen Charakters die in der Öffentlichkeit vorherrschenden Bilder von Arbeitslosen und Arbeitslosigkeit verändern und zum Ende des gesellschaftlichen Konsenses über Vollbeschäftigung beitragen. Arbeitslosigkeit erscheint weniger als Ursache veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, sondern vielmehr als Folge mangelnder Arbeitswilligkeit der Arbeitslosen, der ein allzu großzügiger Sozialstaat und eine nur an der eigenen Reproduktion interessierte Bürokratie der Arbeitsmarktverwaltung nachgibt. Arbeitslosigkeit wird zur illegitimen gesellschaftlichen Form der temporären Nichtteilnahme an Erwerbsarbeit (Offe 1984), die nicht zum dauerhaften Bezug von sozialen Transferleistungen ohne adäquate Gegenleistungen berechtigen kann – schon gar nicht von Transferleistungen, die nicht nur an der Vermeidung absoluter Armut der Erwerbslosen, sondern an der Sicherung des Lebensstandards orientiert sind. Passive EmpfängerInnen von Arbeitslosenentgelt und Notstandshilfe werden zu Arbeitssuchenden, die permanent nachweisen müssen, dass sie aktiv eine neue Beschäftigung suchen bzw. durch die Nutzung

der angebotenen Betreuungs-, Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ihre Vermittelbarkeit erhöhen. Diskussionen, die auf den Umstand hinweisen, dass die Bezüge aus der ALV nicht existenzsichernd sind, da sie kein Minimum kennen, und zu Forderungen nach einem Mindestarbeitslosengeld führen (Tálos/Roßmann 1992) bleiben marginal.

8.4. Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung – materielle Existenzsicherung

Seit den 1980er, insbesondere aber seit den 1990er Jahren sind die Entwicklungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung einerseits durch eine Reihe von Maßnahmen geprägt, die zu einer Reduktion der Ansprüche der unselbständig Beschäftigten auf Lohnersatzleistungen (v.a. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) führen (Reduktion der Nettoersatzrate). Diese Maßnahmen werden andererseits von Veränderungen begleitet, die den Zugang zu Leistungen aus der ALV durch restriktivere Regeln zur Erlangung der Anwartschaft erschweren. Die viel diskutierte Erosion der Normalarbeitsverhältnisse wird also auch in Österreich von Anfang an von einer Erschwerung des Zugangs zu adäquaten sozialrechtlichen Ansprüchen flankiert.

Verbesserungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung (zum Folgenden vgl. Spreitzer 1999; Tálos/Roßmann 1992; Tálos/Wörister 1994; 1998) gab es seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre in Form einer Reduktion der Anrechnung des PartnerInneneinkommens bei der Berechnung der Notstandshilfe, von der v.a. Frauen profitierten, und beim Zugang von MigrantInnen zu diesen Transferleistungen. Mit der Reduktion der Einrechnung des PartnerInneneinkommens wurde zwar das Subsidiaritätsprinzip in der Notstandshilfe partiell eingeschränkt. Neben den aus der ALV ableitbaren Bestimmungen über Arbeitsfähigkeit, Arbeitswilligkeit und Arbeitslosigkeit wird jedoch weiterhin das Vorliegen einer Notlage untersucht. Bei der Beurteilung einer Notlage werden die wirtschaftliche Situation des/der Versicherten und das Einkommen des/der PartnerIn mit einberechnet. Verbesserungen gab es auch im Bereich der altersabhängigen Verlängerung der Bezugsdauer bei länger dauernden Versicherungszeiten und der Erhaltung der Bemessungsgrundlage für Beschäftigte ab einem gewissen Alter (Männer ab 50 Jahre, Frauen ab 45 Jahre). Zwischen 1979 und 1998 konnten Frauen mit 54 und Männer mit 59 Jahren, wenn sie in den letzten 25 Jahren 180 Monate versicherungspflichtig beschäftigt gewesen waren, bis zur Erlangung des Frühpensionsalters bis zu zwölf Monate allgemeine Sonderunterstützung (SUG2) erhalten, die sich aus dem Arbeitslosenentgelt und einem Bonus von 25 Prozent zusammensetzte.

Bis 1987 wurde der Letztbezug des/der unselbständig Beschäftigten als Grundlage für die Berechnung des Arbeitslosenentgelts herangezogen. In diesem Jahr wurde der Berechnungszeitraum auf sechs Monate erhöht, seit 1996 erfolgt die Berechnung auf Basis der Jahresbeitragsgrundlage (Spreitzer 1999). Das führt insbesondere bei Arbeitskräften, deren Erwerbsverläufe aufgrund der zunehmenden Zahl von atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnissen durch immer wiederkehrende Unterbrechungen geprägt sind, zu einer Reduktion des Arbeitslosenentgelts.

Zwar brachte die Umstellung der Berechnung des Arbeitslosengeldanspruchs von Brutto- zu Nettoersatzrate 1989 eine Verbesserung bei den niedrigen Einkommen. Die einheitliche Nettoersatzrate des Arbeitslosenentgelts wurde mit 57,9 Prozent festgelegt (Tálos/Wörister 1994: 74). In der Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1993 wurde die Nettoersatzrate auf 57 Prozent, im Strukturanpassungsgesetz 1995 auf 56 Prozent (Tálos/Wörister 1998) reduziert. Der von der großen Koalition begonnene Trend der schrittweisen Reduktion des Arbeitslosenentgelts wurde durch die Koalitionsregierung aus ÖVP und FPÖ, die im Jahr 2000 die Regierungsagenden übernahm, fortgesetzt. Im Jahr 2000 erfolgte eine Reduktion auf 55 Prozent (Fink 2006b; Obinger/Talós 2006).

Der Trend zur Reduktion der Ansprüche herrscht auch im System der Notstandshilfe vor, in die Arbeitslose nach dem Ende des Anspruchs auf Arbeitslosenentgelt eintreten, und wird durch die Maßnahmen seit Ende der 1980er Jahre – von einigen Ausnahmen abgesehen – verschärft. So wurde die Notstandshilfe von 95 auf 92 Prozent der Höhe des Arbeitslosenentgelts reduziert. Das gilt jedoch nicht für BezieherInnen des Ausgleichszulagenrichtsatzes (2008: 747 Euro). Seit 1996 wird die Notstandshilfe darüber hinaus, abhängig von der vorangegangenen Bezugsdauer des Arbeitslosenentgelts (20 oder 30 Wochen), beim erstmaligen Bezug nach sechs Monaten Bezugsdauer mit der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes bzw. mit dem Existenzminimum (2008: 871 Euro) gedeckelt.

Da in die Berechnung der Notstandshilfe auch das PartnerInneneinkommen bei der Beurteilung der Notlage mit einberechnet wird, kann der zur Auszahlung kommende Prozentsatz unter diesen Werten liegen. Außerdem wurden familienbezogene Zuschläge zum Arbeitslosenentgelt und zur Notstandshilfe eingeschränkt und reduziert. Im Jahr 2001 erfolgte eine Kürzung der Zuschläge je abhängigem Familienmitglied um 40 Prozent (auf 29,7 Euro) und eine Deckelung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für Personen, die

Anspruch auf Familienzuschläge haben, auf 80 Prozent des Nettoeinkommens (die Einrechnung des PartnerInneneinkommens wurde jedoch abgeschafft) (Mairhuber 2006).

In der Zeit des Bezugs von Urlaubsentschädigung und -abfindung bzw. Kündigungsentschädigung besteht ebenfalls kein Anspruch auf Arbeitslosenentgelt. Die Regierungskoalition aus ÖVP und FPÖ schaffte im Jahr 2001 die Valorisierung der Jahresbemessensgrundlage in der Arbeitslosenversicherung ab und strich die Aufwertung und Dynamisierung der Bezüge bei bestehendem Notstandshilfebezug (Fink 2006b).

Der Zugang zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung wird auch über die Verlängerung der Anwartschaft erschwert. 1981 konnten junge Arbeitskräfte nach 52 Wochen Beschäftigung innerhalb von 24 Monaten zum ersten Mal Arbeitslosenanspruch erwerben, danach reichten weitere 20 Wochen Beschäftigung. In der Folgezeit wurde die erforderliche Beschäftigungsdauer zur Wiedererlangung eines Anspruchs auf Arbeitslosenentgelt auf 26 und im Jahr 2000 auf 28 Wochen erhöht (Fink 2006b; Obinger/Talós 2006).

8.4.1. Von den „Sozialschmarotzerdebatten" zum Ausbau der Sanktionen

Seit den 1990er Jahren wurden auch die Sanktionsmöglichkeiten gegen Arbeitslosenentgelt- und NotstandshilfebezieherInnen ausgebaut und immer wieder verschärft. Gleichzeitig wurden die Zumutbarkeitsbestimmungen und der Berufsschutz für Arbeitslose, nach denen Arbeitsuchenden in einem begrenzten Zeitrahmen nur solche Arbeitsplätze angeboten werden können, die einem bestimmten Berufsbild entsprechen und eine bestimmte Entgelthöhe garantieren, sukzessive verändert und aufgeweicht. Abbildung 14, die v.a. auf Daten des AMS beruht, zeigt ein massives Ansteigen der Sanktionen gegen Arbeitslose seit Mitte der 1990er Jahre. Bemerkenswert ist, dass in den Berichten zur sozialen Lage in Österreich, in denen bis Mitte der 1990er Jahre auch aus der AMV berichtet wurde, erst seit 1993 Daten über Sanktionen durch das AMS ausgewiesen werden.

In der Regel stehen Sanktionen in engem Zusammenhang mit den Bestimmungen zur Arbeitswilligkeit der Arbeitslosen und ihrer Bereitschaft, eine neue Arbeitsstelle zu suchen bzw. angebotene Arbeitsverhältnisse anzunehmen. Traditionell mussten Arbeitslose gemäß der Bestimmung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (ALVG 2007: §10) ausreichende Anstrengungen zur Erlangung einer Beschäftigung „glaubhaft machen". Seit 2004 müssen sie diese „nachweisen". In der Regel bestehen Sanktionen in einer temporären Sperre des

Entgeltbezugs aus der Arbeitslosenversicherung (bei erstmaliger Sanktion sechs Wochen, bei der zweiten Sperre acht Wochen). Zu einer vollständigen Sperre des Arbeitslosengeldes kann es beim Nachweis von Arbeitsunwilligkeit (ALVG 2007: §9) kommen.

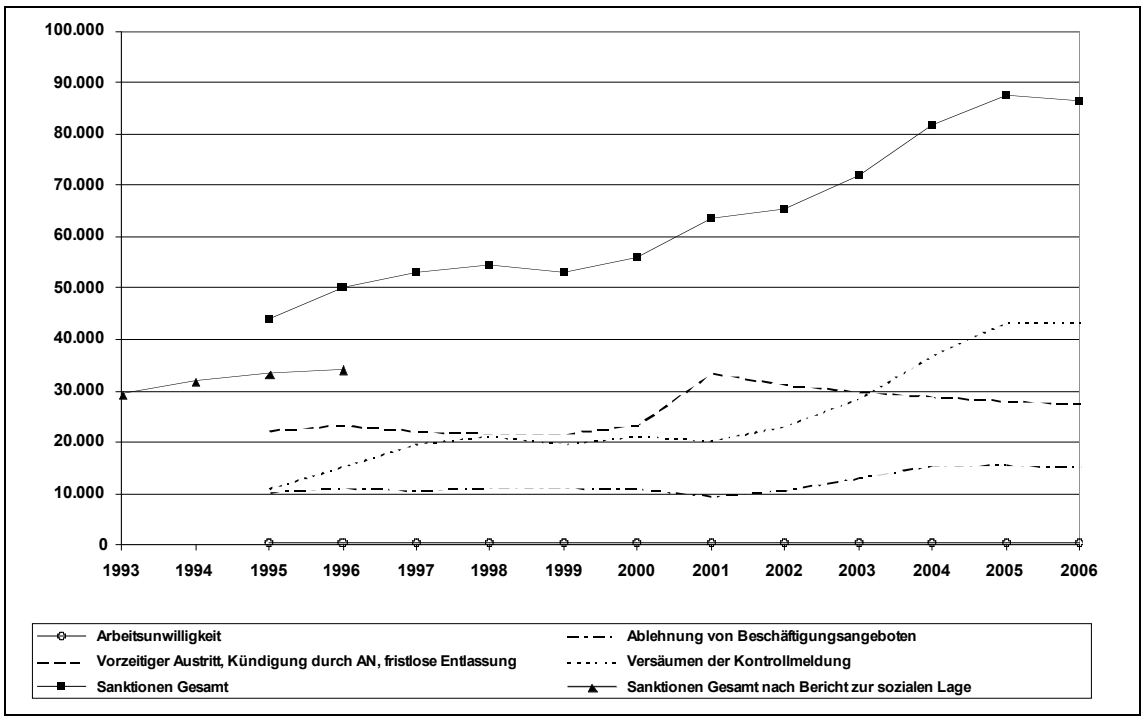
Nach Angaben des AMS hat sich die Zahl der Sperren des Arbeitslosengeldes zwischen 1990 und 2005 verfünffacht. In der Interpretation des AMS ist das auf die gestiegene Zahl der Arbeitslosen sowie auf die verbesserten Kontrollmöglichkeiten des AMS zurückzuführen. Herbert Böhm, Vorstand des AMS, hebt hervor:

> „Der Grund für die deutliche Zunahme der Sperren ist weniger auf den vermehrten Missbrauch, sondern vor allem auf die intensivere Kundenbetreuung und die verbesserten Kontakte zu den Betrieben zurückzuführen. Erst durch die Rückmeldungen der Betriebe ergeben sich für das AMS eindeutige Anhaltspunkte für Sanktionen.“ (AMS 2006, http://www.ams.at/ueber_ams/14169_8192.html, Zugriff: März 2011)

Basierend auf den Bestimmungen des ALVG ist der/die Arbeitslose in folgenden Fällen zu sanktionieren: Arbeitsunwilligkeit, Vereitelung der Aufnahme einer Beschäftigung, Versäumnis eines der inzwischen wöchentlich möglichen Kontrolltermine sowie bei vorzeitigem Austritt aus einem Beschäftigungsverhältnis, bei fristloser Kündigung bzw. bei Selbstkündigung durch den/die ArbeitnehmerIn.

Abbildung 14 zeigt, dass ein erheblicher Teil des Anstiegs der Sanktionen nach dem Jahr 2000 erfolgte und v.a. auf temporäre Sperren des Arbeitslosengeldbezugs wegen Versäumens eines Kontrolltermins durch den/die Arbeitslose/n zurückzuführen ist. Aber auch temporäre Sperren aufgrund der Vereitelung einer Beschäftigungsaufnahme haben sich seit 1995 um 50 Prozent erhöht. Etwa 400 Personen sind jährlich von einer Streichung des Entgeltbezugs aufgrund von Arbeitsunwilligkeit betroffen.

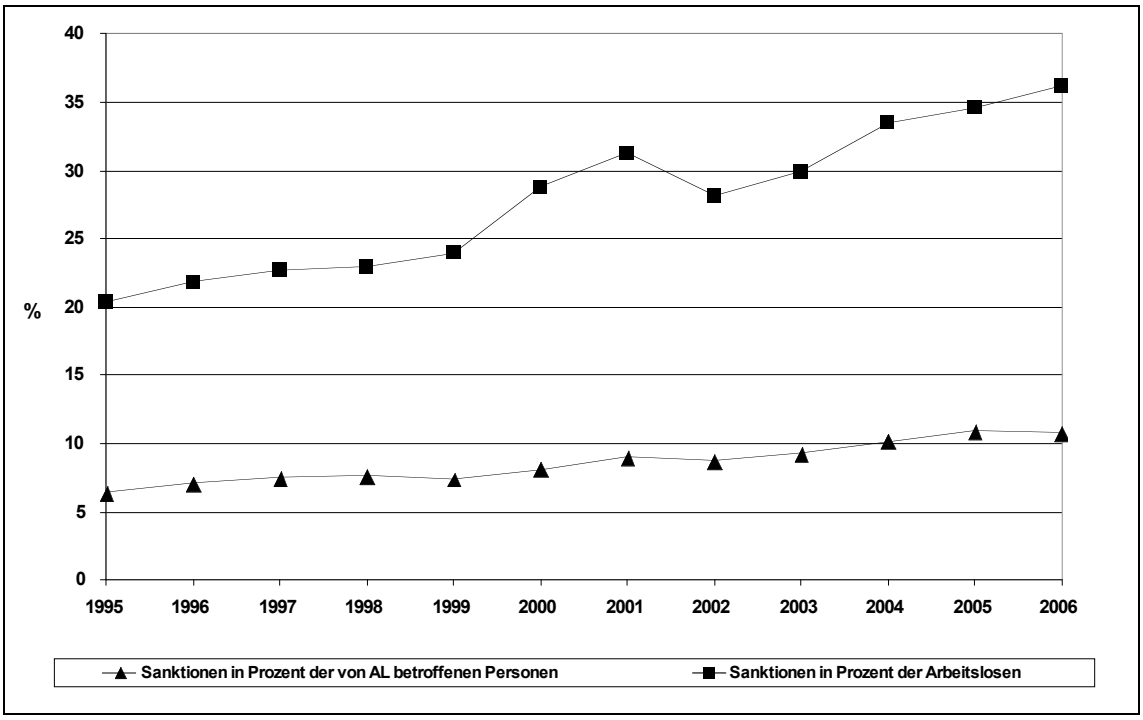
Abbildung 14: Sanktionen bei Leistungen aus der ALV



Quelle: BMAS, AMS Jahresberichte

Setzt man die Entwicklung der Sanktionen in Relation zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit, zeigt sich, dass der absolute Anstieg der Zahl der Sanktionen auf keinen Fall allein auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich zurückzuführen ist. Waren 1995 etwa 6,5 Prozent der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen bzw. 20,4 Prozent der im Jahresdurchschnitt Arbeitslosen von Sanktionen betroffen, so stiegen diese Werte bis zum Jahr 2006 auf 10,8 bzw. 36,2 Prozent. Das deutet tatsächlich auf eine zunehmend extensivere Handhabung der Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Arbeitslosen durch das AMS hin.

Abbildung 15: Relative Entwicklung der Sanktionen im Verhältnis zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit



Quelle: AMS Jahresberichte, eigene Berechnungen

8.5. Entwicklungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Auch in Österreich entwickelte sich in den 1990er Jahren angesichts wachsender Arbeitslosigkeit und anhaltender Krisenerscheinungen des Arbeitsmarktes zumindest auf Ebene der politischen Diskurse und Programmatiken ein gesellschaftspolitischer Grundkonsens über die Bedeutung und Notwendigkeit eines Ausbaus der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Alle politischen Lager und die Interessenvertretungen der ArbeitgeberInnen und der ArbeitnehmerInnen bekennen sich zur aktiven Arbeitsmarktpolitik und sind nicht zuletzt aufgrund der Ausgliederung des Arbeitsmarktservice und der damit verbundenen Änderungen in die Prozesse der Konzipierung von Programmen und Maßnahmen und ihrer Implementation und Evaluation eingebunden.

Der Prozess der Herausbildung dieses gesellschaftspolitischen Konsenses wurde durch die Europäische Beschäftigungsstrategie (EES), die seit 1997 von den Mitgliedsstaaten der EU umgesetzt werden soll, beschleunigt und beeinflusst (Schweighofer 2003).

Die EES will die Arbeitsmarktpolitik der EU-Staaten auf eine Reihe von Richtlinien und beschäftigungspolitische Ziele (bspw. bezüglich der Beschäftigungsquote bestimmter sozialer Gruppen, wie Frauen, über 50-Jährige etc.) im Rahmen der offenen Koordinationsmethode verpflichten. Die Mitgliedsstaaten müssen Nationale Aktionspläne (NAPs) bzw. Reformpläne erstellen, um zu zeigen, wie auf nationaler Ebene die Vorgaben der EES erfüllt werden. Durch einen Review-Prozess werden diese Programme evaluiert. Auf Basis der Evaluationen werden arbeitsmarktpolitische Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten ausgesprochen. In die Erarbeitung und Umsetzung der NAPs bzw. Reformprogramme sind die Sozialpartner auf adäquate Weise einzubinden. Die EES war ursprünglich in vier Säulen gegliedert: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und Stärkung der Chancengleichheit von Frauen und Männern.

In den Richtlinien 2003 wurde diese Struktur aufgegeben[29]. Die EES besteht nun aus allgemeinen Leitlinien, die eine „europäische Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle“ zu formulieren versuchen.

> „In Übereinstimmung mit der Lissaboner Agenda fördert die Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten die drei übergreifenden und miteinander verbundenen Ziele der Vollbeschäftigung, der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Integration.“ (Europäischer Rat 2003)

---

[29] Unter dem Titel „Spezifische Leitlinien“ wurde 2003 eine Reihe von Handlungsprioritäten formuliert, wie etwa aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen; Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist; Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt; Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens; Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns; Gleichstellung der Geschlechter; Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt; Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen; Überführung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung und die Überwindung regionaler Disparitäten. Diese Handlungsprioritäten wurden 2005 in acht integrierten Leitlinien zusammengefasst (Europäischer Rat 2005), die festlegen, dass die Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsplatzproduktivität sowie auf die Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts auszurichten sei, dass ein lebenszyklusbasierter Ansatz in der Beschäftigungspolitik zu fördern, integrative Arbeitsmärkte zu schaffen, Arbeit für Arbeitssuchende attraktiver und für Nichterwerbstätige lohnend zu machen sei („Mehr Menschen in Arbeit bringen und halten, das Arbeitskräfteangebot vergrößern und die sozialen Sicherungssysteme modernisieren“). Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner seien Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte zu verringern. Außerdem seien die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungen beschäftigungsfreundlicher zu gestalten („Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen verbessern“), das Humankapital durch Investitionen zu steigern und zu optimieren und die Ausbildungs- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen auszurichten („Die Investitionen in Humankapital steigern durch Verbesserung von Bildung und Qualifizierung“).

Die Regierungsprogramme der Koalition aus ÖVP und FPÖ 2000 und 2003 nahmen explizit Bezug auf die Europäische Beschäftigungsstrategie und den Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung. Im Jahr 2000 wollte die Regierung mit der „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zur Vermeidung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit beitragen“ und versprach v.a. eine Verstärkung der Maßnahmen für Frauen und ältere ArbeitnehmerInnen (Österreichische Bundesregierung 2000). Im Regierungsprogramm 2003 (Österreichische Bundesregierung 2003) wurde festgehalten, dass die EU-Ziele zur Hebung der Beschäftigungsquoten auch den Rahmen für die österreichische Beschäftigungspolitik abgeben. Die Regierung betonte, dass „Vollbeschäftigung weiterhin unser wichtigstes Ziel“ sei.

Die Schwerpunkte der arbeitsmarktpolitischen Strategie der Regierungskoalition dieser Jahre bestanden einerseits in der Fortsetzung der Organisationsreform des Arbeitsmarktservice zur Steigerung der Effizienz der Vermittlung von Arbeitslosen. Dazu gehört die verstärkte Nutzung der personellen Ressourcen des AMS für die Vermittlung und die Verwirklichung des One-stop-Prinzips für die Abwicklung von Vermittlung und Existenzsicherung. Außerdem sollte die private Arbeitsvermittlung und Arbeitskräfteüberlassung erleichtert werden. Andererseits versprach die Regierung eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlung von geeigneten Arbeitskräften, wie etwa den „Ausbau bedarfsgerechter Qualifikationsprogramme für Arbeitssuchende in engster Kooperation mit den Betrieben“, die Erhöhung der Durchlässigkeit bei Berufsbildern und eine Lockerung des Berufsschutzes bzw. die Flexibilisierung der Zumutbarkeitsbestimmungen.

Die vorwiegend restriktive Orientierung der Arbeitsmarktpolitik dieser Regierung drückte sich auch in jenen geplanten Maßnahmen aus, die die Beseitigung von „Missbrauch“ in der Arbeitslosenversicherung und der Notstandshilfe zum Ziel hatten, aber auch in der Ankündigung, Langzeitarbeitslose zu verpflichten, im „Sozial-, Umwelt- und Denkmalschutzbereich für sie geeignete Arbeit“ anzunehmen. JungunternehmerInnen und neue Selbständige sollten in die Arbeitslosenversicherung aufgenommen werden. Der Bedeutungsverlust der Sozialpartner in der Politikgestaltung, der sich in der Phase der Regierungskoalition von ÖVP und FPÖ bzw. BZÖ verstärkte und v.a. die Einflussmöglichkeiten der Arbeiterkammer bzw. der Gewerkschaften betraf, war auch in den Vorständen des AMS wahrnehmbar. Obwohl die Sozialpartner durch ihre Integration in die Organisationsstruktur des AMS in die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik weiterhin eingebunden sind, ist es für die Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen in dieser Phase weitaus schwieriger geworden, für die eigenen Vorschläge eine Mehrheit zu finden. In Interviews mit VertreterInnen der Arbeiterkammer und der Gewerkschaften, die im Rahmen des RESORE-Projekts durchgeführt wurden, wurde berichtet, dass die bis dato übliche

konsensuellen Orientierung der Konzeption der AMS-Politik unter Druck geraten ist und Mehrheitsentscheidungen gegen die Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen getroffen wurden (Atzmüller 2005).

Im Regierungsprogramm 2007 (Österreichische Bundesregierung 2007), das von der Koalitionsregierung aus SPÖ und ÖVP erarbeitet wurde, gibt es keinen Hinweis mehr auf die Europäische Beschäftigungsstrategie. Stattdessen wird explizit auf Sozialpartnervorschläge zu Wachstum und Vollbeschäftigung und auf das WIFO-Weißbuch zu „Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation" (Aiginger et al. 2006), das im Jahr 2006 publiziert wurde, verwiesen.

Das deutet auf einen (zumindest temporären) Bedeutungsverlust der Europäischen Beschäftigungsstrategie für die Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedsstaaten der EU hin (Schweighofer 2007; Schweighofer 2003; Atzmüller 2005). Im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit scheint das Selbstverständnis vorzuherrschen, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie für Österreich kaum Neues bringe, da ein Großteil der vorgeschlagenen Maßnahmen ohnehin umgesetzt werde. Darüber hinaus wird argumentiert, dass der Prozess der Europäischen Beschäftigungsstrategie inzwischen zu komplex und intransparent geworden sei. Das sei ein Grund, warum die Hoffnungen, die von Seiten einzelner Personen in der Verwaltung und Regierung in die Beschäftigungsstrategie gesetzt worden waren, bald aufgegeben wurden (Atzmüller 2005).

Das Ziel des Regierungsprogramms 2007 (Österreichische Bundesregierung 2007) war „Wachstum und Vollbeschäftigung". Im Unterschied zu den Programmen der beiden rechtsorientierten Vorgängerregierungen waren die im Regierungsprogramm 2007 formulierten Vorhaben detaillierter und gruppenspezifisch (etwa für Lehrlinge, ältere ArbeitnehmerInnen) aufgeschlüsselt. Ob das eine Veränderung im Verständnis von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den veränderten politischen Konstellationen einer großen Koalition reflektiert oder vielmehr als Versuch gelesen werden kann, möglichst viele Politikbereiche angesichts des hohen Konfliktniveaus schon vorab außer Streit zu stellen, muss hier dahingestellt bleiben. In Bezug auf die aktive Arbeitsmarktpolitik deutete das Regierungsprogramm 2007 aber keine grundlegenden Änderungen an. Vielmehr wurde eine Fortführung der AMS-Politik – „Arbeitslose aktivieren, fördern und qualifizieren statt verwalten" – versprochen. Grundsätzlich sollte jedoch die Qualität der Maßnahmen einschließlich der Vermittlung verbessert und die Kundenzufriedenheit erhöht werden.

8.5.1. Dimensionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Obwohl insbesondere von VertreterInnen der Gewerkschaften und der Arbeiterkammer, die im Rahmen des RESORE-Projekts interviewt wurden (Atzmüller 2005), immer noch die mangelnde Ressourcenausstattung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich kritisiert wird, kann doch konstatiert werden, dass Österreich heute über ein umfangreiches und differenziertes Set von Maßnahmen und Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verfügt (Dimmel 2000; Lutz/Mahringer 2007).

> „In Österreich hat die aktive Arbeitsmarktpolitik seit den neunziger Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Dies zeigen sowohl die höhere Budgetausstattung als auch das stärker ausdifferenzierte Angebot an Förderungen (...). Dabei hat der Europäische Sozialfonds eine Ausweitung der Dotierung der Arbeitsmarktförderung ab 1995 wesentlich unterstützt.“ (Lutz/Mahringer 2007: 200)

Es ist aber festzuhalten, dass weiterhin weder Arbeitslose noch Unternehmen als Adressaten von Arbeitsmarktförderungen einen entsprechenden Rechtsanspruch haben.

> „Eine generelle Beihilfengewährung stünde auch in einem klaren Widerspruch zum Gesetzesauftrag, die begrenzt verfügbaren Mittel möglichst effizient und effektiv zur Erreichung arbeitsmarktpolitischer Ziele einzusetzen.“ (BMWA ohne Jg.)

Förderungen müssen daher in jedem konkreten Einzelfall geprüft und auf ihre arbeitsmarktpolitische Relevanz überprüft werden. Maßnahmen müssen den gesetzlichen Vorgaben, den Richtlinien des AMS und den budgetären Möglichkeiten entsprechen.

Das existierende Set an Maßnahmen und Programmen gestattet zum einen eine möglichst frühe Intervention („early intervention“) und Aktivierung der Arbeitslosen bspw. durch die Erstellung eines Betreuungsplans, der seit 2005 für alle Arbeitslosen verpflichtend ist, durch die Verpflichtung zum Nachweis aktiver Arbeitssuche und die verpflichtende Teilnahme an so genannten „Impulstagen“ in der frühen Phase der Arbeitslosigkeit etc. Auf der anderen Seite verfügt das AMS über eine Reihe von Maßnahmen, die spezifische Gruppen (Frauen, Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Menschen mit Behinderungen und schwer Vermittelbare) bei der (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen sollen.

Die arbeitsmarktpolitischen Programme können m.E. in folgende Gruppen eingeteilt werden: Information und Beratung der Arbeitslosen, damit sie ihre Möglichkeiten am Arbeitsmarkt adäquat einschätzen können und daher passende Suchstrategien entwickeln oder sich möglicherweise beruflich reorientieren können. Weiters soll das Auftreten der Arbeitslosen durch Bewerbungstrainings und persönlichkeitsbildende Coachings so adaptiert werden, dass

sie sich bei Vorstellungsgesprächen den Erwartungen der Unternehmen gemäß präsentieren können. Bewerbungstrainings und Coachings werden von den Arbeitslosen jedoch oftmals hinsichtlich ihrer Relevanz kritisiert und eher als Disziplinierungsinstrument angesehen (Volksanwaltschaft 1999-2006; Andree/Moser 2006). Auch Unternehmen beklagen, dass Arbeitslose in zunehmendem Maß in Bewerbungssituationen stark „gebrieft" wirken und schablonenhaft auftreten (Atzmüller et al. 2006). Das AMS setzt diese vergleichsweise kostengünstigen Instrumente, wie „Aktive Arbeitssuche" oder „Berufsorientierung", als Screening-Instrumente ein, um die Bereitschaft der Arbeitslosen zur Aufnahme einer Beschäftigung zu überprüfen (Lutz/Mahringer 2007: 204).

> „In den letzten Jahren hat sich die Entwicklung hin zu billigeren Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen deutlich beschleunigt." (Bundesarbeitskammer 2004: 68)

Um den Auftrag der Vermittlung adäquater Arbeitskräfte zu erfüllen, ist natürlich der qualitative Matchingprozess zwischen Arbeitsuchenden und den Unternehmen von zentraler Bedeutung. Umschulungsprogramme und verschiedene Angebote der Aus- und Weiterbildung der Arbeitslosen können hier genannt werden. Qualifizierung gilt im politischen Diskurs als wichtigste arbeitsmarktpolitische Strategie. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen umfassen einerseits Kursangebote, andererseits monetäre Beihilfen und Unterstützungen für die Arbeitslosen zu Abdeckung anfallender Kosten (Beihilfe zu den Kurs- und Kursnebenkosten, Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes). Festzuhalten ist jedoch, dass die enge Orientierung der Qualifikationsmaßnahmen an den oftmals eher kurzfristig ausgerichteten Bedürfnissen der Unternehmen einen langfristigen und nachhaltigen Aufbau transferierbarer Qualifikationen in Ausbildungs- oder Umschulungsprozessen eher behindert. Das führt nicht nur zu einer Entwertung der existierenden Qualifikationsbasis vieler Arbeitsloser, die auf kurze Weiterbildungsgänge festgelegt werden, sondern möglicherweise auch zu einem – längerfristig betrachtet – ineffizienten Mitteleinsatz, da derartige Formen der Qualifizierung angesichts der Dynamik der Arbeitskräftenachfrage rasch veralten können.

> „Ausbildungsangebote für Arbeitssuchende, die zu einem echten beruflichen Neustart oder einer wirklichen Höherqualifizierung im bisher ausgeübten Beruf führen, werden demgegenüber deutlich seltener angeboten." (Bundesarbeitskammer 2004: 68)

Insgesamt dominieren eher kurze und wenig intensive Maßnahmen das Fördergeschehen. Derartige Maßnahmen sind aber angesichts des wachsenden Bedarfs an beruflicher Reorientierung und Qualifizierung nicht ausreichend, wie Lutz und Mahringer (2007) feststellen. Eine Befragung der Arbeiterkammer Oberösterreich bestätigt diese

Einschätzungen aus Sicht der Langzeitarbeitslosen. Fast zwei Drittel der Befragten gaben zwar an, Neues gelernt zu haben, aber nur 30 Prozent, dass ihnen aufgrund der Kurse die Jobsuche erleichtert worden sei. Besonders problematisch scheint, dass fast 50 Prozent angegeben haben, vor den Schulungsaktivitäten schlecht informiert worden zu sein, und dass mehr als 20 Prozent eigene Weiterbildungsvorschläge eingebracht haben, die abgelehnt wurden (Andree/Moser 2006).

Der Matchingprozess zwischen Arbeitslosen und potenziellen ArbeitgeberInnen soll jedoch auch durch eine Reihe anderer Maßnahmen verbessert werden, die Arbeitslose bei der Integration in ein Beschäftigungsverhältnis unterstützen sollen. Dazu zählen Unterstützungen zur Veränderung des Wohnsitzes (Entfernungsbeihilfe), Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsbeihilfe) oder monetäre Unterstützungen für Arbeitskräfte oder Unternehmen in Form von Lohnsubventionen zur Einarbeitung (Betriebliche Eingliederungsbeihilfen, Gemeinnützige Eingliederungsbeihilfen). Dazu zählen auch Unterstützungen von Unternehmen, die Lehrlinge ausbilden, und Lehrlingsstiftungen.

Aber nicht nur der Eintritt in Beschäftigungsverhältnisse wird gefördert, sondern auch ihre Aufrechterhaltung durch Zuschüsse zu den Lohnkosten für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften (Bonus/Malus-System für ältere Arbeitskräfte, Altersteilzeit), Reduktionen so genannter Lohnnebenkosten (z.B. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) oder durch Pönalen im Falle der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses etwa von älteren ArbeitnehmerInnen (Bonus/Malus-System). Diese Maßnahmen versuchen Beschäftigungsverhältnisse über eine zumindest temporäre Reduktion der Lohnkosten für die Unternehmen aufrechtzuerhalten oder gar neue zu fördern.

Schließlich ist noch auf so genannte sozialintegrative Unternehmen (Sozialökonomische Beschäftigungsbetriebe, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte, Gemeinnützige Arbeitskräfteüberlasser) des zweiten Arbeitsmarktes zu verweisen, die Langzeitarbeitslosen und schwer vermittelbaren Arbeitskräften temporäre Arbeitsplätze anbieten (Atzmüller et al. 2006). Auf diese Projekte der innovativen Arbeitsmarktpolitik werde ich weiter unten noch ausführlicher eingehen. Im Rahmen derartiger Projekte können Arbeitslose Arbeitserfahrungen sammeln, Qualifikationen erwerben und erhalten psychologische und sozialarbeiterische Betreuung durch so genannte Schlüsselarbeitskräfte. Beschäftigungsprojekte stellen einen Maßnahmenbereich dar, der tendenziell über die

begrenzte, auf Vermittlung orientierte Arbeitsmarktpolitik hinausweist und eng mit sozial- und armutspolitischen Fragestellungen verknüpft ist (Dimmel 2000; Dimmel 1998).

8.5.2. Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Das Programmbudget des AMS für Arbeitsmarktförderung ist in den letzten Jahren kontinuierlich angewachsen, wie auch aus Tabelle 2 hervorgeht.

Tabelle 2: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (in Mio Euro)

	Qualifizierung	Beschäftigung	Unterstützung	Gesamt	aktive passive Leistungen	Ausgaben gesamt
1997	343,69	116,00	44,04	**503,73**	49,85	**553,58**
1998	342,04	124,31	48,19	**514,54**	73,49	**588,03**
1999	392,44	146,17	55,61	**594,21**	120,87	**715,08**
2000	355,09	175,31	56,48	**586,88**	125,76	**712,64**
2001	352,71	192,97	53,27	**598,95**	173,21	**772,16**
2002	390,99	177,78	50,61	**619,38**	163,67	**783,05**
2003	452,76	178,63	60,38	**691,77**	218,61	**910,38**
2004	413,22	173,16	58,22	**644,60**	269,66	**914,26**
2005	395,30	175,40	59,30	**630,00**	354,06	**984,06**
2006	566,80	211,50	68,60	**846,90**	428,94	**1275,84**

Quelle: AMS Jahresberichte

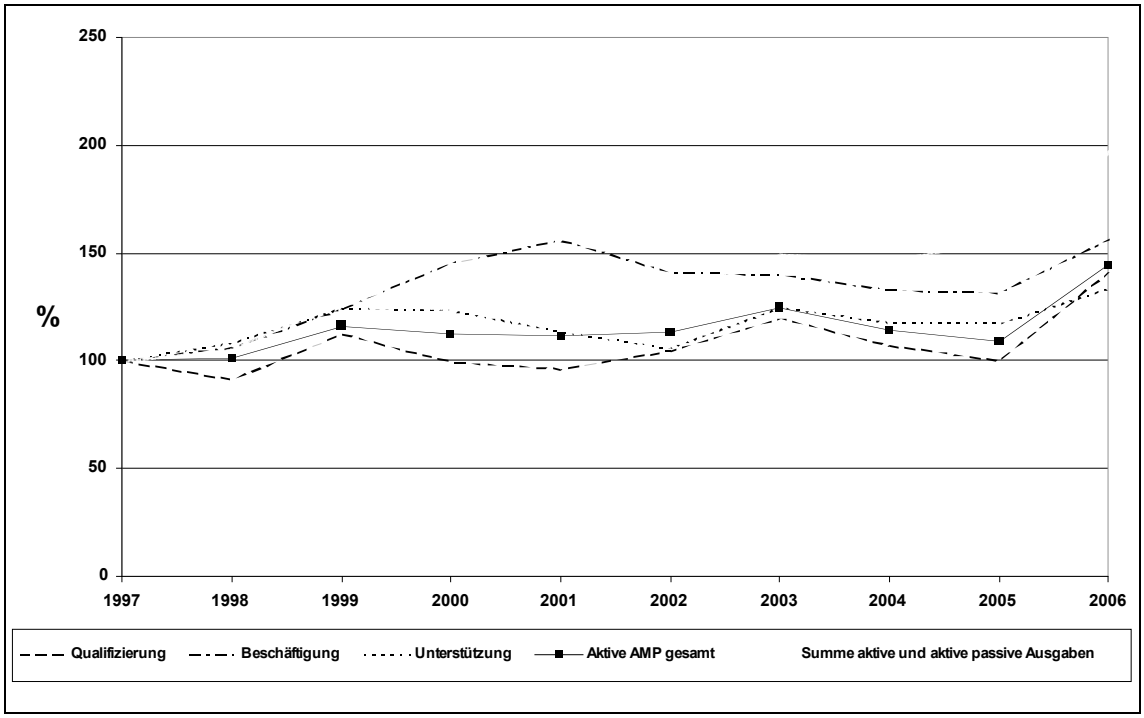
Erläuterung: bei aktiven/aktivierten passiven Leistungen handelt es sich um Mittel aus der ALV, die für Aktivierungsmaßnahmen eingesetzt werden.

Analysiert man die Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik für die einzelnen Aktivitätsbereiche, bereinigt um die Inflationsrate, so ergibt sich ein etwas differenzierteres Bild (Abbildung 16). Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (ohne aktive passive Leistungen) im engeren Sinne zeigen eine eher geringe Wachstumsdynamik – wobei es aber erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmenarten gibt. Insgesamt resultiert der Anstieg der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zu einem

erheblichen Teil aus der Aktivierung so genannter passiver Ausgaben, also der Einrechnung von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) in das Budget aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie zu einem kleineren Teil aus der Verwendung von Mitteln des ESF (European Social Fund).

Größere Anstiege der absoluten Ausgaben (inflationsbereinigt) gab es im Bereich Qualifizierung in den Jahren 1999, 2003 und 2006. Das legt den Schluss nahe, dass die Wachstumsentwicklung der Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik bis zu einem gewissen Grad politischen Zyklen folgt, da es sich bei den genannten Jahren um Wahljahre handelte. Da Personen in Schulungsmaßnahmen nicht der Arbeitslosenstatistik zugeschlagen werden, kann damit die offizielle Arbeitslosenrate reduziert werden.

Abbildung 16: Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik: 1997 = 100 (inflationsbereinigt), in Prozent



Quelle: AMS Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Abbildung 16 zeigt, dass die einzelnen Ausgabenbereiche für aktive Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren eine sehr unterschiedliche Dynamik aufwiesen. So ergibt sich für den Bereich Beschäftigung, der einerseits Beschäftigungsprojekte wie GBP (Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte) und SÖB (Sozialökonomische Betriebe), andererseits betriebliche

Eingliederungsbeihilfen für so genannte Problemgruppen am Arbeitsmarkt umfasst, seit 1997 der relativ stärkste Anstieg. Dieser Anstieg geht zu einem großen Teil auf das Anwachsen der Ausgaben für Eingliederungsbeihilfen (s.u.) zurück. ArbeitgeberInnen erhalten bei der Einstellung von Arbeitslosen (Langzeitarbeitslose oder ältere Arbeitslose) oder von Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind und sich an Qualifizierungsmaßnahmen beteiligen, eine Förderung von bis zu zwei Drittel der Lohnkosten.

Auch wenn die Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik differenziert zu betrachten ist, so ist auf jeden Fall die Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen – und zwar um 65 Prozent –, wie aus Tabelle 3 hervorgeht. Der absolut stärkste Anstieg (+102.000 Personen, das entspricht einem Plus von etwa 67 Prozent) ergibt sich seit 2001 für Maßnahmen der Qualifizierung. Die Zahl der Personen in Beschäftigungsmaßnahmen ist um mehr als 82 Prozent, die Zahl jener, die in den Genuss von Unterstützungsmaßnahmen[30] kamen, um mehr als 105 Prozent gestiegen.

Tabelle 3: TeilnehmerInnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

	Qualifizierung	Beschäftigung	Unterstützung	Gesamt*
2001	150.342	25.806	33.360	**186.482**
2002	181.821	26.608	41.092	**219.173**
2003	210.519	30.330	46.421	**253.133**
2004	214.387	30.248	57.875	**266.191**
2005	247.681	35.052	51.953	**294.170**
2006	252.331	47.094	68.630	**308.530**

Quelle: AMS Geschäftsberichte

[30] Bei Unterstützungsmaßnahmen handelt es sich u.a. um ergänzende Beratungsangebote (z.B. Schuldnerberatung) für Personen mit besonderen Problemlagen, Maßnahmen zur Förderung von Familie und Beruf (Kinderbetreuungsbeihilfe etc.) sowie das Unternehmensgründungsprogramm und die Gründungsbeihilfe.

* Da Personen, die an mehreren Maßnahmen teilgenommen haben, nur einmal gezählt werden, stellt die Gesamtzahl nicht die Summe der an Maßnahmen der Qualifizierung, Beschäftigung oder Unterstützung teilnehmenden Personen dar.

Die wachsende Bedeutung qualifizierender Maßnahmen wird auch aus Tabelle 4 ersichtlich. Die Zahl der Personen, die im Monatsdurchschnitt der jeweiligen Jahre an Schulungen teilnahmen, hat sich demnach seit 1996 verdreifacht.

Tabelle 4: Personen in Schulung: monatlicher Durchschnitt

	Personen in Schulung
1996	17.972
1997	22.211
1998	20.930
1999	26.608
2000	28.584
2001	31.616
2002	35.435
2003	41.482
2004	42.645
2005	48.590
2006	57.503
2007	52.653

Quelle: BMWA

Auffällig ist, dass die Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stärker gestiegen ist als die Ausgaben für die einzelnen Bereiche aktiver Arbeitsmarktpolitik (ohne

aktive passive Leistungen). Der Anstieg der Zahl der durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik geförderten Personen sagt daher noch wenig über die Qualität der angebotenen Maßnahmen aus. Probleme in dieser Hinsicht werden bspw. von der Arbeiterkammer (Bundesarbeitskammer 2004), der Volkanwaltschaft (Volksanwaltschaft 1999-2006) und implizit auch vom WIFO (Lutz/Mahringer 2007) angedeutet, das Zweifel an der Nachhaltigkeit der angebotenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen anmeldet und betont, dass intensivere Kurse bessere Förderungseffekte für die Arbeitslosen zeitigen. Tabelle 5Tabelle 5 stellt die Entwicklung der durchschnittlichen Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik pro Person seit 2001 dar.

Das (nicht inflationsbereinigte) Ausgabenniveau pro Person lag für jeden Maßnahmenbereich im Jahr 2001 höher als 2006. Das wirft die Frage auf, ob das auf eine Steigerung der Effektivität und Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zurückzuführen ist, auf einen möglichen Qualitätsverlust durch eine Verbilligung der Maßnahmen oder auf eine Verschlechterung der Geschäftsbedingungen von WeiterbildungsträgerInnen, die vom AMS Aufträge im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhalten. Die Einschätzung eines Wertverlustes der pro Person angebotenen Maßnahmen wird durch die Kalkulationen, die Abbildung 17 zugrunde liegen, bestätigt. Bereinigt um die Inflationsrate ergibt sich seit 2001 eine massive Reduktion des Wertes der Ausgaben pro Person für verschiedene Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Aufgrund der Modularisierung vieler Aktivitäten und der Inanspruchnahme von verschiedenen Maßnahmen durch Arbeitslose ist es aber nicht möglich, auf einen Qualitätsverlust der angebotenen Förderungen zu schließen (darauf deutet etwa der im Vergleich zur Gesamtzahl der geförderten Personen stärkere Anstieg der durch Aktivitäten im Bereich Beschäftigung bzw. Unterstützung geförderten Personen hin, der in Tabelle 3 sichtbar wird).

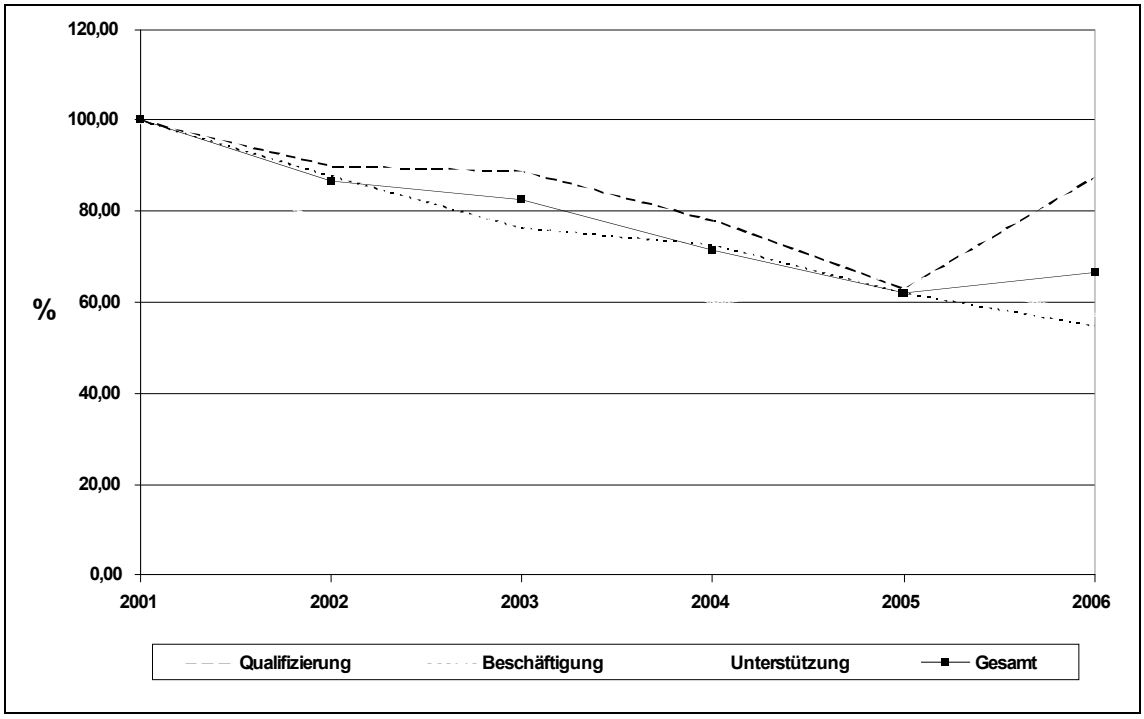
Tabelle 5: Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik/Person in Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Qualifizierung	2.346,05	2.150,41	2.150,68	1.927,45	1.596,00	2.246,26
Beschäftigung	7.477,72	6.681,45	5.889,55	5.724,68	5.003,99	4.491,02

Unterstützung	1.596,82	1.231,63	1.300,70	1.005,96	1.141,42	999,56
Gesamt	3.211,84	2.825,99	2.732,83	2.421,57	2.141,62	2.744,95

Quelle: AMS Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

Abbildung 17: Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (ohne aktive passive Ausgaben) pro Person: 2001 = 100 (inflationsbereinigt), in Prozent



Quelle: AMS Geschäftsberichte, eigene Berechnungen

8.5.3. Von der experimentellen zur innovativen Arbeitsmarktpolitik

Die Auseinandersetzungen um die aktive Arbeitsmarktpolitik waren seit den 1980er Jahren von der Frage geprägt, auf welche Weise und mit welchem Ziel Personen, die von dauerhafter Arbeitslosigkeit bedroht sind oder denen aufgrund nichtkonformer sozialer Verhaltensweisen etc. eine Integration in den Regelarbeitsmarkt verunmöglicht ist, in Beschäftigung und Arbeit zu integrieren sind. Der mögliche, über die Kompensation von Einkommensausfällen hinausgehende sozial- und gesellschaftspolitische Nutzen von Maßnahmen der so genannten experimentellen, später innovativen Arbeitsmarktpolitik, der randständigen Gruppen soziale Teilhabe ermöglichen soll, stand daher von Anfang an im Mittelpunkt der konzeptionellen Überlegungen zu diesem Maßnahmenbereich (Althaler/Dimmel 1993).

Die Maßnahmen der experimentellen bzw. innovativen Arbeitsmarktpolitik waren zwischen den politischen AkteurInnen aus verschiedenen Gründen immer heftig umstritten. Maßnahmen der experimentellen bzw. innovativen Arbeitsmarktpolitik sind aufgrund der angebotenen Betreuungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten in der Regel sehr zeit- und kostenintensiv. Ihre Effektivität ist aber umstritten und hängt von den Zielsetzungen ab, die mit einzelnen Maßnahmen und Programmen verbunden werden. Darüber hinaus fürchten Unternehmen die mögliche Konkurrenz von Beschäftigungsprojekten mit staatlich geförderten Arbeitsplätzen. Nicht gelöst werden konnte auch der Konflikt zwischen sozialpädagogischen und sozialpolitischen Zielsetzungen auf der einen und der Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigungsverhältnisse auf der anderen Seite, was sich ganz konkret in der Auswahl der Zielgruppe niederschlagen kann (ebd.).

Die experimentelle bzw. innovative Arbeitsmarktpolitik wurde in Österreich in der ersten Hälfte der 1980er Jahre eingeführt. Eine der ersten Maßnahmen der experimentellen Arbeitsmarktpolitik war die Aktion 8000, die 1983 unter dem damaligen SPÖ-Sozialminister Alfred Dallinger eingeführt wurde. Dieses Programm stellt einen Vorläufer der heutigen Beschäftigungsprojekte bzw. beschäftigungsfördernden Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik dar.

Zwischen 1983 und 1994 wurden 40.000 Personen durch die Aktion 8000 gefördert. Mit der Aktion 8000 sollten Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose unter 25 Jahren in gesellschaftlich wichtigen Bereichen (Umwelt, Stadterneuerung, soziale Dienste, Kultur etc.) entwickelt werden, die eine Transit- oder Initialfunktion erfüllen sollten. Als Träger der Aktion 8000 waren der öffentliche Sektor, lokale Verwaltungen, gemeinnützige Organisationen und Unternehmen vorgesehen, nicht aber privatwirtschaftliche Unternehmen. Ursprünglich beteiligten sich tatsächlich viele Stadtverwaltungen und Einrichtungen des öffentlichen Sektors in den einzelnen Bundesländern, die zusammen ungefähr ein Drittel der geförderten Beschäftigungsverhältnisse anboten. Der Anteil der öffentlichen Einrichtungen reduzierte sich aber in den Folgejahren erheblich, während die Zahl der gemeinnützigen Vereine und Organisationen zunahm. Lechner u.a. (1996) kommen daher zur Schlussfolgerung, dass der öffentliche Bereich nicht gewillt war, die Aktion 8000 zu unterstützen. In der Aktion 8000 konnten Arbeitslose für zwölf Monate in versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen angestellt werden. Die Entlohnung hatte nach dem Kollektivvertrag zu erfolgen und keine andere Arbeitskraft durfte in dieser

Zeit gekündigt werden. Die Förderung deckte 100 Prozent aller Lohnkosten für acht Monate. Die Aktion 8000 galt als Erfolg, da sie zu einer dauerhaften Verbesserung der Beschäftigungschancen und Einkommenssituation der geförderten Personen – insbesondere Personen, die länger als zwölf Monate arbeitslos waren, und auch ältere Arbeitslose – führte (Fehr-Duda et al. 1996; Lechner et al. 1996). Die Aktion 8000 wurde besonders von Personen mit einem höheren Bildungsgrad und höherem Qualifikationsniveau genutzt.

Vom damaligen Sozialministerium wurde die experimentelle Arbeitsmarktpolitik auch zur Förderung der alternativen Ökonomie eingesetzt. VertreterInnen arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsprojekte heben daher auch heute noch hervor, dass zu dieser Zeit „Einfallsreichtum“ und „Kreativität“, der „keine Grenzen gesetzt waren“, überwogen hätten und eine Vielzahl von Projekten entwickelt werden konnte.

> „Die Initiatoren derartiger Einrichtungen konnten ihre Arbeit auf keine Erfahrungen aufbauen und waren darauf angewiesen zu experimentieren.“ (Dorfinger 2006)

Auch Althaler und Dimmel (1993) verweisen auf die hohe qualitative Förderungsintensität und die „tentative Herangehensweise“ in der experimentellen Arbeitsmarktpolitik, die die Konzipierung und Implementation der Maßnahmen der 1980er und frühen 1990er Jahre prägte. Sie halten den positiven Einschätzungen der frühen experimentellen Arbeitsmarktpolitik jedoch schon Anfang der 1990er Jahre eine Reihe von kritischen Einwänden entgegen, die m.E. spätere Entwicklungen, wie sie sich seit der Ausgliederung des AMS 1994 verstärkten, vorwegnehmen. So kritisieren sie, dass die experimentelle Arbeitsmarktpolitik als Privatwirtschaftsverwaltung (bzw. nicht-hoheitliche Verwaltung) konzipiert ist. Das bedeutet, dass der Staat Verwaltungsaufgaben durch die Vergabe von Verträgen (Zivilrecht) oder Bewilligungen regelt, was dazu führt, so die Einschätzung von Althaler und Dimmel (1993), dass aktive Arbeitsmarktpolitik strukturell und rechtlich unterbestimmt ist. Das könne auf der einen Seite zwar (arbeitsmarktpolitische) Spielräume für experimentelle Programme eröffnen, da sie nicht dem Regulativ der rechtlich-administrativen Vollzugskontrolle unterworfen sei. Auf der anderen Seite verweisen sie jedoch auch auf die Entstehung von Steuerungspathologien und einen bürokratischen Kompetenzzuwachs der staatlichen Administration.

Diese Einschätzung möglicher Entwicklungstendenzen wird auch von anderen AutorInnen bestätigt (Dorfinger 2006; Zauner 2006), die darauf verweisen, dass insbesondere seit den 1990er Jahren der Bereich innovativer Arbeitsmarktpolitik vermehrt an Zielvorgaben,

Richtlinien und Benchmarks gebunden wird und das nunmehr ausgegliederte AMS vermehrt versucht, auf Projekte Einfluss zu gewinnen. Das habe die kreative Arbeit erschwert und vielmehr den Druck zur Professionalisierung und Strukturierung der Abläufe erhöht.

> „Mit der Einbindung der Sozialpartner in die Struktur des AMS und der neuen Indikatorensteuerung der arbeitsmarktpolitischen Ziele (...) wandelte sich der (...) ‚Bottom Up-Ansatz', der eine Vielzahl sozialer Innovationen zulassen und dazu die Rahmenbedingungen vorgeben sollte, hin zum ‚Top-Down-Ansatz': Das Arbeitsmarktservice weiß, welche aktiven Maßnahmen erforderlich sind und kann sie durch geeignete Verfahren zukaufen." (Zauner 2006: 206)

Auf die mögliche Durchsetzung dieser Entwicklungstendenzen hatten Althaler/Dimmel (1993) bereits Anfang der 1990er Jahre für die Aktion 8000 hingewiesen. Im Kontext dieser Maßnahmen verweisen sie außerdem auf die Selbstausbeutung der BetreiberInnen, die in Aktion 8000-Projekten versuchen, sozialpolitisches Engagement zu verwirklichen.

> „Es zwingt die Projektbetreiber fallweise in jeweilige Formen prekärer, ungesicherter und/oder atypischer Arbeit und kennzeichnet zugleich eine strukturelle Überforderung im gegebenen Aushandlungsrahmen: Von den Projektbetreibern wird immer (...) enorme Risikobereitschaft im Hinblick auf die individualisierte Übernahme von akzidentiellen Marktumwälzungen, im Hinblick auf abrupte Veränderungen der Nachfrage, aber auch im Hinblick auf die plötzliche Konkurrenz durch privatwirtschaftlich-profitorientiert organisierte Unternehmungen gefordert." (Althaler/Dimmel 1993: 52)

Ihre Analyse legte daher die Interpretation nahe, dass aktive Arbeitsmarktpolitik im Kontext veränderter ökonomischer und politischer Verhältnisse, wie sie sich seit den 1980er Jahren abzeichnen, prekäre und atypische Beschäftigungsverhältnisse fördern und zur Verstärkung des Arbeitszwangs beitragen kann. Die Integration in den Regelarbeitsmarkt gelingt angesichts verschärfter Konkurrenzbedingungen für viele Gruppen nicht dauerhaft, aufgrund mangelnder Ressourcen (zeitlich, organisatorisch, personell) wird die fallbezogene sozialarbeiterische und arbeitsmarktpolitische Nachbetreuung nach Vollendung einer Maßnahme vernachlässigt.

Die angedeuteten Entwicklungen wurden durch das Bundesvergabegesetz 2002 und 2006 noch verschärft. Dadurch ist das AMS gezwungen, Aufträge öffentlich auszuschreiben und über wettbewerbsförmige oder -ähnliche Verfahren zu vergeben. Eine von FORBA durchgeführte Studie zu den Auswirkungen dieser Vergabepraxis im Bereich der Erwachsenenbildung bestätigt daher die oben bereits angedeuteten Entwicklungen (Eichmann et al. 2008). Die wettbewerbsförmige Vergabe führt zu einem massiven Kostendruck auf

AnbieterInnen und zu einem Preisverfall für die angebotenen Leistungen, während zugleich die Administrations- und Infrastrukturaufwendungen für die Teilnahme an Ausschreibungen massiv steigen. Das begünstigt natürlich größere AnbieterInnen (Eichmann et al. 2008: 25f). Da Verträge auf maximal zwei Jahre befristet werden, kommt es zu einer Reduktion der Planungshorizonte, und vom AMS teilweise für einzelne Kurse konkret und ad hoc getroffene inhaltliche Vorgaben verlangen eine erhebliche Flexibilität von den WeiterbildungsanbieterInnen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Diese Entwicklungen wirken sich insbesondere auf die Arbeitsverhältnisse von TrainerInnen negativ aus, die eine Reduktion der Stundensätze und eine umfassende Prekarisierung ihrer Beschäftigungssituation hinnehmen müssen und kaum noch fixe Anstellungsverhältnisse erhalten – was mit der oben analysierten Kostenreduktion der Maßnahmen pro teilnehmendem/r Arbeitslosen/r korrespondiert.

Die skizzierten Entwicklungstendenzen haben natürlich Auswirkungen auf die Qualität und Effektivität der Maßnahmen sowie auf ihre Akzeptanz und Beurteilung durch die Arbeitslosen. Aus deren Perspektive scheint daher das Ziel, die Betreuung zu intensivieren und zu verbessern, nur bedingt erreicht worden zu sein, wie eine Befragung der Arbeiterkammer Oberösterreich (Andree/Moser 2006) unter Langzeitarbeitslosen erbracht hat. Zwar zeigt sich, dass der Betreuungsplan die Einschätzung der Betreuung durch die Befragten erheblich verbessert. Ist ein derartiger Plan bekannt bzw. vorhanden, geben mehr als 60 Prozent an, sich gut unterstützt zu fühlen, ist dies nicht der Fall, sind es nur knapp 40 Prozent. Andererseits bedeutet das, dass auch trotz eines Betreuungsplans knapp 40 Prozent der Befragten mit der Betreuung nicht zufrieden waren. Kritisiert wird, dass zwar auf Berufswünsche gut eingegangen wird, auf Arbeitszeitwünsche und Kinderbetreuungspflichten aber deutlich weniger. Mehr als die Hälfte der Befragten wünscht sich demnach mehr Zeit für die Beratung, 29 Prozent geben sogar an, dass sich BeraterInnen kaum ausreichend Zeit für die Anliegen der Arbeitslosen nehmen können, was sie v.a. auf den zeitlichen Druck, unter dem die BeraterInnen stehen, zurückführen.

> „Dieser Mangel an Beratungskapazitäten hat unweigerlich Konsequenzen. Von der unzureichenden Aufklärung über Rechte und Pflichten bis hin, dass sich rund 1/3 von den BeraterInnen unter Druck gesetzt fühlen, sind die entsprechenden Auswirkungen.“ (Andree/Moser 2006: 57)

Fast 30 Prozent der Befragten geben außerdem an, sich eher oder gar nicht ernst genommen zu fühlen, unter migrantischen Arbeitslosen sind diese Werte noch um einiges höher.

8.5.4. Entwicklungen der innovativen Arbeitsmarktpolitik

In den 1990er Jahren wurde die Aktion 8000 durch eine Reihe von Eingliederungsbeihilfen ersetzt bzw. ergänzt. Diese blieben nicht nur auf gemeinnützige Organisationen und Vereine begrenzt, sondern wurden auch für privatwirtschaftliche Unternehmen geöffnet (Besondere Eingliederungsbeihilfe – BESEB, Betriebliche Eingliederungsbeihilfe – BEB). Die unterschiedlichen Eingliederungsbeihilfen wurden im Jahr 2002 zur Betrieblichen Eingliederungsbeihilfe (BEBE) zusammengeführt. Das Grundprinzip einer temporären Förderung eines Beschäftigungsverhältnisses spezifischer Zielgruppen ist gleich geblieben, wobei in der Zeit der Förderung einer Arbeitsstelle die Bindung an den jeweiligen Kollektivvertrag aufgehoben und durch Top-ups zum jeweiligen Arbeitslosengeld bzw. zur Notstandhilfe ersetzt wurde (Mitterauer et al. 1999). Eine Reduktion der Einkommen ist daher die Folge. Evaluationen zeigen aber, dass Beschäftigungsprojekte, wie etwa Sozialökonomische Beschäftigungsbetriebe, v.a. langfristig eine Verbesserung der Beschäftigungsverläufe Langzeitarbeitslose bewirken können (Lechner et al. 2000).

Bei geförderten Beschäftigungsprojekten (Sozialökonomische Beschäftigungsbetriebe – SÖB, Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte – GBP) handelt es sich um Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich, die der nachhaltigen Vermittlung und Wiedereingliederung Arbeitsloser in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse dienen. SÖB und GBP bieten einer Reihe von Zielgruppen zeitlich befristete, geförderte Arbeitsplätze – so genannte Transitarbeitsplätze – und eine entsprechende Betreuung, die die „berufliche und soziale Integration von Menschen in einer schwierigen Lage ermöglichen sollen“[31] (AMS). Zu den Zielgruppen gehören langzeitbeschäftigungslose Personen, ältere beschäftigungslose Menschen, WiedereinsteigerInnen, behinderte Menschen und sozial betreuungsintensive Personen. Transitarbeitsplätze waren bis Ende 2007 in der Regel auf ein Jahr befristet. Seit 2008 sind derartige Arbeitsplätze auf sechs Monate beschränkt, sodass mit dem selben Budget doppelt so viele Arbeitslose in derartige Maßnahmen vermittelt werden. Von den BetreiberInnen von SÖB und GBP wird bezweifelt, dass auf diese Weise eine adäquate Betreuung Langzeitarbeitsloser mit vielfältigen sozialen Problemen, die weit über die Arbeitslosigkeit hinausgehen, möglich ist. So genanntes „Creaming“, also die Konzentration

---

[31] Vgl.: http://www.ams.or.at/neu/wien/4084.htm

der angebotenen Maßnahmen auf Personen, die bereits relativ „job ready“ sind, ist daher zu befürchten, andere Gruppen bleiben außen vor.

In der Zeit, in der Transitarbeitskräfte in ein SÖB oder ein GBP vermittelt sind, sollen sie auf die Arbeit am Regelarbeitsmarkt vorbereitet werden, sodass sie den Übergang (Transit) schaffen. SÖB und GBP verbinden also reale Arbeitsbedingungen mit sozialpädagogischer Unterstützung. Nach Lechner et.al. (2000) sind ungefähr ein Viertel der Beschäftigten in den Beschäftigungsprojekten so genannte Schlüsselkräfte, die die Betreuung übernehmen.

> „Die soziale Aufgabe besteht in der fachlichen Qualifizierung und persönlichen Weiterentwicklung der Beschäftigten. Die ökonomische Leistung besteht darin, sich als marktfähiges Unternehmen mit den Produkten und Dienstleistungen zu platzieren und Erlöse zu erwirtschaften.“ (DSE-Wien 2005)

Die Qualifizierungsmaßnahmen zielen einerseits darauf ab, Transitarbeitskräfte auf die Anforderungen am Regelarbeitsmarkt vorzubereiten und ihre handwerklichen Fähigkeiten zu steigern. Andererseits sollen Schlüsselqualifikationen wie Verantwortungsbewusstsein, Genauigkeit, Selbständigkeit und Flexibilität verbessert werden.

Neben diesen arbeitsmarktpolitischen Leistungen verfolgen SÖB (AMS 2001) auch wirtschaftliche Zielsetzungen. Sie stellen Produkte und Dienstleistungen her und bieten diese zu Marktpreisen an. SÖB *müssen* einen bestimmten Anteil des Gesamtaufwandes durch die Erlöse aus diesen Aktivitäten abdecken. Das heißt, SÖB müssen ein Mindestmaß an Eigenerlösen (20 Prozent) erwirtschaften, um gemäß der Zielsetzungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich in diesen Unternehmungen betriebswirtschaftliches Denken trotz öffentlicher Förderungen zu garantieren. Das AMS fördert über einen Teilkostenersatz die Aktivitäten der SÖB, die von gemeinnützigen Einrichtungen geführt werden.

SÖB und GBP stellen Produkte und Dienstleistungen in folgenden Bereichen bereit: Gastronomie; Tischlerei, Malerei, Anstrich, Schlosserei; Transport, Renovierung, Versand; Altwarenhandel, Textildruck; Grünraumbewirtschaftung, Handwebeteppiche, Schneiderei; Haus- und Heimdienstleistungen; barrierefreie Wohnungsadaptierungen; Altenbetreuung; Bürodienstleistungen; gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung; ökologische Reinigung; Recycling; Hilfsmittelpool/Heilbehelfe; Second Hand.

In Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten werden Einzelarbeitsplätze bei gemeinnützigen Beschäftigungsträgern gefördert. GBP verfolgen gemäß der AMS-Richtlinie von 1999 (AMS 1999) das Ziel, Langzeitarbeitslose und andere arbeitsmarktpolitische Problemgruppen durch

geförderte Beschäftigungsverhältnisse bei gemeinnützigen Einrichtungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das wird einerseits als Transitfunktion definiert: Durch das geförderte, zeitlich befristete Beschäftigungsverhältnis soll der Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht werden. Andererseits wird von einer Initialfunktion gesprochen, die auf die Weiterbeschäftigung der geförderten Personen nach Ablauf des Förderungszeitraums beim selben Dienstgeber zielt.

8.6. Die Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz 2007

Die zunehmend restriktive Praxis des AMS gegenüber Arbeitslosen und NotstandshilfebezieherInnen der letzten Jahre führte zu einer Reihe von Protesten und Auseinandersetzungen. Daraus ergaben sich zum einen eine Reihe von Versuchen, die Interessen der Arbeitslosen zu organisieren und auf ihre Situation in der Öffentlichkeit aufmerksam zu machen[32]. Zum anderen haben die Proteste und Beschwerden gegen die Praxis des AMS auch zu einer Reihe von Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofes geführt (vergleiche dazu die Sammlung auf www.amsand.net/erkenntnisse.htm) und wurden auch von der Volksanwaltschaft aufgenommen und behandelt. Die Berichte der Volksanwaltschaft (Volksanwaltschaft 1999-2006) stellen daher eine interessante Quelle über bestimmte Praktiken des AMS dar. Erst vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofs und der an die Volksanwaltschaft herangetragenen Beschwerden werden einige Aspekte der Novelle des ALVG 2007 (ALVG 2007) verständlich.

Nach Angaben der Volksanwaltschaft haben die Eingaben zur Praxis des AMS seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zugenommen (zum folgenden: Volksanwaltschaft, diverse Jahre). Die Beschwerden betreffen auf der einen Seite Fragen zur Sperrung des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe, aber auch zur Berechnung der Höhe von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die oft als wenig transparent erfahren wird oder für deren Kalkulation das PartnerInneneinkommen angerechnet wird. Auch Beschwerden über Sperren des Entgeltbezugs aufgrund der Nichtannahme oder angeblich schuldhaften Vereitelung einer Beschäftigung oder der Vereitelung einer Schulungs- oder

---

[32] Siehe dazu etwa die Arbeitsloseninitiative AMSand, www.amsand.net/; die Initiative gegen Ausgrenzung SoNed!, www.soned.at/, oder den Verein Arbeitslosensprecherin, www.arbeitslosensprecherin.at/

Wiedereingliederungsmaßnahme in den Arbeitsmarkt wurden an die Volksanwaltschaft herangetragen.

Im Zentrum der Auseinandersetzungen stand in den letzten Jahren bspw. die Frage, ob die temporäre Zuweisung zu SÖB verpflichtend ist oder nicht, da die Sinnhaftigkeit der Arbeit für diese Beschäftigungsprojekte von manchen BeschwerdeführerInnen bezweifelt und außerdem darauf hingewiesen wurde, dass die vorübergehende Beschäftigung in einem SÖB zur Neukalkulation des Arbeitslosengeldbezugs führt und eine massive Reduktion der Versicherungsleistung die Folge ist. Basierend auf einem Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofs galt die Zuweisung zu SÖB bislang für Arbeitslose als nicht verpflichtend, da es sich weder eindeutig um ein Beschäftigungsverhältnis noch um eine reine Schulungsmaßnahmen handelt.

Beschwerden wurden außerdem eingebracht gegen die verpflichtende Teilnahme an Coaching-Maßnahmen, die von Arbeitslosen häufig als nicht sinnhaft und wenig förderlich, ja mitunter sogar demütigend („Psychospielchen") empfunden werden, da sie zu wenig auf die individuelle Problemlage der Arbeitslosen eingehen. Zuweisungen erfolgen oft undifferenziert und pauschal.

Eine Reihe von Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofs hat in den letzten Jahren einige der Beschwerden von Arbeitslosen bestätigt. Diese betreffen etwa den Charakter von Coachings als Wiedereingliederungsmaßnahme; die verpflichtende Zuweisung zu Transitarbeitsplätzen in SÖB, obwohl diese kein Beschäftigungsverhältnis bieten; die Lohngestaltung bei Gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassern; die verpflichtende Befolgung einer Zuweisung zu einer Arbeitsstelle durch private Vermittler (diese hatten bislang keine hoheitsrechtlichen Befugnisse gegenüber den Arbeitslosen). Auch die so genannte aufsuchende Vermittlung, die den vom AMS[33] betrauten Vereinen nicht nur die Vertretung von Arbeitslosen in Bewerbungsgesprächen gestatten sollte, sondern jederzeitige Hausbesuche vorsieht und in den letzten Jahren auch in den Medien diskutiert wurde, wurde vom Verwaltungsgerichtshof in der praktizierten Form für unzulässig erklärt.

---

[33] „In diesem Zusammenhang ist auch auf die verschiedenen Erfahrungen des AMS mit Outsourcing in der Betreuung von Personengruppen hinzuweisen. In Wien, Niederösterreich und der Steiermark werden derzeit erfolgreich Langzeitarbeitslose und Langzeitbeschäftigungslose mit Hilfe einer so genannten ‚Aufsuchenden Vermittlung' betreut. Bis Ende 2006 wurden rund 4.100 Personen in das Programm einbezogen. Davon konnten rund 42% bereits eine Arbeitsaufnahme verbuchen." (AMS 2007: 19)

„Für derartige, an eine Art ‚Bewährungshilfe für Langzeitarbeitslose' gemahnende Eingriffe in das Privatleben (im Sinne des Art. 8 EMRK) Arbeitssuchender bietet das Gesetz keine Grundlage." (VwGH-Erkenntnis, Geschäftszahl 2004/08/0017 aus dem Jahr 2006, zitiert nach amsand.net/erkenntnisse.htm).

Ende 2007 wurde eine Novelle des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von der großen Koalition erlassen, die die angeführten umstrittenen Maßnahmen des AMS, die von der Volksanwaltschaft, aber auch durch Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes als bislang nicht durch das ALVG gedeckt kritisiert wurden, rechtlich ermöglicht.

So wurde bspw. §9, der die Frage der Arbeitswilligkeit definiert, um folgende Bestimmungen ergänzt. Nunmehr gilt als arbeitswillig

„... wer bereit ist, eine durch die regionale Geschäftsstelle oder einen vom Arbeitsmarktservice beauftragten, die Arbeitsvermittlung (...) durchführenden Dienstleister vermittelte zumutbare Beschäftigung in einem Arbeitsverhältnis (...) anzunehmen, sich zum Zwecke beruflicher Ausbildung nach- oder umschulen zu lassen, an einer Maßnahme der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt teilzunehmen, von einer sonst sich bietenden Möglichkeit Gebrauch zu machen und von sich aus alle gebotenen Anstrengungen zur Erlangung einer Beschäftigung zu unternehmen, soweit dies entsprechend den persönlichen Fähigkeiten zumutbar ist." (ALVG 2007)

Als zumutbare Beschäftigung gilt nun auch ein befristeter Transitarbeitsplatz in einem SÖB oder einem GBP mit der Zielsetzung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Zuweisung zu einer derartigen Maßnahme ist vom AMS gegenüber den Arbeitslosen zu begründen, außer es handelt sich um Langzeitarbeitslose, da hier die Gründe als bekannt angenommen werden können, wie im Gesetz explizit festgehalten ist. Die Weigerung, einer derartigen Zuweisung Folge zu leisten oder die Vereitelung derselben durch den/die Arbeitslose/n kann nunmehr mit einer Sperre des Arbeitslosengeldes belegt werden.

Die Zumutbarkeit einer Beschäftigung wird nun auch im ALVG mit „jedenfalls" zwei Stunden Wegzeit für eine Vollzeitbeschäftigung und „jedenfalls" eineinhalb Stunden für eine Teilzeitbeschäftigung festgelegt. In Ausnahmefällen sind auch längere Wegzeiten zumutbar. Diese Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen in der ALVG-Novelle beruht auf einem Kompromiss zwischen ÖGB und der Wirtschaftskammer, der bereits dem Arbeitsmarktreformgesetz 2004 zugrunde lag.

„Die Neufassung sieht im Fall einer Vollzeitbeschäftigung eine zumutbare Wegzeit für Hin- und Rückweg von zwei Stunden, bei einer Teilzeitarbeit (mindestens 20 Stunden pro Woche) von 1,5 Stunden vor. Einen weiteren zentralen Punkt dieses Pakets bildete die Änderung des Berufsschutzes: Dieser wurde auf 100 Tage beschränkt und um einen

individuellen Entgeltschutz ergänzt. Dieser liegt in den ersten 120 Tagen des Arbeitslosengeldbezuges nun bei 80 Prozent, für den Rest des Arbeitslosengeldbezuges bei nicht weniger als 75 Prozent des der Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld zugrunde liegenden Entgelts.“ (Obinger/Talós 2006: 127)

Außerdem legt das ALVG 2007 nunmehr ein zeitliches Mindestmaß fest, das Arbeitslose dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen. Das Mindestmaß beträgt 20 Stunden, für Personen mit Betreuungspflichten 16 Stunden. Diese Regelung ermöglicht aber zugleich Studierenden, neben dem Bezug von Arbeitslosenentgelt auch inskribiert zu sein.

Darüber hinaus erhält das AMS durch das ALVG 2007 die Möglichkeit, eine Vielzahl von Daten über den/die Arbeitslose/n zu sammeln (§25) und diese an andere weiterzugeben. Dazu zählen neben einer Vielzahl öffentlicher Stellen auch Einrichtungen, denen Aufgaben des AMS übertragen sind. Zu den zu sammelnden Daten gehören neben sozialstatistischen Angaben und Angaben zum bisherigen Erwerbsverlauf auch Daten über gesundheitliche Einschränkungen, aber auch über Umstände zur Auflösung von Arbeitsverhältnissen, des Nichtzustandekommens von Arbeitsverhältnissen und Sanktionen.

8.7. Zusammenfassung

In diesem Beitrag habe ich die Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich seit den 1970er Jahren analysiert. Die aktive Arbeitsmarktpolitik führte nach dem Ende der Vollbeschäftigung und der damit verbundenen austrokeynesianischen Beschäftigungspolitik zu einer Rekonfiguration der institutionellen Grenzen der Arbeitsmärkte, der Entwicklung der Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse und der sozialen Sicherungssysteme. An die Stelle der als „passiv“ zunehmend delegitimierten Verwaltung der Arbeitslosigkeit und der Existenzsicherung der Arbeitslosen aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung, deren dekommodifizierende Effekte zunehmend unter Missbrauchsverdacht gestellt wurden, trat ein „aktivierendes“, in zunehmendem Maße „workfaristisch“ orientiertes System aktiver Arbeitsmarktpolitik (Dimmel 2000). Dieses beruht auf einem zunehmend restriktiveren System der Zuerkennung von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, in dem Arbeitslosengeld und NotstandshilfebezieherInnen immer weniger als TrägerInnen sozialer Rechte gesehen werden, sondern vielmehr als Kostenfaktor knapper Sozialbudgets. Arbeitslose werden zu (aktiv) Arbeitsuchenden bzw. KundInnen umdefiniert, deren Defizite persönlicher oder qualifikatorischer Natur durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die

zwischen eher therapeutischen und eher disziplinierend punitiven Strategien oszillieren, behoben werden müssen, um sie „beschäftigungsfähig“ zu halten. In den Entwicklungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre kommt daher die Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen den Lohnabhängigen und ihren Organisationen auf der einen und den Unternehmen und ihren Interessenvertretungen auf der anderen Seite zum Ausdruck, die sich in einer umfassenden Reorientierung des staatlichen Institutionengefüges und der wohlfahrtsstaatlichen Systeme niederschlägt. Nicht mehr die Steuerung oder gar Veränderung der wirtschaftlichen Abläufe und Marktstrukturen steht im Zentrum staatlicher Politik, sondern die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler Standorte in einer zunehmend globalisierten Wirtschaft.

> „Soweit sie diese letztgenannte Variante der Eingliederungsstrategie benutzt, verzichtet die staatliche Arbeitsmarktpolitik allerdings auf ihre Qualität einer ‚autonomen‘, die am Markt entstehenden Machtverhältnisse korrigierenden und balancierenden Politik und beschränkt sich nur noch darauf, die Hindernisse aus dem Weg zu räumen, die der Durchsetzung von Marktmacht im Wege stehen. Sie wird damit selbst zur Vollzugsinstanz marktförmiger Anpassungsprozesse und kündigt manifest ihren Anspruch auf, die am Arbeitsmarkt herrschenden generellen und speziellen Machtverhältnisse zu neutralisieren.“ (Offe 1984: 86)

Datenquellen

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA): ELIS – das Wirtschafts- und Arbeitsmarktinformationssystem, http://elis.bmwa.gv.at/

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA): BALI-Web. Beschäftigung : Arbeitsmarkt : Leistungsbezieher : Informationen, http://bali.bmwa.gv.at/index.aspx

Arbeitsmarktservice: Arbeitsmarktdaten – Die Arbeitsmarktstatistik des AMS, http://www.ams.or.at/ueber_ams/14172.html

Statistik Austria: Arbeitsmarkt, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/index.html

9. INSTITUTION BUILDING AND ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES IN VIENNA SINCE THE 1990S[34]

9.1. Introduction

Cities are at the centre stage of recent economic and political changes (Jessop, 2002; Amin, 1994). These dynamics are linked to local reconfigurations of "situated public action" (Salais/Villeneuve 2004), in which nationally specific logics of workfarist welfare reform (Peck 2001; Handler 2004) interact with local demands to embed economic changes and secure social cohesion in policies that enhance people's capabilities to cope with change (on the capability approach, see the Introductory paper to this special issue). Although in many countries the process of welfare reform is dominated by national variants of neoliberal projects of change, city councils may still try to draw on the more socially inclusive traditions which have prevailed in European varieties of capitalism (Hall/Soskice 2001). Thus, an overemphasis of the "neoliberalisation of space" (Peck/Tickell 2002; Jessop et al. 1999) might underestimate local path dependency and autonomy.

By applying a wider concept of workfare and activation as a productivist reordering of welfare systems (Jessop 2002), reconfigurations of social policies can thus be analysed as strategies to reorient welfare systems from a static conception of social rights and entitlements to a more dynamic conception of opportunity, mobility and adaptation in order to support economic growth and structural change and to reconcile social inclusion and competitiveness (Ferrera/Hemerijck 2003). Thus, a focus on the creation of adequate measures to enhance individual capabilities for participation in gainful employment (particularly for women, migrants, youth and the low skilled) is a fundamental prerequisite for strengthening social cohesion at the local level (Bonvin/Farvaque 2003). Faced with new labour market structures, high levels of persistent unemployment, growth of the 'working poor' and processes of social exclusion, communities are striving for more local autonomy to adapt and create locally specific paths of development (Häußermann et al. 2008), which are contingent upon changes

---

34 Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2009): Institution building and active labour market policies in Vienna since the 1990s; in: International Journal of Sociology and Social Policy (IJSSP), Jg. 29, Heft 11, Special Issue: Bonvin, Jean-Michel/Orton, Michael (Hg.), Activation policies and organisational innovation in the capability perspective, S. 599-611 (peer reviewed)

at the macro level. This means that conflicts between local demands (e.g. the reconciliation of economic restructuring and social cohesion) and national strategies (e.g. activation of welfare systems and flexibility of labour markets) can emerge and, depending on the country and local region, prompt a number of different responses (Gough, 2002). To shed some light on the variety of possible local reactions to macro level developments and the tensions which may emerge, I will present in this paper an analysis of active labour market policies (ALMP) in Vienna (Austria). There, the restructuring of labour market policies at the national level, growing labour market problems and changes in the economic environment have led to an interesting process of institution building. In 1995 the WAFF ("Wiener ArbeitnehmerInnen-förderungsfonds" – Vienna employee support fund) was created to complement the activities of the AMS ("Arbeitsmarktservice" – the Austrian Public Employment Service) and to implement more preventative local labour market policies.

In the first part of my article, I will develop some theoretical considerations about the role of cities in the process of economic change and the social embedding of recent labour market dynamics. Furthermore, I will try to widen the somewhat narrow concept of workfare, which is widely used to criticise recent welfare reforms, so as to be able to highlight the productivist reordering of labour market policies as developed by the WAFF. In the second part, I will give a short overview of recent economic and labour market changes in Vienna, followed by an analysis of the WAFF and its programmes for both the employed and the unemployed. An important focus will be on the conflicts (e.g. with the AMS) that emerged around the WAFF's activities. The analysis is based on extensive data research at the national and local level, analysis of documents and twelve interviews with experts and high level representatives of labour market policy institutions (WAFF, AMS) in Vienna.

9.2. Cities and the evolution of welfare

In the current period urban agglomerations are said to be of crucial importance as it is chiefly on this scale that new forms of economic organisation and cooperation conducive to a transition to a postfordist mode of development emerge. The availability and geographical proximity of suppliers, financial and productive services but also the availability of public institutions for research and development, education and training are among the factors that make cities an important level for economic and social restructuring (Häußermann et al. 2008).

This has prompted debate about the allegedly growing importance of cities and the assumption that only by creating and expanding locally sensitive economic activities is it possible to compete at the international level. Thus, restructuring strategies aimed at improving local competitiveness and attracting investment are understood to determine local policies and their efforts to adapt. Hence, cities are often seen as autonomous actors in the process of change that attempt to bypass the national level and create new (and often transnational) forms of regional cooperation.

The observation that cities have stepped up activities to support structural change and strive for more autonomy has fostered the assumption that cities have effectively gained more power and room for manoeuvre (for a critical approach see Le Gales/Harding 1998b). However, cities must not only be seen as agents of change; they are also objects of restructuring and subject to, for instance, workfarist welfare reforms implemented at the national level (Peck 2001; 1996). The rescaling of state capacities (Jessop 2002) does not necessarily mean that the national level as such has lost in power.

The most important developments affecting urban agglomerations – albeit to rather different degrees, depending on national contexts and different local strategies to cope with change – include a shift towards a service economy, the decline of manufacturing and, more recently, tendencies to liberalise and/or privatise public services. Thus, linked to a range of social developments that are more pronounced in cities (e.g. migration, changing gender roles, educational expansion, etc.), urban labour markets are defined by a number of distinctive features (Häußermann et al. 2008). Cities have an above average share of high skilled employees working in the public and private service sectors. Female employment rates are higher than in rural areas, leading, among other things, to a reduction of the gender pay gap. The economic shifts outlined above create increasing problems for the low skilled and – predominantly male – workers formerly employed in the manufacturing sector. Hence, unemployment levels in urban agglomerations are above average, with new forms of social polarisation and exclusion emerging (Buck 2005) that are further aggravated by a growth of precarious forms of employment and low wage sectors. Added to this, urban agglomerations have an above average share of migrant workers, which requires adequate strategies to strengthen social integration.

Thus, the problem of social cohesion manifests itself at the city level in a distinctive way (Peck 1996). This means that the needs of the workforce (and their families) to balance labour market demands with e.g. family life and individual wellbeing demand the availability and implementation of locally sensitive welfare strategies. Thus, not only economic changes but also social demands to re-embed (labour-)markets bring about attempts to create new institutions or reorganise existing ones in order to develop new forms of cooperation at the city level (Gough 2002).

In this context some city councils, in particular, try to form stable alliances with other locally relevant actors to reconcile the implementation of restructuring strategies with the production and securing of the common goods of social integration and cohesion through locally sensitive public policies.

> "Common goods are achievable only by internal guidance through situated public action. By 'situated' we mean a public action located within established negotiation and decision-making of local actors, in territories, trades, networks or firms…this action does not comply with the model of hierarchical State authority." (Salais/Villeneuve 2004: 8)

However, the emerging forms of cooperation, which may draw on traditions of social partnership and civil society, are not restricted to local actors. They can also include local branches of national institutions and (transnational) businesses, (international) NGOs, etc. As local tendencies are contingent upon changes on other scales (Jessop 2002; Peck 1996), it is indispensable to take into account how local developments interact with wider trends of welfare restructuring, which are based on welfare cuts, increasingly tightened eligibility criteria and attempts to privatise social security in the name of individual responsibility. In particular the emergence of so called workfarist strategies of welfare reform, which are often understood to increase control over the unemployed, have gained in prominence over the past twenty years (Peck 2001; Handler 2004) as more and more countries but also supranational institutions (e.g. the European Employment Strategy) began to promote the activation of welfare systems (Ferrera/Hemerijck 2003).

The workfarist reordering of active labour market polices increasingly ties social benefits to the willingness of the unemployed to participate in coaching and (re-)training measures, in make-work programmes and to take up any job available, be it precarious or not (Peck 2001). However, an exclusive focus on workfare to understand the ongoing reorientation of welfare would be rather narrow if one wants to understand how cities try to reconcile economic

changes and social cohesion in an increasingly internationalised economy through the creation of new institutions and activities. Thus, Jessop's (2002) proposal to widen the concept of workfare to see it as a productivist reordering of welfare systems to implement a more dynamic and active approach to e.g. ALMP, which appears capable to reconcile strategies to improve international competitiveness with demands for social cohesion and integration, seems more fruitful. Hence, instead of an exclusive reliance on workfare in the narrow sense, local labour market policies may also focus on preventative approaches to avoid unemployment and support employees in enhancing their capabilities to cope with change (Bonvin/Farvaque 2003) through strategies of retraining, expansion of childcare, voluntary sector employment, etc. Thus, alternative strategies supporting the long-term unemployed and recipients of social assistance may dominate, which do not exclusively view social integration as participation in the labour market at any cost and take into account other social problems with which people are confronted. For this, city councils might try to draw on more socially inclusive traditions even though national processes of welfare reform may be dominated by variants of neoliberal projects of change. Thus, an overemphasis of the "neoliberalisation of space" (Peck/Tickell 2002; Jessop et al. 1999) might underestimate local path dependency and autonomy as the relations between cities and the national level do not evolve without tensions.

9.3. Economic and labour market developments in Vienna

Vienna's economy has experienced massive changes over recent decades. According to Josef Schmee and Andreas Weigl (Schmee/Weigl 1999), in the period up to the late 1980s Vienna was mainly defined by its peripheral position close to the Iron Curtain, by its focus on national markets and by a high share of public sector employment. Due to an inadequate labour supply growth rates were lower than in the rest of Austria and the Viennese economy lost out compared to other parts of the country. The prolonged decline of the manufacturing sector (Schmee/Weigl 1999: 72), which remained mainly orientated towards national markets, was for a long time not sufficiently compensated for by a corresponding growth of the service sector which, according to Mayerhofer (2000), showed long-term growth problems. Nevertheless, up to the 1970s Vienna experienced a considerable growth in employment because Austrokeynesian public investment and deficit spending strategies resulted in an expansion of public sector employment. Through this and by repatriating migrant workers it was possible to keep unemployment figures rather low in Vienna when the first signs of crisis

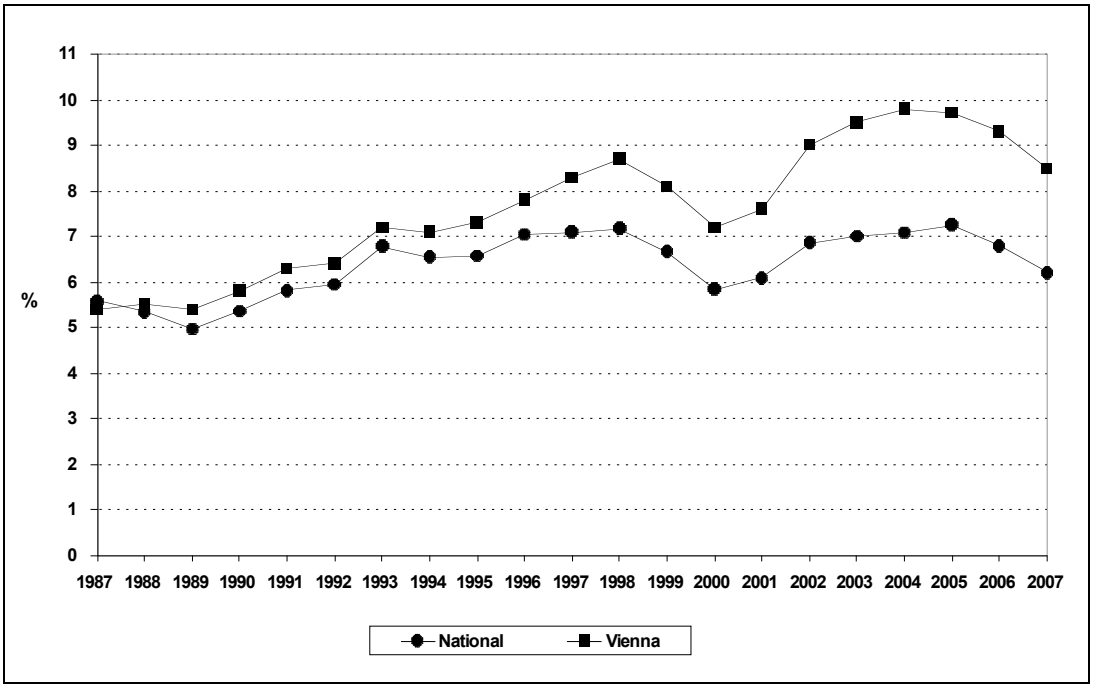
of the Austrian post-war growth model began to emerge in the 1970s (Schmee/Weigl 1999: 77). From the second half of the 1980s and the early 1990s, the fall of the Iron Curtain and Austria's accession to the European Union in 1995 forced Vienna to abandon its orientation towards national markets and integrate into an internationalising economy. The growing competitive pressures resulted in an accelerating decline of manufacturing and a period of intense economic restructuring (Meißl 1999) for which the expansion of the (private) service sector – in particular retailing but also banking and insurance – was crucial. According to Mayerhofer (2007a; 2007b), Vienna can no longer be seen as a stagnating economic district today. It is at the core of Austria's strongest and most dynamic economic agglomeration (i.e. the Eastern Region), which produces about 45% of the national GDP. Even though the City of Vienna is still suffering from the relocation of businesses, growth rates are now more or less in line with the national average. The increasing specialisation of the Viennese economy is dominated by the growth of the service sector and a stronger focus on software and human capital based economic activities relying on high skilled employees. Sectors based on low skilled work lose out, which creates severe problems for these groups in the labour market.

However, the outlined economic changes have not been accompanied by a growth in employment. After peaking at 790,000 in the second half of the 1970s the number of employees dropped to 740,000 in 1987 – not least because of the repatriation of migrants. This was followed by a period of considerable growth until 1992, when the employment figures of the 1970s were reached again. Since then numbers have been more or less in decline over the business cycle, falling to about 755,000 in 2004 to recover in the next upswing to only 775,000 in 2007. These changes were accompanied by a massive restructuring of Viennese labour markets. Thus, in 2007, only 17.6% of all employees in Vienna were working in the manufacturing industry, compared to about 82.1% employed in the service sector (AMS 2008b). Male employment decreased from almost 430,000 in 1992 to less than 385,000 in 2004, while female employment grew more or less steadily, to peak at more than 380,000 in 2007. Of course the convergence of male and female employment conceals a higher share of part-time employment among Vienna's women (34.6% according to Statistik Austria (2008)), meaning, among other things, that in Vienna employment in full-time equivalents is still lower than in the 1970s. Since 1987 the number of migrant workers has almost doubled again. Today about a third of Vienna's employees are from a migrant background (the national average is 18%).

9.4. Development of unemployment in Vienna since the late 1980s

Up to the second half of the 1980s unemployment in Vienna was only slightly above the Austrian average and developed in parallel to the national average (Diagram 18). Since then unemployment levels in Vienna have outgrown the national average (Mayerhofer 2007a; 2007b). Thus, there is a growing divergence between unemployment rates in Vienna and Austria. Especially during periods of crisis unemployment rises more markedly in Vienna than in the rest of Austria. The labour market problems of two groups especially contribute to the high levels of unemployment: Due to the decline of manufacturing, male unemployment is higher than female unemployment in Vienna, which is not the case at the national level. In Vienna, female unemployment has always been below the male rate but the gap has widened considerably since 2000, with male unemployment (11.4%) being more than 3 percentage points higher than the female rate (8.1%) in 2004. Similar divergences can be observed when comparing unemployment trends among migrant workers, which peaked at 14.2% in 2005, with average unemployment rates in Vienna. Up to 2000, unemployment among migrants amounted to about 1.5% above the average, a gap that rose to more than 4% by 2005 and 2006.

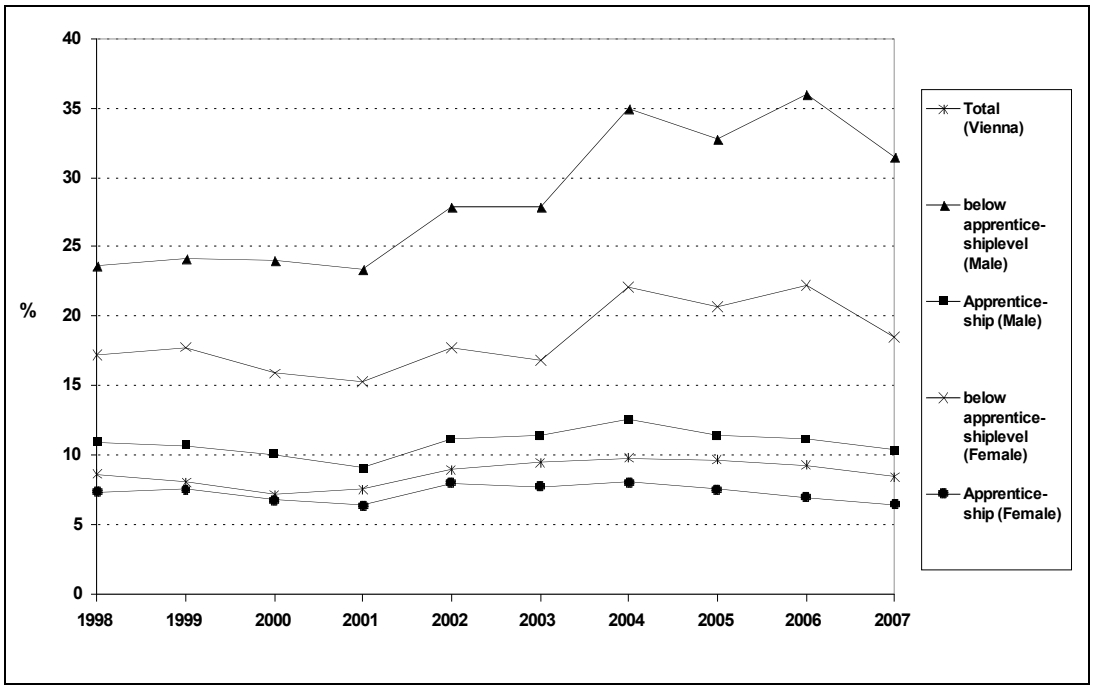
Abbildung 18/Diagram 18: Development of unemployment (national calculation)



Source: AMS – Laboumarket data

While Vienna has the highest share of employees with a university degree (21.6% compared to 13.2% for Austria), low skilled workers (qualification below apprenticeship level) face particularly severe problems in Vienna's labour market. Male low skilled workers are particularly affected and the gap to the average rate is widening. In 2006, unemployment in this group peaked at 36%. Among low skilled women, unemployment ranged between 15 to 18% in the late 1990s, peaking at about 22% in 2006 (Diagram 19).

Abbildung 19/Diagram 19: Unemployment by gender and educational level



Source: BMASK (Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection): Data and analysis about the labourmarket.

9.5. The Waff

Before the creation of the WAFF, there were hardly any systematic active labour market policies (ALMP) at the city level, as this was obviously not seen as necessary. Vienna's City Council, which has been dominated by the Social Democrats since 1945, traditionally had good contacts with the relevant Federal Ministry of Employment and Social Security, which has been run by a trade unionist most of the time since 1945. The abandonment of the Austrokeynesian strategy and subsequent reforms of labour market policies, which were based on a radical restructuring of the institutional setting of labour market policies (contracting out of the AMS) and a slow shift towards workfare and activation, changed the situation since the second half of the 1980s. Social developments such as a growth in

unemployment and precarious forms of employment accompanying the outlined economic trends, were most pronounced in Vienna.

However, there seemed to be some denial about emerging social and labour market problems in "Red Vienna" at the top level of the administration in the early 1990s. Apparently, putting the idea of a local ALMP institution into practice was only possible after changes in the City Council. The immediate reason for the creation of the WAFF was the observation that Austrian provinces dominated by the conservative OEVP were more committed to ALMP than Vienna. Added to this, there was some dissatisfaction with the rather inflexible approach to ALMP of Vienna's regional AMS branch, whose structure still paralleled the branch organisation of the Austrian trade union movement. Thus, it was not surprising that, amongst others, the creation of the WAFF originated from within the Union of Private Sector Employees, which covers a range of service and manufacturing sectors, and the Chamber of Labour, a mandatory body representing all employees. A further reason for the creation of the WAFF was to have an institution to run Work Foundations. Work Foundations are high quality labour market devices for employees which were created during the crisis of the nationalised industries. Work Foundations support occupational reorientation and retraining. The average length of participation in Work Foundations is one year, with a maximum duration of four years. The success rate (placements in new employment) of these measures is more than 70%.

The WAFF ("Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds" – Vienna employee support fund), which is attached to the City Council's economic and finance department, was finally created in 1995. It grew quickly over the following years and currently employs about 230 people. Through its status, which is based on the law on regional foundations and funds, it can run everyday activities independently of everyday politics. Its overall funds, however, have to be decided by the City Parliament every year. Nevertheless, critics have highlighted a lack of public accountability concerning the WAFF's activities (Becker/Novy 1999).

The self-understanding of the WAFF is dominated by an all-encompassing rhetoric of cooperation and partnership integrating all relevant actors in the field of labour market policies. Although it is controlled by the Social Democrat majority, all political parties, and the social partners as well as the Vienna branch of the AMS are part of the boards of the WAFF.

9.5.1. Activities of the WAFF

The official aim of the WAFF is to help people stay in employment and develop their potential by means of adequate training strategies, and to provide measures that go beyond the scope of AMS instruments. Thus, partners who were interviewed stressed a strong focus on high quality labour market policy programmes such as Work Foundations and on social integration that does not exclusively focus on labour market participation but is based on the idea of helping people cope with personal and private problems as a precondition for successful reintegration into employment. However, at this stage an in-depth assessment of the WAFF's activities is not possible as independent evaluations of its programmes are not available. Frequent programme changes and the impossibility to access detailed data of former years (with the exception of 2008) apart from Annual Reports up to the year 2005 make a detailed analysis of the evolution of the WAFF's activities impossible.

In 2008, standard funding of the WAFF was about €26 million. Considerable additional funds are available, for example for fighting youth unemployment or for special programmes financed by other Council departments as well as federal and EU (ESF – European Social Fund) resources. Altogether these additional resources raise the WAFF's budget to roughly €56 million, which amounts to about 20% of the resources the AMS mobilises for ALMP in Vienna. In 2008, the WAFF supported about 24,000 people in Vienna, 60% of them female and 21% migrants (WAFF 2008). The measures and programmes of the WAFF are focused around the areas of activity outlined in the following sections.

9.5.2. Services for employees

As already highlighted, it is the WAFF's intention to help people in employment to adapt to new labour market requirements emerging from the economic restructuring process as outlined above. Hence, the WAFF's activities for people in employment focus on skills development and training, which policy makers at the city level see as the best strategy to avoid unemployment.

In total, about 28.5% of the standard WAFF funding (about €7.8 million) is dedicated to these measures, which were used by about 11,000 people in 2008 (WAFF 2008). A strong focus is put on those groups that face severe problems in the Viennese labour market. Thus, support activities for women (young women, returners after parental leave), which constitute almost

70% of its clients, form a crucial element of the WAFF's activities under this heading. Other target groups are people with low skills and older employees (40+). However, given the outlined labour market developments in Vienna it is most remarkable that only one rather minor measure is explicitly geared towards migrants under this heading.

Generally, the WAFF's "Services for employees" consist of two types of programmes. On the one hand there is a range of measures which focus on individual advice on further education and training opportunities, job change, etc. About 35% of the budget for employees is spent on these kinds of activities. On the other hand, the WAFF concentrates its activities for employees on financial support for further education and training. In 2008, almost two thirds of the budget was used to (co-)finance the training activities of about 5,900 Viennese employees (WAFF 2008). Almost 50% of the financial subsidies for training are dedicated to measures for returners to the labour market and women with low skills levels (apprenticeship or below). Thus, almost two thirds of the recipients of the WAFF's training subsidies are female. For them, but also for older low skilled employees, up to 90% of training costs are covered. Apart from these rather costly subsidies, this skills-oriented strategy is supported by so called Further Training Accounts, which were used by 3,600 people in 2008. Generally, the WAFF puts a strong focus on training measures that correspond with the existing national educational framework and lead to acknowledged qualifications.

9.5.3. Services for Job Seekers - and entrants to the labour market

Another important programme strand of the WAFF is measures for Job Seekers and entrants to the labour market, which are presented as complementary to the activities of the local AMS, the main actor in ALMP in general. In 2008, about 39% of the standard remuneration of the WAFF (about €10.6 million) was dedicated to these services, which were used by about 13,100 people (female share: 43.7%). In general the services under this heading are organised around four dimensions. The most important is the support of Vocational Education and Training (VET) (apprenticeships) for school leavers. In this context, another €9.4 million was made available by the Vienna City Council to finance the Training Guarantee programme for young people, which was introduced by the social partners and the government in 2008 to cope with the looming crisis of the dual system of VET. Thus, in total about €11.4 million are available to provide VET to about 4,000 youths. This means that up to a quarter of all

apprenticeships in Vienna (female share: about 37.5%) are to be financed through public funds.

The focus on women outlined above and on policies to support the reconciliation of work and family life, forms a second important dimension in this programme strand. Almost 19% of the WAFF's standard budget is used for returners to the labour market after parental leave (female share: 98.3%) who are offered counselling, training and support in job search activities. The third dimension is constituted by (so called Outplacement) Work Foundations (see above), through which the WAFF offers retraining to employees (in cooperation with companies) who have lost their jobs due to economic restructuring. In 2008, about 11% of the standard budget for the outlined programme section was used for about 300 employees (female share: one third).

The fourth focus of the WAFF's services for Job Seekers and entrants to the labour market is people in danger of social exclusion. Almost 22% of the standard budget under this heading is dedicated to measures for the long-term unemployed, people on social assistance, (former) drug addicts, early school leavers, and migrants (especially asylum seekers). The main idea of the different programmes is to combine measures to reintegrate people in employment (placement activities) with different forms of guidance, social work, training, etc. In relation to these target groups it must be noted that an adequate assessment of the WAFF's activities, the funds available and the number of people supported is difficult. This is because additional activities and measures are offered under different programme streams of the WAFF and because most of the activities are organised and financed in cooperation with other national (AMS) and local institutions (Council departments) but also international resources such as the ESF.

9.5.4. Services for companies

A third focus of the WAFF is activities aimed at supporting human capital development in companies, for which about 33% of the WAFF's standard budget was used in 2008. Altogether about 2,600 employees were supported, 49% of them female, under this programme strand. The WAFF's company-oriented strategy has three dimensions. First, the WAFF tries to support companies looking for new staff (e.g. through their "Personalfinder" programme). Second, it offers support to companies who want to train and up-skill their

workforce to cope with structural changes, covering 50% of training costs. The focus here is on companies in manufacturing and production services and on training measures in soft skills and intercultural competences, with another focal point on training measures in health care. Third, companies who hire new employees are supported through so called Implacement Work Foundations, which finance training activities at future employers in the IT sector (300 participants) and in health care (450 participants).

9.5.5. Partnership and tensions

The process of implementing the WAFF and expanding its activities did not evolve without frictions and conflicts. With the help of the WAFF, the City Council tried to increase its room for manoeuvre with ALMP and to bring forward locally sensitive activities. On a vertical dimension, conflicts quickly emerged when tensions with government departments and the Vienna branch of the AMS came to the fore. On a horizontal dimension, a range of conflicts developed with other local institutions and municipal departments. A further line of conflict transcended (national and regional) public institutions, as private, not-for-profit labour-market policy service providers viewed the WAFF as both a competitor for limited funds and an institution of state control.

Tensions with national institutions such as the AMS or the (former) Federal Ministry of Economic Affairs and Labour (the Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) emerged during the conservative far right coalition government after 2000. From the point of view of the WAFF, the national level was not sufficiently open to problems at the local level while local actors suspected that the government would try to reduce resources for Vienna. onflicts were very much confined to the top level whereas everyday cooperation between institutions such as the WAFF and ministerial departments continued quite well in many areas (e.g. EU projects).

An interesting set of tensions came to the fore in the evolving relations between the regional branch of the AMS and WAFF. During the process of restructuring of labour market policy institutions, the regional AMS branches faced severe pressure to change. Especially after 2000 the Vienna branch of the AMS became the target of the government's neoliberal restructuring zeal. The AMS Vienna was criticised for underperforming for example because of high levels of long-term unemployment in Vienna. It had to be brought in line with the

emerging mainstream of the AMS in Austria. A process of institutional reorganisation was set in place to make the local AMS more "dynamic" and "flexible" in approach, and to transform it into an efficient service-orientated body capable of meeting the performance targets set for the AMS.

In this process, the AMS came to see the WAFF as a rival institution in many respects. Hence, the launch of the WAFF's "Personalfinder" programme – a scheme to collect and publish vacant jobs and to find potential employees – sparked a heated debate. The step was seen as quite remarkable as for the first time since the AMS had been deprived of its monopoly for employment services in the process of reform, an Austrian province decided to provide a service which previously had been the sole responsibility of the AMS. This led to a major debate as there were worries about whether the WAFF would try to take over more core AMS activities. The relations between the AMS and the WAFF only improved when representatives of both organisations were invited to the other's boards. Nowadays, according to official statements, the AMS has come to view the WAFF as a very supportive institution and stresses the synergies between the two.

Conflicts also arose with other City Council departments on horizontal lines. Tensions between the WAFF and FSW (Fonds Soziales Wien, an institution which organises regional social policies), for instance, emerged because the former had implemented a programme to support the reintegration of recipients of social assistance into employment. As claimants of social assistance are a main FSW target group, questions of influence and resources stood at the centre of the unfolding debates.

Apart from these conflicts with other state apparatuses, an interesting dimension of tensions can be found in the relations of the WAFF to private not-for-profit labour-market-policy service providers. The WAFF is not only an institution that invites tenders for certain services; rather, it is still geared towards a public-service philosophy, providing most programmes itself. Thus, when the ESF EQUAL programme was first launched in Austria/Vienna, the decision was taken to have the WAFF participate in all EQUAL projects and to put it in charge of all administrative and financial matters to secure sound management. In some of the projects, the contractual conditions with the WAFF were seen as rather harsh and sometimes regarded as an attempt to control the projects from above. According to the WAFF, these conflicts ultimately died down as the responsibles for the projects turned out to

be rather content about the solution concerning administrative matters and financial responsibility.

9.6. Conclusions

In this paper I have tried to highlight the key dynamics that fundamentally shape the institutional embedding of economic and labour market changes at the local level. Through the creation of the WAFF the Vienna City Council has tried to create a locally sensitive variant of ALMP to improve employees' capabilities to adapt to and cope with changes. For this the WAFF draws heavily on the Austrian tradition of social partnership and cooperation, which is quite remarkable as corporatist regulation has come under severe pressure at the national level over the last 10-15 years. However, the analysis reveals that for the successful and sustainable implementation of a new institution such as the WAFF the concept of partnership had to be expanded to other actors such as the regional branch of the AMS. At the same time, it becomes obvious that such a form of local governance cannot evolve without tensions and conflicts.

Even though Vienna has to work with the dominant orientation of ALMP at the national level, which is increasingly moving towards workfare, the WAFF tries to arrive at a more inclusive and productivist orientation of employment related policies at the local level. Through this, the City Council wants to reconcile economic restructuring and social cohesion. Thus the WAFF is not only an important complement to ALMP in Vienna but gives the local level the opportunity to influence the strategic orientation of the (nationally controlled) AMS. This means that through the WAFF the City Council has an institution to influence local ALMP which would otherwise be more or less dominated by the nationally controlled AMS. Thus the significance of the WAFF might not only be found in the effectiveness of its programmes but rather in its political and conceptual impact on local ALMP in general, which would be a question for future research for example about the regional branch of the AMS.

New collective "capabilities" seem to emerge in local ALMP through a reliance on preventative strategies to improve the adaptability and employability of employed and unemployed people in Vienna based on training and up-skilling (with a special focus on certain social groups, such as women, people with low skills and – albeit to a lesser extent – migrants).

However, given the erosion of social partnership, the predominant shift towards activation and ever tighter limits to public budgets, the question of whether these emerging local strategies can represent an alternative to workfarist welfare reform has to remain open. A range of endogenous tensions and contradictions might undermine their potential. Thus the emerging form of local governance based on partnership is still geared towards elite cooperation and it seems easy to integrate into public sector restructuring, which is orientated towards New Public Management. Hence the question arises as to whether these policies really do connect to the everyday experiences of Vienna's inhabitants, many of whom are familiar with neither the activities of institutions such as the WAFF nor their social policy goals. As the programmes of the WAFF are organised on a voluntary basis there is the option not to participate. Given the strong reliance on individual counselling people certainly do have a voice concerning their interests and ambitions. So far, however, they have no voice in the creation and implementation of programmes and measures provided by the WAFF. Hence, the problems of social cohesion and inclusion are rather treated as problems of management and technocracy by a benevolent City Council than as a political project. Therefore, doubts have to be raised as to whether the outlined strategies are a sufficient response to tendencies of social polarisation, which lead to growing segregation and poverty at the local level, because they are not underpinned by a strategy to enlarge participation and public accountability.

ACKNOWLEDGEMENT

The research was conducted in the context of the FP 6 Integrated Project CAPRIGHT (Contract No 028549, CIT 4). I have to thank two referees and the editors for useful comments and remarks.

Additional datasources:

AMS (Arbeitsmarktservice): *Arbeitsmarktdaten – Die Arbeitsmarktstatistik des AMS (Labourmarket data – The labourmarket statistics of the AMS (Public Employment Service)*, available at: www.ams.or.at/ueber_ams/14172.html (accessed: May 2009)

BMASK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz): *Daten und Analysen zum Arbeitsmarkt (Data and analysis about the labour market),* available at: www.bmsk.gv.at/cms/site/liste.html?channel=CH0694 (accessed May 2009)

III. DIE NEUZUSAMMENSETZUNG DES ARBEITSVERMÖGENS DER WARE ARBEITSKRAFT

10. QUALIFIKATIONSANFORDERUNGEN UND BERUFSBILDUNG IM POSTFORDISMUS35

In den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die (krisenhaften) Tendenzen moderner kapitalistischer Ökonomien besteht ein erstaunlicher, die politischen und ideologischen Lager übergreifender Konsens. Dieser sieht in der Verbesserung des Ausbildungsniveaus der Bevölkerung die adäquate Antwort auf den gewachsenen Wettbewerbsdruck im globalisierten Kapitalismus (Tessaring 1999; Crouch et al. 1999). Im krisenhaften Übergang zum Postfordismus werden überkommene Muster von Beruflichkeit und Qualifizierung, die im Fordismus die Artikulation der Arbeitskräfte mit dem dominanten Produktionsparadigma sicherstellen sollte, sukzessive aufgelöst oder einem erheblichen Veränderungsdruck ausgesetzt. Damit sind die qualitative Verfasstheit und das Potential der Arbeitskräfte zu einem Feld sozialer Kämpfe geworden, in dem durch eine weitreichende Anpassung der Ausbildungssysteme die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Wirtschaftsstandorte erhalten oder wiederhergestellt werden soll.

In den Auseinandersetzungen um die Qualifikationsstruktur und Ausbildung der Beschäftigten wird die Ware Arbeitskraft einem „pädagogischen Verhältnis“ unterworfen, in welchem das Kapital wie auch staatliche Institutionen oder korporative Interessensorganisationen versuchen, eine „gemeinsame Weltanschauung“ und einen bestimmten „Kollektivwillen“ im Produktionsprozess durchzusetzen (Gramsci 1991ff). Die soziale Re-Konstruktion der Arbeitskraft stellt daher m.E. eine zentrale Dimension postfordistischer Hegemonie dar, da sie die Eingliederung der Beschäftigten in die Produktionsverhältnisse herstellen und die Verwertbarkeit der Arbeit sichern soll.

Diese Entwicklungen verweisen auf eine grundlegende Neuzusammensetzung und Re-Konstruktion der menschlichen „Naturkräfte“ der Arbeit (Marx) hin, die m.E. über das „Kontrollproblem“ hinausgeht, das in den 1970er Jahren die Debatten zum kapitalistischen Arbeitsprozess (Knights/Willmott 1990) beschäftigte. Diese waren auf die Frage fokussiert,

---

35 Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2004): Qualifikationsanforderungen und Berufsbildung im Postfordismus; in: Prokla – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 4/2004, 34. Jg., S. 587-605. Der Autor dankt der Redaktion der Prokla und insbesondere Alex Demirovic für kritische Hinweise und Anregungen.

wie das Kapital die Lohnabhängigen dazu bringt, das Potential ihrer Arbeitskraft im Produktionsprozess durch Arbeit zu realisieren (Brandt 1990; Burawoy 1985). Bezogen auf die langfristige Qualifikationsentwicklung wurde eine Absenkung der Durchschnittsqualifikation – also Dequalifizierung – der Lohnabhängigen bzw. Polarisierung der Qualifikationsstruktur erwartet. Dieser These lag die auf das tayloristisch-fordistische Entwicklungsmodell bezogene Beobachtung zugrunde, dass die Verfügungsgewalt des Kapitals in den Produktionsprozessen durch eine weitgehende Zerstückelung und inhaltliche Reduktion der einzelnen Arbeitsverrichtungen bzw. durch eine fortschreitende Unterordnung der Arbeit unter die technischen Determinanten des Produktionsprozesses gesichert wurde. Dies war mit einer strikten Teilung der Arbeitsprozesse in Planung und Ausführung verbunden, die im rational-bürokratischen Aufbau vertikal organisierter Unternehmen institutionelle Materialität erhielt. Dadurch sollte das (produktionsrelevante) Wissen technisch strukturiert und rationalen Regeln unterworfen und die Berechenbarkeit und Planbarkeit der Produktionsabläufe garantiert werden. Die sogenannten „tacit skills“[36] der Arbeitskräfte, die sich einer Kodifizierung verweigerten, galten als potenzielle Bedrohung des Produktionsprozesses und wurden weitgehend eingeschränkt, auch wenn Untersuchungen zeigten, dass sie für die Aufrechterhaltung des Produktionsprozess unabdingbar sind.

Die Ausbildung der Beschäftigten wurde als schulische und betriebliche Zurichtung des Arbeitsvermögens aufgefasst, in denen die Reproduktion der Arbeitskräfte sichergestellt und ihre die Produktionsprozesse möglicherweise bedrohenden Subjektqualitäten weitgehend eingehegt und kontrolliert werden sollten (Baethge/Baethge-Kinsky 1995). In der Dequalifizierungsthese wurde die tayloristisch-fordistische Form der Organisation der kapitalistischen Arbeitsprozesse jedoch räumlich und zeitlich verallgemeinert und nicht als historisch konkrete Ausprägung das kapitalistischen Arbeitsprozesses erkannt. Vor dem Hintergrund der dequalifizierungs-theoretischen Annahmen war es jedoch in zunehmendem Maße schwierig, auf die sich spätestens seit den 1970er Jahren abzeichnenden Veränderungen

---

36 Das Konzept der „Tacit Skills” geht davon aus, dass die im Arbeitsprozess individuell und kollektiv mobilisierten Kompetenzen der Arbeitskräfte immer über kodifizierte Qualifikationsbausteine hinausgehen müssen. Dabei handelt es sich um Fähigkeiten, die der Unternehmensführung bislang vorenthalten werden konnten, die sich grundsätzlich einer Kodifikation entziehen oder die in der notwendigerweise kreativen Auseinandersetzung der Arbeitskräfte mit sich permanent verändernden Produktionsbedingungen neu entstehen. - Auf der einen Seite wären ohne diese Fähigkeiten die Produktionsprozesse nicht aufrechtzuerhalten, auf der anderen Seite stellen sie eine wichtige Machtbasis der Arbeitskräfte in den Auseinandersetzungen mit dem Kapital dar, da sie zugleich auf grundlegende Beschränkungen des Kontroll- und Wissensanspruchs des Unternehmens verweisen.

der Arbeit und den sich abzeichnenden neuen Qualifikationsanforderungen, die vereinfacht unter den Schlagworten „Rücknahme der Arbeitsteilung“ und „Reprofessionalisierung der Facharbeit“ zusammengefasst“ werden können, adäquat zu reagieren (Brandt 1990).

Werden die Konstruktion und Erhaltung der Qualifikationen und Kompetenzen der Lohnabhängigen als Feld und Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen aufgefasst, so kann die Qualifikationsstruktur und die berufliche (Aus-)bildung der Lohnabhängigen nicht mehr einfach aus den technologischen und objektiven Entwicklungen der Produktivkräfte oder den ökonomischen Bewegungen des Kapitals abgeleitet werden. Sie sind vielmehr als kontingentes Resultat sozialer Kämpfe um die Zusammensetzung unterschiedlicher Muster von Qualifikationen und Fähigkeiten (Berufe) zu verstehen. Diese Prozesse bleiben nicht nur auf die Unternehmensebene beschränkt, sondern verweisen auf gesellschaftliche wie politische Dimensionen der Reproduktion der Ware Arbeitskraft. Die soziale Konstruktion der Arbeitskraft ist Resultat politisch-administrativer Entscheidungen und der Durchsetzungskraft der organisierten Interessen von Lohnarbeit und Kapital (Berger et al. 2001; Baethge/Baethge-Kinsky 1995) und wirkt auf die gesellschaftlichen Klassenstrukturen zurück.

Im ersten Teil dieses Beitrags werde ich einen kurzen Überblick über die Qualifikationsstruktur und Berufsbildung im Fordismus (1.) geben, um anschließend wesentliche Veränderungen der Anforderungen an die Qualifikationen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte im Übergang zum Postfordismus sichtbar zu machen. Zu diesem Zweck werde ich zuerst auf den wirtschaftlichen Strukturwandel (technologischer Wandel, Auflösung vertikal organisierter Unternehmensformen, Wachstum des Dienstleistungssektor) und die damit verbundenen Veränderungen der Arbeit (Ende der Arbeitsteilung?) eingehen. Diese Veränderungen bedingen eine Krise der Beruflichkeit, die im Übergang zum Postfordismus immer weniger adäquate Erwerbschancen jener Arbeitskräfte, die im schulischen Bildungssystem nicht reüssieren können, garantieren kann (2.). Diese Entwicklungen führen zur Durchsetzung neuer Qualifikationsanforderungen und wirtschaftspolitisch relevanter Qualifikationskonzepte, die durch eine Erweiterung der Qualifikationsanforderungen auf eine Neuzusammensetzung und einen vertieften Zugriff auf die Arbeitskraft abzielen (3.). In jüngeren Debatten zur Entwicklung unterschiedlicher Kapitalismusmodelle wird die Bedeutung des Ausbildungsstandes der Arbeitskräfte also des sogenannten Humankapitals als endogener Wirtschaftsfaktor hervorgehoben, der komparative

Wettbewerbsvorteile verschiedener kapitalistischer Entwicklungsmodelle begründen soll. Diesem wirtschaftspolitischen Qualifikationsverständnis liegt eine Reihe von Veränderungen der Qualifikationsanforderungen an Arbeitskräfte zugrunde, die auf eine Erweiterung, Dynamisierung und Subjektivierung des Qualifikationsbegriffs hinweisen. Abschließend werde ich einige Überlegungen zu den Widersprüchen des veränderten Qualifikationsverständnisses präsentieren, die auf eine umfassende Unterwerfung der Arbeitskräfte im Produktionsprozess durch Qualifizierung hindeuten. Ob die darzustellenden Entwicklungen in der sozialen Konstruktion der Ware Arbeitskraft in vielfältigen Qualifizierungs- und Lernprozessen tatsächlich die Durchsetzung eines postfordistischen Arbeitssubjekt konstituieren, das zu einem stabilen Entwicklungspfad einer veränderten Form des Kapitalismus beitragen kann oder ob es sich dabei um Phänomene einer anhalten Periode des Übergangs handelt, muss offen bleiben. Ja es stellt sich die Frage, ob kritische Analysen der Entwicklung des Kapitalismus nicht von Konzepten stabiler Reproduktion und wirtschaftlicher Entwicklung, die sich an einer bestimmten historischen Phase des Kapitalismus orientiert, abrücken und vielmehr das Problem der Veränderung und konstitutiven Instabilität der Entwicklungen kapitalistischer Ökonomien in den Vordergrund rücken müssen.

10.1. Qualifikationsstruktur und Berufsbildung im Fordismus

Die Qualifikationsstruktur und der Status der beruflichen Bildung im Fordismus ergaben sich aus der umfassenden Unterordnung der Arbeitskräfte in hierarchisch organisierten Unternehmen (Baethge/Baethge-Kinsky 1998a; 1998b). Diese zielte vor allem auf die Einschränkung der subjektiven Komponente der Beschäftigten und auf die rasche Ein- und Ersetzbarkeit der an- und ungelernten Arbeitskräfte, die über eine weitgehende Zerstückelung und klare Definition der Aufgaben ermöglicht werden sollte. Die Polarisierung der Qualifikationsstruktur in der taylorisierten (Massen-)Produktion, in der eine geringe Zahl von hochausgebildeten Fachkräften einer hohen Zahl von an- und ungelernten Arbeitskräften gegenüberstand, ermöglichte den Beschäftigten nur ein eingeschränktes Verständnis der betrieblichen Abläufe (Brandt 1990). Die Qualifikationsprofile wurden relativ homogen gehalten und auf enge Kompetenzbereiche beschränkt, was einer relativ starren funktionalen Abgrenzung zwischen verschiedenen Beschäftigungsbereichen entsprach (Baethge/Baethge-Kinsky 1998b). In den technisierten Produktionsprozessen stand die Handhabung von

vertrauten Situationen und Routineprozessen bzw. die Bewältigung immer wiederkehrender Probleme im Vordergrund. Die Durchführung von anfallenden Arbeitsaufgaben war an hierarchisch vorgegebene Anweisungen, die in organisatorisch getrennten Planungsstäben der Unternehmen entwickelt wurden, gebunden und stand unter permanenter Kontrolle taylorisierter Verfahren der Leistungserfassung.

Das fordistische Arbeits- und Qualifikationssystem, das auf Vollbeschäftigung und dem Aufbau sozialer Sicherungssystem beruhte[37], konnte für gering qualifizierte männliche Arbeitskräfte das Risiko eines Beschäftigungswechsels niedrig halten und gleichzeitig auch für die Unternehmen die Kosten bei der Suche nach neuen Arbeitskräften reduzieren (Estevez-Abe et al. 2001).

Diese Bedingungen verknüpften sich mit der Entstehung firmeninterner Arbeitsmärkte, die die kostengünstige, betriebsinterne Erzeugung der benötigten Qualifikationen sichern sollten. Innerbetriebliche Beschäftigungssicherheit und Aufstiegsmöglichkeiten erhöhten die Bereitschaft der Beschäftigten zur Verbesserung ihrer Arbeitskraft und zur Loyalität zum Unternehmen (Lutz 2003; Marsden 1986; 1999). Die Entwicklung firmeninterner Arbeitsmärkte korrespondierte mit dem Ausbau des allgemeinen Bildungssystems, da

> „ein herausgehobener schulischer Abschluss (...) auf diese Weise als Eintrittskarte in interne Arbeitsmärkte, die attraktive Beschäftigungs- und Entwicklungsperspektiven anbieten können (fungiert)“ (Lutz 2003: 33).

In vielen Ländern führte die Dualisierung der Arbeitsmarktstrukturen im Fordismus (den firmeninternen Arbeitsmärkte stehen allgemeine Arbeitsmärkte für Jedermannqualifikationen gegenüber) zu einer weitgehenden Erosion der traditionellen Berufsausbildung bei gleichzeitiger Expansion des allgemeinen Bildungssektors. Die Unternehmen hatten wenig Interesse an der Förderung nicht unternehmensspezifischer Qualifikationen und waren daher auch nicht an einer Finanzierung beruflicher Ausbildung interessiert (Tessaring 1999). Auch die meisten Staaten enthielten sich weitgehend der Beteiligung an beruflicher Erstausbildung. In einigen Ländern – insbesondere im deutschsprachigen Raum – erhielt sich jedoch das traditionelle System der Berufsausbildung, was eng mit der korporatistischen Regulation der

---

37 Dies ist jedoch ohne Bezug auf die Position der Frauen in den patriarchalen Kleinfamilien, wie auch der MigrantInnen als kontingente Arbeitskräfte nicht zu verstehen.

Klassenwidersprüche verknüpft ist. In diesem System ist eine abgeschlossene Lehre unverzichtbare Voraussetzung für den Eintritt in interne Arbeitsmärkte (Crouch et al. 1999).

Es ist jedoch hervorzuheben, dass die grob skizzierten Dimensionen der fordistischen Berufsbildungssysteme selbst zu einem wesentlichen Feld gesellschaftlicher Auseinandersetzungen um die Entwicklungsdynamiken der kapitalistischen Ökonomien nach dem Zweiten Weltkrieg wurden. Die Frage des Ausbildungsstandes der Arbeitskräfte rückte insbesondere seit den 1960er Jahren ins Zentrum politischer und wissenschaftlicher Auseinandersetzungen[38] um den in der „white heat" der technologischen Entwicklung als notwendig erachteten Ausbau der Bildungssysteme zu forcieren und gegen die vielfach konstatierte „Bildungskatastrophe" vorzugehen (exemplarisch Evans 1992; Hegelheimer 1974). In diesem Kontext rückten bildungsökonomische Überlegungen ins Zentrum der fordistischen Regulationsweise. Durch eine systematische Bildungsplanung sollte der aus den technischen und ökonomischen Entwicklungen abgeleitete Bedarf an ausgebildeten Arbeitskräften gesichert werden[39]. Die Bildungsexpansion im Fordismus verlief jedoch widersprüchlich und kann nicht auf ökonomische und technische Entwicklungen allein zurückgeführt werden. Vielmehr steht der forcierte Ausbau der Bildungssysteme im Kontext weitreichender gesellschaftlicher und politischer Veränderungen in dieser Periode (Veränderung der Familienstrukturen, Auflösung traditioneller Milieus und Bindungen) wie auch der Entstehung sozialer Bewegungen. Die Öffnung und die Verbesserung des Zugangs zu den Bildungseinrichtungen war daher zentrales Element der gesellschaftlichen Reform- und Demokratisierungsbestrebungen in den 1960/70er Jahren.

Im Zuge der Bildungsexpansion erfolgte auch ein massiver Ausbau der dualen Berufsausbildung in den 1970er Jahren, was zur Entstehung eines breiten mittleren Qualifikationssegments führte und die komparativen Wettbewerbsvorteile der diversifizierten Qualitätsproduktion in Deutschland begründete (Crouch et al. 1999; Baethge/Baethge-Kinsky

---

38 In diesem Kontext ist bspw. auf den sogenannten Sputnik-Schock zu verweisen. Dadurch wurde in der Blockkonfrontation die ausreichende Ausbildung von Technikern und Wissenschaftern zu einem zentralen Moment in der Systemauseinandersetzung zwischen der „freien Welt" und dem Kommunismus.

39 Dies führte bspw. in Großbritannien zu einer Reihe von berufspolitischen Reformen und Maßnahmen (Einführung einer Ausbildungsumlage, Schaffung sektoraler Ausbildungsinstitutionen etc). Diese Entwicklungen mündeten schließlich in die Installierung der korporatisch organisierten Man Power Services Commission (MSC) Anfang der 1970e Jahr, durch die die traditionell voluntaristisch strukturierte Berufsausbildung systematisiert und verbessert werden sollte.

1998a). Mit dieser Entwicklung war auch eine, im Vergleich zu anderen Staaten wie etwa Großbritannien raschere Reduktion der Zahl von Schulabgängern, die ohne formalen beruflichen Abschluss in das Arbeitsleben eintreten, verknüpft.

10.2. Veränderungen von Ökonomie und Arbeit im Übergang zum Postfordismus

10.2.1. Wirtschaftlicher Strukturwandel

Die wirtschaftlichen und technologischen Veränderungen, die sich etwa seit den 1970er Jahren abzeichnen, werden als Übergang zu einem neuen technologischen Paradigma (Dritte industrielle Revolution) bezeichnet, das auf Mikroelektronik und neuen Informations- und Kommunikationstechnologien beruht. Dies ermöglicht die umfassende Mechanisierung von Informationen und die daraus resultierenden Möglichkeiten ihrer Speicherung, Verarbeitung, Anwendung und allgemeinen Verfügbarkeit (Tomaney 1994). Die technologischen Veränderungen gestatten schnellere Anpassungen in der Produktpalette (z.B. Produktion von Kleinserien) und in den Verfahrensprozessen, sowie eine engere Integration produktiver Funktionen.

Diese Entwicklungen führen zu einer vertikalen Desintegration der hierarchischen und in Abteilungen gegliederten fordistischen Unternehmensformen, wodurch eine Verbesserung der querfunktionalen Kooperation zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen der Unternehmen erreicht werden soll. In den dezentralisierten Unternehmenseinheiten mit flachen Hierarchien werden Produktionsaktivitäten mit operativen Instandhaltungs- und Qualitätssicherungsaufgaben sowie mit kaufmännischen Tätigkeiten zu Profit- oder Kompetenzzentren zusammengeführt. Außerdem werden unternehmerische Funktionen und Aktivitäten, die nicht mehr dem Kernbereich der Unternehmen zugerechnet werden, an Subkontraktoren und Zulieferer oder in andere Länder ausgelagert.

Diese Veränderungen bewirken zum einen eine Vermarktlichung der Beziehungen zwischen den einzelnen Bereichen, wie auch zu ausgelagerten Unternehmensteilen und Subkontraktoren (Baethge 2001: 51). Zum anderen entstehen horizontale Kooperationsformen, die sich jenseits marktvermittelter oder hierarchischer Koordinationsformen in netzwerkartigen Strukturen entfalten (kritisch dazu Hermann 2003).

Ein weiteres wichtiges Element des wirtschaftlichen Strukturwandels ist im massiven Wachstum des Dienstleistungs-Sektors zu verorten, in dem Ende der 1990er Jahre bereits mehr als zwei Drittel der Beschäftigten in der EU (exemplarisch Tessaring 1999; Zwick/Schröder 2000) arbeiteten. Ja mehr noch,

> „Dienstleistungen sind nicht nur auf die Kategorien der Wirtschaftszweig-Klassifikation beschränkt. Eine erhebliche und ständig wachsende Zahl von Arbeitsplätzen – auch in der verarbeitenden Industrie – haben inzwischen Dienstleistungscharakter. Sie finden sich unter anderem in den Bereichen Management, Organisation, Rechnungswesen, Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung, Transport und Verkehr, Kommunikation, Marketing und Verkaufsförderung“ (Tessaring 1999: 62).

Zu den am stärksten gewachsenen Dienstleistungssektoren gehören wissensintensive Bereiche der Informations-, Kommunikations- und Mediendienstleistungen, die eine geringe Personen-, Raum- und Sachgebundenheit aufweisen. Aufgrund des Wachstums dieser Bereiche haben Tätigkeiten und Aktivitäten erheblich an Bedeutung gewonnen, die auf das Generieren, Verarbeiten, Analysieren und Erzeugen von Informationen und Daten ausgerichtet sind.

10.2.2. Entwicklungstendenzen der Arbeit im Übergang zum Postfordismus

In zahlreichen Untersuchungen wurde spätestens seit Anfang der 1980er Jahre (Brandt 1990) eine Ablösung des fordistisch-tayloristischen Paradigmas der Arbeit festgestellt. Die tayloristische Zerstückelung der Arbeitsprozesse und die damit verbundene Tendenz zur Dequalifikation der Lohnabhängigen ist demnach in einigen Sektoren zugunsten einer Reprofessionalisierung der Facharbeit und einer partiellen Rücknahme der Arbeitsteilung an ihr Ende gekommen ist. Durch die Übergabe von Managementfunktionen an qualifizierte Arbeitskräfte und die Einführung von Gruppenarbeit werden individuelle Handlungsspielräume erweitert. In den „Neuen Produktionskonzepten“ (Schumann et al. 1994) sollen bislang nicht genutzte Produktivitätspotenziale der Belegschaften nutzbar gemacht werden. Aufgrund der relativen Offenheit und geringen Planbarkeit der Arbeitssituation in flexiblen Produktionssystemen gewinnt subjektivierendes Arbeitshandeln und die Mobilisierung der „tacit skills“ bzw. Produktionsintelligenz an erheblicher Bedeutung. Standen die Fähigkeiten der Beschäftigten früher in beständigem Kampf mit rational-bürokratischen Strategien des fordistischen Managements um die Kontrolle über die Produktionsprozesse, so wird nun versucht, (zumindest) Teile der Belegschaften über die Förderung und direkte Anrufung dieser Fähigkeiten in den Produktionsprozess einzubinden.

Diese Tendenzen wurden als mögliche Rehabilitierung der menschlichen Arbeit (kritisch Brandt 1990) gedeutet.

KritikerInnen haben dagegen eingewandt, dass zentrale Entscheidungsfunktionen weiterhin beim Management verbleiben und die Kontrollpotentiale der neuen Technologien sehr wohl genutzt werden. Außerdem wurden diese Veränderungen vor allem für hochtechnologische Bereiche zukunftsträchtiger Industrie- und Dienstleistungsbranchen diagnostiziert und sind damit eher auf Kernschichten der Lohnabhängigen fokussiert. Es ist daher eher von einer Polarisierung der Arbeitskräfte auf den flexibilisierten Arbeitsmärkten und aufgrund der Spaltung des innerbetrieblichen Arbeitskräfteeinsatzes in Kern- und Randbelegschaften in der flexiblen Firma auszugehen. In den letzten Jahren wurden außerdem Tendenzen einer Re-Taylorisierung der Produktionsarbeit auf Basis partizipativer und selbstorganisatorischer Abläufe (Dörre 2001a; Bosch 2001) konstatiert. Hier wird die

> „aktive Beteiligung von Beschäftigten an betrieblichen Optimierungen mit einer marktgetriebenen Dezentralisierung der Unternehmens- und Betriebsorganisationen kombiniert“ (Dörre 2001a: 87).

10.2.3. Krise der Beruflichkeit

Die angedeuteten Entwicklungen der Arbeit und der ökonomische Strukturwandel bringen überkommene Qualifikationsstrukturen und traditionelle Muster von Beruflichkeit unter erheblichen Veränderungsdruck. Beruflichkeit beschrieb bislang ein längerfristig stabiles Set von Fähigkeiten (Lebensberuf), die den Arbeitskräften das Agieren in der Arbeitswelt ermöglichten und ihnen gewisse fachliche und außerfachliche Rollen zuwiesen (Daheim 2001). Die seit den 1990er Jahren sichtbar werdende Krise der Beruflichkeit äußert sich in der Reduktion der Ausbildungsplätze und in der gesunkenen Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen. Ohne staatliche Subventionen von Ausbildungsplätzen in Krisenregionen würde einem noch größeren Teil der SchulabgängerInnen eine Erstausbildung verunmöglicht. Alle paar Jahre rufen Regierungen und Medien die Unternehmen und Interessensverbände zu einer nationalen Kraftanstrengung auf, um die Zukunft „unserer Kinder“ zu sichern und ihnen die Chance auf eine adäquate Ausbildung zu geben.

Günther Voß (2001) schreibt diese Erosionstendenzen der Beruflichkeit einer veränderten Bedeutung berufsfachlicher Strukturen für die Gehalte von Tätigkeiten und die dafür erforderlichen Fähigkeiten zu. Angesichts des rasanten technologischen und wirtschaftlichen

Wandels veralten fachliche Kenntnisse und Qualifikationen sehr rasch und zwingen Arbeitkräfte zu einer permanenten Erneuerung ihrer Fähigkeiten und Kompetenzen (Lebenslanges Lernen). Auch das Aufbrechen von Fachgrenzen beraubt Berufe ihrer Dauerhaftigkeit und kehrt die Tendenz zu Spezialisierung um (Voß 2001: 291). Durch den Bedeutungsverlust traditioneller Beruflichkeit werden soziale Identitäten und Milieus sukzessive aufgelöst, ihre Relevanz für die Position der Einzelnen in modernen Klassengesellschaften geht verloren (Berger et al. 2001). Die skizzierte Krise der Beruflichkeit verknüpft sich mit neuen Polarisierungen der Arbeitskräfte, die im Kontext der Bildungsexpansion entstanden sind und auf eine Restrukturierung der Klassenverhältnisse im Übergang zum Postfordismus hindeutet. Diese Tendenzen bedrohen die beruflichen Teilarbeitsmärkte in den Ländern des deutschsprachigen Raums und verstärken Dualisierungstendenzen der Arbeitsmärkte.

> „Solche Polarisierungserscheinungen in typische ‚Hauptschulabgängerberufe' und typische ‚Abiturientenberufe' sind weniger das Resultat notwendiger Vorbildungserfordernisse als vielmehr das Ergebnis von Präferenzen und Marktkonstellationen." (Georg/Sattel 1995: 133)

Dazu kommt, dass einerseits Unternehmen in zunehmenden Maß Beschäftigte mit hohem allgemeinen Ausbildungsniveau für den Eintritt in interne Arbeitsmärkte rekrutieren, wodurch Arbeitskräften mit beruflicher Ausbildung berufliche Aufstiegschancen verlieren (Tessaring 1999). Dem steht auf der anderen Seite ein wachsender sekundärer und hochflexibler Arbeitsmarkt für Beschäftigungsgruppen gegenüber, die nur mit sogenannten Jedermannqualifikationen ausgestattet sind. Letztere sind Ziel von oft eher disziplinierenden als ausbildenden Qualifizierungsmaßnahmen einer *workfare*-orientierten Arbeitsmarktpolitik. Ja mehr noch, aufgrund der Notwendigkeit der staatlichen Subventionierung beruflicher Erstausbildung wird diese in zunehmenden Maß selbst zu einem Instrument der Arbeitsmarktpolitik, sodass in einigen Sektoren Ausbildungsplätze oft nur noch unter

> „Einbeziehung sozialpädagogischer Maßnahmen, wenn dafür nur noch Jugendliche mit sehr geringer schulischer Vorbildung Interesse zeigen" (Georg/Sattel 1995: 133)

besetzt werden können.

10.3. Veränderungen von Qualifikationsstruktur und Berufsausbildung im Postfordismus

10.3.1. Zwischen endogenen Wachstumsfaktoren und Humankapital

Der skizzierte wirtschaftliche Strukturwandel und die angedeuteten Tendenzen in der Entwicklung der Arbeitskraft führen zu einer erheblichen Veränderung und Erweiterung des gesellschaftlich hegemonialen Qualifikationskonzeptes und damit der Anforderungen an die Arbeitskräfte. Auf wirtschaftspolitischer Ebene rückt der Ausbildungsstand der Arbeitskräfte in der Frage der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder und Regionen wieder ins Zentrum politischer Auseinandersetzungen und Programme. Der Entwicklungsstand der zum gesellschaftlichen Humankapital erklärten Qualitäten der Ware Arbeitskraft stellt demnach einen endogenen Wachstumsfaktor dar, der unterschiedliche Entwicklungspfade der „varieties of capitalism“ begründet (kritisch Coates 2000).

Der Qualifikationsstruktur und dem (Aus-)bildungsniveau der Arbeitskräfte wird im Übergang zum Postfordismus und den damit verknüpften widersprüchlichen Suchprozessen nach neuen Formen der Regulation der Arbeits- und Produktionsverhältnisse eine zentrale Rolle für die Wettbewerbs- und Veränderungsfähigkeit verschiedener Kapitalismusmodelle (Hall/Soskice 2001; kritisch Coates 2000) zugeschrieben. Die in den 1960er Jahren u.a. von Gary Becker (1993) entwickelte Humankapitaltheorie versteht den Ausbildungsstand der Arbeitskräfte als das Ergebnis rationaler Investitionsentscheidungen und der kosteneffizienten Ressourcenallokation in den Bildungsprozessen. Qualifikationen stellen demnach Güter dar, die produziert und am Markt angeboten, verkauft und verwertet werden können (Marsden 1986, 1999).

Trotzdem ist die Verwendung des Humankapitalkonzepts in endogenen Wachstumstheorien von marktradikalen und neoliberalen Konzeptionen zur (beruflichen Aus-)bildung im engeren Sinne zu unterscheiden (Crouch u.a. 1999), da der Charakter von Qualifikationen und Wissen als öffentliche Güter hervorgehoben wird (Marsden 1986; 1999). Qualifikationen und Wissen sind demnach zwar an einzelne Arbeitskräfte gebunden, die in der Regel nur für einen Arbeitgeber tätig sind, die Nutzung der durch Qualifizierung geschaffenen Fähigkeiten und Kompetenzen der Beschäftigten kann jedoch nur schwer auf einzelne Unternehmen beschränkt werden (Nicht-Ausschließbarkeit). Aus diesem Grund ist Marktversagen zu erwarten, wenn die Investitionsentscheidungen der ökonomischen AkteurInnen in berufliche

Bildung allein über marktvermittelte Prozesse koordiniert würden, was zu einem sogenannten „low skills equilibrium“ führen kann.

> „The difficulties arise because few skills are solely firm-specific, and in the real world it is impossible to separate general from specific skills training. This, combined with the uncertainties associated with payoffs to training, can cause rational managers to elect not to invest in their workers‘ transferable skills (...) – they recognize the risk that if they do train, their newly skilled workers could be ‚poached‘ by competitors.“ (Finegold 1996: 236)

In den Debatten um komparative Wettbewerbsvorteile ist das Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte deswegen ins Zentrum gerückt, da Nationalstaaten ihre eigenständigen wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten zunehmend verlieren (exemplarisch dazu Jessop 2002). Die Qualität der Arbeitskräfte sei daher zum wichtigsten „Standortfaktor“ geworden, der noch über national verfasste Politiken zu beeinflussen ist. Durch die Verbesserung des Qualifikationsniveaus soll dem ruinösen Konkurrenzkampf mit Niedrig-Lohn-Ländern ausgewichen, Lohndumping vermieden und die notwendige Restrukturierung der Ökonomie forciert werden. Die relative Ortsgebundenheit der Beschäftigten, die in einem allein auf Kostenreduktion fokussiertem Wettbewerb gegenüber der Beweglichkeit der Kapitalströme, einen Konkurrenznachteil darstellt, soll durch die Verbesserung der Qualität und Produktivität der Arbeitskräfte in einen Standortvorteil umgemünzt werden.

Diese Ausdehnung des Kapitalbegriffs auf das menschliche Arbeitsvermögen und die damit verknüpften bildungspolitischen Strategien sollen m.E. in den hegemonialen Kämpfen um die soziale Konstruktion der Ware Arbeitskraft die Artikulation der Arbeitskräfte und ihre Unterordnung als Produktionsfaktor in den Produktionsverhältnissen garantieren. Der als Investition in das Humankapital aufgefasste bildungspolitische Zugriff auf die Arbeitskräfte ist daher auf die Schaffung verwertbarer und produktiver Vermögen der Arbeit reduziert, ihre gesellschaftliche Bedeutung ergibt sich aus den zu erwartenden „returns“ der Investitionen in Ausbildung (Produktivitätssteigerungen, Wirtschaftswachstum), die in zahlreichen Studien zu quantifizieren versucht werden (Tessaring 1999). Die Bedeutung öffentlicher Ausbildungsmaßnahmen wird auf die Vermeidung von Marktversagen reduziert, da zwar anerkannt wird, dass es sich bei Bildung und Wissen um öffentliche Güter handelt, die jedoch v.a. zur Aufrechterhaltung des Verwertungsprozesses geschaffen werden sollen. Dies verweist auf die zentrale Rolle des Staates für die Konstitution kapitalistischer Produktionsverhältnisse und die dafür unerlässliche Reproduktion der Arbeitskräfte (Jessop 2002).

Weitergehende Vorstellungen, die von der Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildungschancen der Bevölkerung eine Stärkung des gesellschaftlichen Emanzipations- und Aufklärungspotentials erwarten und darin die Grundlage für eine Demokratisierung der ökonomischen Sphäre sehen, spielen hier letztlich keine Rolle mehr. Derartige gesellschaftspolitische Fragestellungen werden bestenfalls auf das Problem der Vermeidung von sozialem Ausschluss und der dafür notwendigen arbeitsmarkt- und verhaltensrelevanten Fähigkeiten reduziert.

10.3.2. Dimensionen des postfordistischen Qualifikationsverständnisses

Das Verständnis des Ausbildungsstands der Arbeitskräfte als Humankapital und endogener Wachstumsfaktor bedingt einen veränderten Zugriff auf die Fähigkeiten und Kompetenzen der Ware Arbeitskraft und ihre soziale Konstruktion in vielfältigen Bildungsprozessen, die ich als Erweiterung, Dynamisierung und Subjektivierung des gesellschaftlich hegemonialen Qualifikationskonzeptes diskutieren will.

a) Erweiterung der Qualifikationsanforderungen

Die skizzierten Veränderungen der Arbeit führen zu einer Erweiterung der Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten, die in zunehmenden Maß über polyvalente Fähigkeiten und Kompetenzen verfügen müssen, um den veränderten Anforderungen im Produktionsprozess – etwa in Bezug auf produktive Aktivitäten, Kundenorientierung etc. – gerecht zu werden.

Die Entgrenzung des Qualifikationskonzeptes führt zur fachlichen Entdifferenzierung der Arbeits- und Ausbildungsanforderungen, die zur Bewältigung funktional-integrierter Produktionsprozesse unabdingbar erscheinen. Dieses Qualifikationsverständnis beschränkt sich nicht mehr auf die Vermittlung und Mobilisierung kodifizierter Fähigkeiten sondern zielt auf eine umfassende Mobilisierung des produktionsrelevanten Wissens ab, das über den Umgang mit den technischen Determinanten des Arbeitsprozesses hinausgeht. D.h. es geht nicht mehr nur um „know what“, also um die Anwendung kodifizierten Faktenwissens durch die Arbeitskräfte, sondern auch um darüber hinausgehende Qualifikationselemente, die im Fordismus als Faktoren der Unsicherheit und möglicher unkontrollierbarer, Eingriffsmöglichkeiten der Arbeitskräfte in den Produktionsprozess auszuschalten versucht wurden. Diese Zugriff auf die „tacit skills“ der Beschäftigten bezieht sich vor allem auf

Fähigkeiten, die – eher verschwommen – als „know how“ bezeichnet werden (Lundvall/Borras 1997; Lassnigg 1999).

Zur Mobilisierung der tacit skills sollen alle Formen des impliziten und informellen, bzw. des Erfahrungswissens der Arbeitskräfte wie auch ihre Fähigkeit zur Kommunikation und Kooperation im Produktionsprozess verfügbar gemacht werden. Dies erklärt die Versuche, diese Qualifikationselemente zu zertifzieren und durch bewusste Vermittlung in der Aus- und Weiterbildung für die Individuen wie für die Unternehmen nachvollziehbar und für den Verwertungsprozesses nutzbar zu machen. Die Tendenz zur Anerkennung und Zertifizierung dieser Qualifikationselemente ist natürlich ambivalent, da dies auch die Verhandlungsposition der Beschäftigten gegenüber den Unternehmen stärken kann. Qualifikationselemente, die über die fachliche Befähigung zum Umgang mit den Arbeitsanforderungen hinausgehen und keinen unmittelbaren Bezug zu bestimmten, praktischen Tätigkeiten aufweisen (Papouschek u.a.. 1998), werden im Konzept der Schlüsselqualifikationen, die bereits Anfang der 1970er Jahre zum ersten Mal in die Diskussion eingebracht wurden, systematisiert (Tessaring 1999). Schlüsselqualifikation umfassen folgende Dimensionen.

> „- Kognitive Kompetenz als die Fähigkeit, in Zusammenhängen denken zu können, Einzelnes unter Allgemeines zu subsumieren;
> - Methodenkompetenz als die Fähigkeit, bei anfallenden Problemen selbständig Verfahren (Methoden) zu ihrer Lösung zu entwerfen.
> - Teamkompetenz als die Fähigkeit und Bereitschaft, in wechselnden Gruppenkonstellationen mit unterschiedlichen Aufgaben arbeiten zu können und an der Lösung auftretender Gruppenkonflikte aktiv mitzuarbeiten;
> - Organisationskompetenz als die Fähigkeit, mit unterschiedlichen Entscheidungsebenen, mit hierarchischen Strukturen und festen Entscheidungsprozeduren umgehen zu können;
> - Reflexivität als das Vermögen, sich selbst als MitarbeiterIn in Arbeitsprozessen zu betrachten, auf eigene Leistungen und Fehlleistungen aufmerksam zu werden und von daher selbständig bzw. gemeinsam mit MitarbeiterInnen an der Lösung dieser Probleme zu arbeiten.“ (Gaubitsch/Pauli 1995: 158)

Die skizzierten Erweiterungen des Qualifikationsbegriffs werden oft mit der Entstehung der Informationsgesellschaft (Schmiede 1996b) verknüpft. Diese Gesellschaftsdiagnosen beziehen sich auf

> „die Durchdringung aller Sektoren und Branchen mit informationsbezogenen Aktivitäten sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (...). Damit entstehen nicht nur neue Aufgaben und Berufe in neuen Wirtschaftsbereichen, sondern auch der Anteil der ‚Informationsarbeit’ steigt auf Kosten manueller Tätigkeiten in einer großen Zahl von Aufgabenfeldern und Berufen“ (Papouschek et al. 1998: 30f).

Informationsarbeiten werden – so die damit verknüpfte Hoffnung – „weniger in Befehlshierarchien eingebunden, also autonomer, zudem weniger belastend, statt dessen kreativer, insgesamt humaner sein“ (Schmiede 1996a: 111). Daraus resultieren Qualifikationsanforderungen, die zur Sammlung, Auswahl, Systematisierung, Verarbeitung und Erzeugung von Informationen befähigen sollen. Der erweiterte Qualifikationsbegriff fordert von den Arbeitskräften daher ein vollständiges Verständnis der Arbeits- und betrieblichen Prozesse zur adäquaten Bewältigung komplexer, horizontaler und vertikal angereicherter Arbeit.

b) Die Fähigkeit zu Lernen und zur Veränderung

Wie schon im skizzierten Konzept der Schlüsselqualifikationen angedeutet, werden die veränderten Qualifikationsanforderungen nicht mehr als relativ statisches Set von Fähigkeiten aufgefasst, was eine Dynamisierung des Qualifikationskonzeptes bedingt. Im krisenhaften Übergang zu einem möglichen postfordistischen Entwicklungsmodell des Kapitalismus wird immer wieder auf die Fähigkeit zur Innovation und zum Strukturwandel verwiesen. Die Fähigkeit der Arbeitskräfte, sich diesen Veränderungen aktiv anzupassen und sie vielleicht sogar selbst herbeizuführen (Baethge/Baethge-Kinsky 1998a), wird in diesem Zusammenhang als zentrale Qualität der Arbeitskräfte bestimmt.

> „Erneuerung des Wissens und der Qualifikationen wird auf allen Ebenen unabdingbar, und die Fähigkeit neues Wissen zu absorbieren und alte Wissenselemente neu zu rekombinieren, wird zu einer fundamentalen Anforderung, die einerseits für die Gestaltung des Ausbildungssystems Konsequenzen hat, andererseits aber vor allem auch die Bedeutung der Lernprozesse am Arbeitsplatz unterstreicht. Die neuen Organisationsformen unterstützen die Prozesse, gleichzeitig entsteht die Gefahr der Polarisierung von Qualifizierten und Unqualifizierten, und auch auf das Problem der möglichen Unterinvestition in die erforderlichen Lernprozesse wird hingewiesen (...).“ (Lassnigg 1999: 497)

Die Bedeutung der Lernfähigkeit für den postfordistischen Kapitalismus ergibt sich aus einer expliziten Kritik an tayloristisch-fordistischen Kontroll- und Informationsverarbeitungsstrategien und des Versuchs Wissens- und Lernaktivitäten in Planungsstäben und bei Innovationsspezialisten (Baethge/Baethge-Kinsky 1998a), die bei der Unternehmensführung angesiedelt sind (exemplarisch Jin/Stough 1998), zu konzentrieren bzw. von dort ausgehen zu lassen. Dem passiven, auf zerstückelte Wissenselemente ausgerichteten Verständnis der Vermittlung und Aneignung von Wissen und Qualifikationen

wird ein aktives, systematisches und integrales Lernkonzept zur Schaffung, Diffusion und Transformation von Wissen gegenüber gestellt, das die gesamte Organisation erfassen soll.

> „Active learning involves systemic institutional arrangements which try to integrate conception with execution at all levels of a firm and synthesize existing knowledge and skills across departmental boundaries and along the value chain of a product and therefore create new knowledge.“ (Jin/Stough 1998: 1261)

Aktive, zielgerichtete Lernprozesse beruhen in diesem Verständnis auf intrinsischer Motivation, sowie Selbstbewusstsein und Würde der Beschäftigten und ihrer Neugier und Freude am Lernen. Aus Perspektive der Arbeitskräfte geht es um die stets abrufbare Fähigkeit aus der Rolle der Arbeitenden, die sich mit den materiellen und immateriellen Arbeitsaufgaben auseinandersetzen müssen, in die der Lernenden zu schlüpfen. Die Fähigkeit zu lernen besteht darin, die Qualität der eigenen Arbeit aktiv zu erhalten und sie zum Gegenstand der Selbstbeobachtung und Reflexion zumachen.

> „Auch die so motivierten Lernaktivitäten bedürfen einer ständigen Qualitätskontrolle, denn auch Lernen muß gelernt werden. Aus diesem Grund muss das Subjekt regelmäßig die Rolle des Lerners mit der des Selbsterziehers tauschen, um seine Lernaktivitäten kritisch zu beobachten und ggf. Maßnahmen zu ihrer Verbesserung zu planen und durchzuführen. So wie jeder Erzieher (...) eines kritischen Begleiters bedarf, der ihn supervidiert, muss das Subjekt schließlich in der Lage sein, seine selbsterzieherischen Aktivitäten selbstkritisch zu thematisieren (...).“(Geißler 1998: 45)

Dies kann, wie betont wird, das Subjekt aber nicht für sich allein leisten, sondern nur in Kooperation mit anderen. Lernfähigkeit hat daher die Teilnahme an Kooperations-, Lern- und Selbsterziehungssystemen bzw. Lebensgemeinschaften (Geißler ebda.) zum Inhalt. Als Mitglieder in lernenden Organisationen müssen Arbeitskräfte demnach die Fähigkeit haben, sich der gemeinsam praktizierten Regeln im Arbeitsprozess bewusst zu werden und sie gegebenenfalls mit Blick auf bestimmte Ansprüche (Wettbewerbsfähigkeit), über die ein Konsens her zu stellen ist, zu verändern. Dadurch soll das ökonomische und auch moralische Problemlösungspotenzial der Kooperationsgemeinschaft verbessert werden (Geißler 1998: 46). Es ist offensichtlich, dass damit massiv von der Widersprüchlichkeit der kapitalistischen Arbeitsverhältnisse und der damit verbundenen Macht- und Herrschaftsformen abstrahiert wird.

c) Subjektivierung

Diese Entwicklungen führen zu neuen Subjektivitätsansprüchen an die Arbeitskräfte, da die

überkommenen Institutionen des fordistischen Produktionssystems die intrinsische Motivation und Loyalität der Arbeitskräfte nicht mehr garantieren können. Die Arbeitskräfte müssen nunmehr ein subjektiv formuliertes Interesse an einer permanenten Erneuerung und Erweiterung ihres Qualifikationsportfolios entwickeln und sich als Unternehmer ihrer Arbeitskraft bzw. ihres Humankapitals verstehen. Die Ausweitung und Dynamisierung der Qualifikationsanforderungen, die an die Beschäftigten gestellt werden, stellen folgerichtig erweiterte Ansprüche an die Subjektivität der Arbeitskräfte und an ihre Lebensführung.

> „Re-Subjektivierung soll nun verschüttete subjektive Potentiale freilegen, Engagement und ‚Commitment' mobilisieren, teure Kontrollsysteme durch kostenlose und effektivere Selbstkontrolle substituieren, Herrschaft durch Selbstbeherrschung ersetzen, und Planung durch Improvisation flexibilisieren. Mehr noch: Sie stellt die Wiedervereinigung der für den Taylorismus-Fordismus konstitutiven Trennung von Arbeitskraft und Subjekt bzw. Stelle und Person in Aussicht, die jahrzehntelang im Zentrum sozialwissenschaftlicher Kritik an der vermeintlich genuinen (tayloristischen) Rationalisierungslogik des Kapitalismus stand." (Moldaschl 2002: 106f)

Im Übergang zum Postfordismus geht es dabei nicht einfach um die Kontrolle der Lebensweise und Bedürfnisse der Arbeitskräfte, sondern vielmehr um ihre Mobilisierung und Verwertung im Produktions- und Arbeitsprozess und damit um die Bereitschaft und Fähigkeit der Menschen, ihr Alltagsleben und ihre Bedürfnisse als Humankapital zu verstehen, dementsprechend zu gestalten und schließlich produktiv einzusetzen. Damit rücken Selbstdarstellungsformen, Techniken der Gesprächsführung, Kleidung, Aussehen und Umgangsformen, ein adäquates Beziehungsmanagement, ja Lebensstile insgesamt ins Zentrum der Qualitäten der Arbeitskräfte im postfordistischen Kapitalismus.

> „Man erwartet von Angestellten, dass sie besonders gegenüber dem Kunden authentische Gefühle für die Verfolgung instrumenteller Zwecke inszenieren (...) und bei hoher Belastung nicht aggressiv werden. Ehemals individuelle Eigenschaften gerinnen so zu überindividuellen Arbeitsanforderungen. Indem das Arbeitsverhältnis auf diese Weise Subjektivität konsumiert und anruft, betreffen Bestätigung und Ablehnung bei der Arbeit von nun an immer die gesamte Person." (Opitz 2004: 111)

Das entstehende Arbeitssubjekt des Postfordismus ist demnach zielstrebig, leistungsorientiert, entscheidungsfähig und risikobereit, zugleich aber erlebnishungrig und genusssüchtig, ungebunden und zu jeder Instrumentalisierung anderer bereit (Moldaschl 2002: 109). Im Kontext dieser Überlegungen ist insbesondere auf das Konzept des Arbeitskraftunternehmers zu verweisen (Voß 2001; 2002), das in den letzten Jahren in die Diskussion eingebracht wurde. Dieses geht davon aus, dass Arbeitskräfte unter Bedingungen des postfordistischen

Kapitalismus über Fähigkeiten und Kompetenzen der Selbstkontrolle, Selbstökonomisierung und Selbstrationalisierung verfügen müssen. Die Fähigkeit zur Selbstkontrolle verweist auf die Auslagerung von Managementfunktionen auf die Individuen, sodass die Überwachung und Strukturierung der Arbeitstätigkeiten im Sinne der Unternehmenserfordernisse selbständig übernommen werden kann. Die Fähigkeit zur Selbst-Ökonomisierung erfordert von den Arbeitskräften, ihr Portfolio an Fähigkeiten und Kompetenzen als verwertbare und wertsichernd zu behandelnde Ware zu betrachten, sich selbst also als Humankapital zu sehen.

> „Aus bisher meist nur gelegentlich und dabei oft eher passiv auf dem Arbeitsmarkt agierenden Arbeitskraftbesitzern müssen auf neuer Stufe strategisch handelnde Akteure werden, die ihr Arbeitsvermögen kontinuierlich gezielt auf eine nun auch innerbetrieblich verstärkt marktvermittelte wirtschaftliche Nutzung hin entwickeln und verwerten müssen.“ (Voß 2001: 297)

Da die Entstehung des Arbeitskraftunternehmers Auswirkungen auf den gesamten Lebenszusammenhang der Beschäftigten haben wird, sind Fähigkeiten der Selbst-Rationalisierung unerlässlich. Das postfordistische Arbeitssubjekt muss permanent versuchen, seine alltägliche Lebensführung zu effektivieren, sein soziales Leben aktiv zu gestalten und eine vorausschauenden Lebensplanung zu entwickeln. In dieser Logik sollen Arbeitskräfte ihre Fähigkeiten und Kompetenzen als „Betrieb“ sehen, der auf eine möglichst gewinnbringende Verwertung und Vermarktung ausgerichtet ist. Dies wird dazu führen, dass die Grenzen zwischen Arbeit und Freizeit, die bislang eher auf Privatleben und Erholung ausgerichtet war, brüchig werden.

10.4. Schlußfolgerungen

In den letzten Jahrzehnten ist es in den meisten entwickelten Industriestaaten zu einem massiven Ausbau des allgemeinen und beruflichen Bildungsniveaus gekommen. Der technische Fortschritt und wirtschaftlicher Wandel bewirkten ein sektoral unterschiedliches Wachstum hochqualifizierter Tätigkeiten, während in niedrig qualifizierten Bereichen Arbeitsplätze verloren gingen, was auch mit der Verlagerung von Produktionsstandorten zusammenhängt. Angesichts der massiven Bildungsexpansion und der skizzierten Veränderungen der Qualifikationsstruktur, die als Erweiterung der Handlungsspielräume und Rehabilitierung der Arbeit gefasst werden, wäre es nun naheliegend – was in vielen bildungssoziologischen Untersuchungen auch gemacht wird – die demokratisierenden Momente dieser Entwicklung hervorzuheben. Die Bildungsexpansion steht zweifelsohne im

Kontext gesellschaftlicher Ansprüche nach Selbstverwirklichung und Partizipation, wie sie etwa von den sozialen Kämpfen seit den 1960er Jahren ausgelöst wurden. Dies ließe auf eine Stärkung gesamtgesellschaftlicher Emanzipations- und Aufklärungspotenziale schließen.

Die Ausdehnung, Dynamisierung und Subjektivierung der qualifikatorischen Anforderungen an die Arbeitskräfte in einem sich abzeichnenden flexiblen, auf permanente Innovationsfähigkeit ausgerichteten möglichen postfordistischen Entwicklungsmodell des Kapitalismus (Jessop 2002) konstituieren m.E. jedoch einen qualitativ neuen Zugriff des Staates und des Kapitals auf die Arbeitskräfte und die sozialen Konstruktionsprozesse der Ware Arbeitskraft. Dieser verknüpft die behauptete Rehabilitierung der Arbeit mit einem Verständnis von (Berufs-)bildung als rationaler Investition in Humankapital, die aus den Individuen gewissermaßen Arbeitskraftstandorte macht. Es muss vorläufig offen bleiben, ob sich ein stabiles Arbeits- und Beschäftigungsregime unter postfordistischen Bedingungen verfestigen kann. Ja möglicherweise ist angesichts der zentralen Bedeutung, die der Fähigkeit zur Innovation und Veränderung in gegenwärtigen ökonomischen Prozessen zugeschrieben wird, überhaupt fraglich, ob die Durchsetzung eines hegemonialen Arbeitsregimes im Übergang zum Postfordismus mit Vorstellungen von Stabilität beschrieben werden kann. Die oben skizzierten Veränderungen der Qualifikationsanforderungen scheinen vielmehr eine Reihe von Widersprüchen zu konstituieren. Dies wird schon an der begrifflichen Fassung des Konzepts des Arbeitskraftunternehmers von Günther Voß (2001) deutlich. So konstatiert Voß zwar, dass die Herausbildung des Arbeitskraftunternehmers mit einer Vertiefung der Ausbeutung der Lohnabhängigen in der „Hyperarbeitsgesellschaft“ verknüpft ist. In welchem Verhältnis dazu die behaupteten „erweiterten Handlungsspielräume“ der Arbeitskräfte oder auch ihre Fähigkeit (in den gegebenen Bedingungen kapitalistischer Vergesellschaftung) zu „strategisch handelnden Akteuren“ zu werden, stehen, ist jedoch unklar.

Ähnliche Widersprüche werden m.E. auch zwischen der skizzierten Ausdehnung des Qualifikationsbegriffs und der Mobilisierung nicht kodifizierter und z.T. nicht kodifizierbarer „tacit skills“ (Produktionsintelligenz, Erfahrungswissen, Schlüsselqualifikationen etc.) auf der einen und einem Verständnis der Qualifikationen und Kompetenzen der Lohnabhängigen als Humankapital rational kalkulierender, individualisierter, ökonomischer AkteurInnen, das auf monetäre Verwertung abzielt, deutlich. Es ist fraglich, wie weit das im Humankapitalansatz angelegte individualisierte Qualifikationsverständnis, das die Arbeitskräfte sich zu eigen machen sollen, mit den gewachsenen Anforderungen an kommunikative, kooperative und

soziale Fähigkeiten zusammengehen kann. Auch das Postulat der Lern- und Veränderungsfähigkeit, die für die Fähigkeit zur Innovation als zentral gilt, konstituiert eine neue „Zumutung“ (Flecker 1998) an die Beschäftigten, die stets mit der Frage konfrontiert sind, ob ihre Fähigkeiten und Kompetenzen morgen noch ausreichen werden, mit den Anforderungen der postfordistischen Arbeitswelt umzugehen. Dies macht sie in gewisser Weise zu fundamental defizitären Menschen, die tatsächlich nie ausgelernt haben und nie das Gefühl haben können, mit etwas „fertig“ zu sein. Die Fähigkeit zu Lernen (und zur Kreativität) ist in den postfordistischen Arbeitsverhältnissen nicht mehr Moment der (Selbst-)aufklärung und Emanzipation, sondern Voraussetzung der Integration in die bestehenden Verhältnisse und der Vermeidung sozialer Exklusion. Die Forderung nach permanenter Lern- und Veränderungsbereitschaft dient daher weniger der Erhöhung gesellschaftlicher Vernunft, sondern bestimmt die moralische Verpflichtung der eigenen Beteiligung an der Unterordnung.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird deutlich, warum die angedeuteten Veränderungen der Qualifikationsstruktur und der beruflichen Bildung der Arbeitskräfte ein zentrales Feld der hegemonialen Sicherung der kapitalistischen Herrschaftsverhältnisse im Übergang zum Postfordismus darstellen. Die Notwendigkeit zur Höherqualifikation und die daraus resultierende Verpflichtung der Arbeitskräfte, ihr Portfolio an Kompetenzen, ihr Humankapital, zu erhöhen, wird zu einer neuen Herrschaftsstrategie, in der über den Ausbildungsstand die Unterwerfung und Einordnung der Lohnabhängigen in die hegemonialen Verhältnisse im Übergang zum postfordistischen Kapitalismus sichergestellt wird. Der Zwang zur permanenten beruflichen Aus- und Weiterbildung ist im Sinne Adornos zum Mittel geworden, die Massen „bei der Stange zu halten“ (1975: 73).

11. KRISE UND TRANSFORMATION DER ARBEITSTEILUNG. POLITISCHE UND IDEOLOGISCHE ASPEKTE DER VERÄNDERUNG DER WARE ARBEITSKRAFT40

11.1. Einleitung

Nicos Poulantzas diskutiert das Problem der kapitalistischen Arbeitsteilung im Kontext seines Versuches einer theoretisch und strategisch adäquaten Klassenbestimmung des neuen KleinbürgerInnentums (Poulantzas 1975a). Letzteres versucht er insbesondere anhand der Analyse der Position dieser Klasse in den politischen und ideologischen Dimensionen der Arbeitsteilung und damit anhand ihrer Aufgaben und Funktionen im Bereich der Leitung und Aufsicht, wie auch in den planenden und wissenschaftlichen Dimensionen der Produktionsprozesse, die aus der Teilung „manueller" und „intellektueller" Arbeit resultieren. Wichtiger als die adäquate taxonomische Klassifizierung einzelner Beschäftigtengruppen (Wright 1979; Koch 2006), die die Auseinandersetzung um die Klassentheorie Poulantzas bestimmte, scheint mir eine vertiefte Diskussion folgender Aspekte der Überlegungen Poulantzas. Jenseits der strukturellen Bestimmung des neuen KleinbürgerInnentums, die Poulantzas als Anwendungsfeld der „Klassenpolarisierung" zwischen den so genannten Hauptklassen Bourgeoisie und Proletariat (Poulantzas 1975a: 77) versteht, können die ideologischen und politischen Komponenten der Arbeitsteilung als ein Feld sozialer Kämpfe um die konkrete Form des Gebrauchswerts der Ware Arbeitskraft und ihrer Position in den arbeitsteiligen Produktionsprozessen analysiert werden. Dazu muss aber auf eine bemerkenswerte Leerstelle seiner Auseinandersetzung mit der (kapitalistischen) Arbeitsteilung näher eingegangen werden. Diese besteht in der fehlenden Analyse der so genannten ausführenden bzw. manuellen Arbeiten und ihrer Entwicklung, die bei Poulantzas als vollständig dem Fabriksdespotismus tayloristisch organisierter Unternehmen unterworfen und von den staatlichen Wissensapparaten ausgeschlossen erscheinen.

---

40 Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2010): Krise und Transformation der Arbeitsteilung. Politische und ideologische Aspekte der Veränderung der Ware Arbeitskraft; in: Demirovic, Alex/Adolphs, Stephand/Karakayali, Serhat (Hg.), Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 133-150.

Die (stets umkämpfte) Definition von einzelnen Qualifikationen und Qualifikationsbündeln – sowie die Erzeugung und Reproduktion adäquat qualifizierter Arbeitskräfte durch Ausbildungs- und Qualifizierungsprozesse in den Bildungsapparaten oder auch Erziehungs- und Sozialisationsprozessen im familiären Staatsapparat – stellt ein Feld der Klassenpolarisierung dar, in dem sich die historisch und national spezifischen Beziehungen zwischen ArbeiterInnenklasse und Bourgeoisie und ihre Veränderungen verdichten, wie aus der Diskussion der Arbeitsteilung bei Poulantzas geschlussfolgert werden kann. Die Analysen der Arbeitsteilung im Kapitalismus, die Poulantzas in seinem Buch „Klassen im Kapitalismus – heute“ (Poulantzas 1975a) entwickelt hat und die im Kern der Untersuchung des kapitalistischen Staates in seinem letzten Buch – der Staatstheorie (Poulantzas 1978; 2002) – stehen, sind daher für das Verständnis der krisenhaften Transformationsprozesse des Kapitalismus hin zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell von zentraler Bedeutung.

Die Veränderungsprozesse, denen die Qualifikationsstrukturen der Arbeitskräfte bzw. die Qualifizierung der Arbeitskräfte unterworfen werden, können als soziale Kämpfe um die Durchsetzung neuer Regulationsformen der Arbeits- und Produktionsverhältnisse im postfordistischen Kapitalismus verstanden werden (Sauer 2005). Ein Großteil der marxistisch orientierten Analysen der Entwicklung der Arbeit im Fordismus erwartete langfristige Dequalifizierungsprozesse für die Mehrheit die Arbeitskräfte, welche aus der umfassenden Aufspaltung, inhaltlichen Reduktion und fortschreitenden Unterordnung der Arbeit unter die technischen Determinanten der Produktionsprozesse resultieren sollte (Braverman 1974; kritisch Burawoy 1985; Knights/Willmott 1990). Diese Analysen scheinen auch die Überlegungen bei Poulantzas geprägt zu haben, der wenig zur Rolle der qualifikatorischen und intellektuellen Dimensionen der Arbeit sagt, die auch unter fordistischen Bedingungen bei der ArbeiterInnenklasse verblieben sind, und deren Beziehungen zur Bourgeoisie, dem bürgerlichen Staat aber auch den Organisationen der ArbeiterInnenbewegung massiv beeinflusst haben.

Spätestens die seit Anfang der 1980er Jahre feststellbaren Veränderungen der Arbeit, die als eine Rehabilitation der qualifizierten Arbeit (Facharbeit) und Aufwertung des subjektiven Faktors in den kapitalistischen Arbeitsprozessen interpretiert werden, machen es daher notwendig mit Poulantzas über ihn hinauszugehen.

In den politischen und ideologischen Auseinandersetzungen um die Reregulation der Arbeitsteilung zur Wiederherstellung kapitalistischer Prosperität im Postfordismus spielt die Neuzusammensetzung der Qualifikationsstrukturen der Arbeitskräfte – des so genannten Humankapitals – eine zentrale Rolle. Diesen Veränderungsprozessen liegt eine krisenhafte Entwicklung überkommener Qualifikationsstrukturen und Ausbildungsformen zugrunde, wie ich am Beispiel der Krise des beruflichen Regulationsmodus der Arbeit zeigen werde. Diese führt auf der einen Seite zu einer Entwertung dieser historischen Form der Ware Arbeitskraft, die sich in einer Verschlechterung ihrer Beschäftigungssituation ausdrückt. Auf der anderen Seite entstehen neuen Anrufungen und qualifikatorische Anforderungen an die Arbeitssubjekte. Von diesen wird nun die individuelle Bereitschaft zur partiellen Übernahme von Managementfunktionen und zum permanenten Ausbau und zur Veränderung des eigenen Qualifikationsprofils verlangt.

11.2. Die politische und ideologische Bedeutung der Arbeitsteilung im Kapitalismus

Der staatstheoretische Ansatz Poulantzas erlaubt es, die kapitalistischen Arbeitsprozesse selbst als politisches und ideologisches Feld sozialer Kämpfe zu fassen, das zugleich über die Ebene der Produktion hinausweist. Die Besonderung des Staates von den Produktionsverhältnissen begründet jedoch kein Verhältnis der Äußerlichkeit zwischen Ökonomie und Politik. Vielmehr gilt, dass

> „der Staat/das Politische (das trifft genauso für die Ideologie zu) immer schon konstitutiv, wenn auch in unterschiedlichen Formen, in den Produktionsverhältnissen und ihrer Reproduktion existiert“ (Poulantzas 2002: 45).

Mit dieser Bestimmung versucht Poulantzas „die alte Zweideutigkeit einer topologischen Darstellung von „Basis“ und „Überbau“, in der der Staat bloß als Anhängsel-Reflex des Ökonomischen gilt“ (Poulantzas 2002: 43) zu überwinden. Die These der konstitutiven Präsenz des Staates (und der Ideologie) in den kapitalistischen Produktionsverhältnissen wirft die Frage auf, wie die politischen und ideologischen Beziehungen die erweitere Reproduktion des Kapitalverhältnisses überhaupt ermöglichen (Burawoy 1985).

Die Besonderung des Staates/des Politischen kann nach Poulantzas jedoch erst über die Analyse seiner Beziehungen zu den Produktionsverhältnissen und den gesellschaftlichen Arbeitsteilungen erfasst werden. D.h., der Staat bleibt über historisch und national unterschiedliche Formen der Autonomie, die nicht in Begriffen des mehr oder weniger

gedacht werden können, an die Produktionsverhältnisse, in denen er zugleich konstitutiv präsent ist, gebunden. Diese Konzeption ist daher nicht statisch, sondern wirft die Frage nach Veränderungsprozessen auf.

> „Die Transformationen des Staates verweisen zuallererst auf Transformationen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, die ihrerseits Transformationen dieser Trennung zur Folge haben und damit auf die Klassenkämpfe.“ (Poulantzas 2002: 80)

Eine Analyse der Veränderungsprozesse im Übergang zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell (Jessop 2002; Hirsch 2005) muss daher auch bei den Transformationen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, Arbeitsprozesse und Arbeitsteilungen ansetzen.

Aus der Perspektive der Veränderung werden aber auch Probleme der von Poulantzas entwickelten Konzeptionen evident, die eine unreflektierte Rezeption als problematisch erscheinen lassen. Poulantzas entwickelt seine Überlegungen zur Arbeitsteilung und zum Staat in Auseinandersetzung mit dem fordistischen (Wohlfahrts)staat und den in dieser Zeit vorherrschenden Produktionsverhältnissen (Poulantzas 2002). Seine Bestimmung des Politischen beruht daher auf einer bestimmten Lesart der fordistischen Arbeitsteilungen, welche v.a. auf die Hegemonie tayloristischer Managementstrategien verweist. Im Taylorismus werden von den Arbeiten, welche die unmittelbaren ProduzentInnen ausführen, die intellektuellen Elemente (die in letzter Konsequenz als Wissenschaft in den Dienst des Kapitals gestellt werden) abgetrennt. Dies bringt die Formen der ausführenden Arbeit in einen Gegensatz zur intellektuellen bzw. planenden Arbeit (Poulantzas 2002: 82), welcher sich im Despotismus der Fabrik verkörpert.

Poulantzas verwehrt sich zwar immer wieder gegen ein „empirisch-naturalistisches“ Verständnis der kapitalistischen Arbeitsteilung, nach der diese deskriptiv als Unterscheidung zwischen jenen, die mit der Hand und jenen, die mit dem Kopf arbeiten, verstanden wird. Die Frage jedoch, wie unter den Bedingungen kapitalistischer Produktionsverhältnisse die Beschäftigten dazu gebracht werden können, das Potenzial ihrer Arbeitskraft tatsächlich zu realisieren, stellt Poulantzas nur am Rande. Dieses Problem kann – angesichts der zentralen Bedeutung des Wissens, die auch Poulantzas hervorhebt – nicht auf das Kommando des Kapitals reduziert werden. Vielmehr muss die Frage gestellt werden, wie die historisch und national variierenden Fähigkeiten und Qualitäten des Gebrauchswertes der Ware Arbeitskraft und seine Realisierung in den arbeitsteiligen Produktionsprozessen hergestellt und reproduziert werden. Poulantzas identifiziert zwar die Reproduktion qualifizierter

Arbeitskräfte als eine zentrale Dimension staatlicher Aktivitäten zur Sicherung der relativen Mehrwertproduktion:

> „Ich füge hinzu, dass der Staat [...] nicht bloß das Resultat der [...] Teilung zwischen manueller und geistiger Arbeit sein kann. Er wirkt an der Reproduktion dieser Teilung innerhalb des Produktionsprozesses und darüber hinaus in der gesamten Gesellschaft aktiv mit, und zwar durch besondere für die Ausbildung/Qualifikation der Arbeitskraft bestimmte(r) (!) Apparate (Schule, Familie, verschiedene Institutionen der beruflichen Bildung) und zugleich durch die Gesamtheit seiner Apparate [...].“(Poulantzas 2002: 88)

Da für Poulantzas aber der kapitalistische Staat die intellektuelle Arbeit und das Wissen, von dem die Arbeitskräfte ausgeschlossen sind, verkörpert, können meines Erachtens wichtige Dimensionen der Regulation der Widersprüche der kapitalistischen Arbeitsteilungen und der Erzeugung und Reproduktion der Fähigkeiten des Gebrauchswerts der Ware Arbeitskraft nicht ausreichend erfasst werden[41].

Um die konstitutive Präsenz der politischen und ideologischen Beziehungen in den Produktionsverhältnissen adäquat zu verstehen, möchte ich näher auf Poulantzas Diskussion der gesellschaftlichen Arbeitsteilung im Kapitalismus, wie er sie in „Klassen im Kapitalismus – heute“ (Poulantzas 1975a) entwickelte, eingehen. Diese Analyse steht im Kontext kritischer Überlegungen zur Strategie der kommunistischen Partei gegenüber den als neues KleinbürgerInnentum gefassten gesellschaftlichen Gruppen und den Versuchen diese für ein transformatorisches Projekt zu gewinnen. Es geht mir hier in der zu entwickelnden Diskussion des Problems der Arbeitsteilung weniger um die Analyse der adäquaten Strategie emanzipatorischer Bewegungen als vielmehr um die Identifikation eines zentralen Feldes, auf dem soziale Kämpfe um die Transformation der Produktionsverhältnisse und Arbeitsteilungen ausgetragen werden. Für die folgenden Überlegungen ist daher weniger die theoretisch adäquate Abgrenzung des KleinbürgerInnentums wichtig, wie sie später die klassentheoretischen Untersuchungen bei Erik Olin Wright (1979) oder Max Koch (2006) beeinflusste, sondern vielmehr die dahinter stehende Analyse der kapitalistischen Arbeitsteilung und ihrer politischen und ideologischen Dimensionen.

---

41 Bei Poulantzas taucht die Frage der Qualifikation der Arbeitskräfte nur rudimentär in der Diskussion der ökonomischen Funktionen des Staates (Poulantzas 2002: 194) auf. Dort setzt er sich v.a. mit den Interventionen des fordistischen Staates in die erweiterte Reproduktion der Produktionsverhältnisse und der Mobilisierung von Gegentendenzen zum tendenziellen Fall der Profitrate auseinander. Seine Analysen zur Bedeutung der Qualifikation der Arbeitskraft verbleiben jedoch in eher allgemeinen Begrifflichkeiten, die v.a. auf Aspekte der Disziplinierung und Normalisierung verweisen und damit auf das Problem der Unterwerfung unter das Kommando des Kapitals.

Poulantzas versucht, das neue KleinbürgerInnentum (Poulantzas 1975a: 191ff) anhand seiner Position in den politischen und ideologischen Beziehungen der Arbeitsteilung zu bestimmen, die einerseits auf Tätigkeiten der Leitung und Aufsicht und andererseits auf die Trennung von manueller und intellektueller Arbeit verweisen. Dafür rekurriert er auf die marxschen Überlegungen zur Arbeitsteilung im ersten Band des Kapitals (Marx 1972). Marx diskutiert dieses Problem im Kapitel über die Produktion des relativen Mehrwerts. Die relative Mehrwertproduktion erfordert eine Erhöhung der Produktivkraft der Arbeit und damit Veränderungen in den Arbeitsprozessen selbst, sodass die zur „Produktion einer Ware gesellschaftlich erheischte Arbeitszeit" (Marx 1972: 333) verkürzt werden kann. Diese Kraft, die die Arbeit im Prozess der relativen Mehrwertproduktion erlangen muss, analysiert Marx jedoch nicht aus der Perspektive der qualifizierten bzw. „komplizierten Arbeit" (Marx 1972: 59), die er vielmehr bloß als Multipel der einfachen Arbeit auffasst, auf die sie permanent reduziert wird, von deren weiterer Analyse er der „Vereinfachung halber" im Kapital aber absieht.

Die Voraussetzung für die relative Mehrwertproduktion ist die zeitliche und räumliche, „planmäßig" organisierte Kooperation einer Vielzahl von ArbeiterInnen unter dem Kommando des Kapitals, die zu einer eigenen Produktivkraft wird und die Marx zugleich als Beginn der kapitalistischen Produktion ansieht (Marx 1972: 341).

Die produktivkraftsteigernde Wirkung der Kooperation ergibt sich aber nicht, weil ein Kapitalist eine größere Zahl von ArbeiterInnen unter einem Dach arbeiten lässt. Vielmehr ist auf bestimmte Funktionen, die sich nicht einfach aus der Kooperation oder dem stummen Zwang der Verhältnisse (Konkurrenz am Arbeitsmarkt) ergeben, zu verweisen. Zentral sind daher die sozialen Verhältnisse, in denen die Kooperation und die dadurch ermöglichte Arbeitsteilung stattfinden. Nach Marx ist das „Kommando" des Kapitals die Form, in der im Kapitalismus das für jede „gemeinschaftliche Arbeit auf größerem Maß" existierende Problem der „Direktion" gelöst wird. Sie vermittelt die Harmonie der Einzelarbeiten und vollzieht die „allgemeinen Funktionen" des Produktionsprozesses, die aus der Kooperation resultieren (Marx 1972: 350).

Diese Funktionen der Leitung und Aufsicht sind daher nicht nur rein technischer Natur, sondern verweisen auf den Herrschaftscharakter der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, da das Kapital angesichts „der Masse der beschäftigten Arbeiter" (Marx 1972: 350) vor dem

Problem steht, deren Widerstand zu brechen. Der politische und ideologische Charakter der Leitungs- und Aufsichtsfunktion, den auch Poulantzas hervorhebt, wird nach Marx daher zu einer Funktion der Ausbeutung.

> „Kurz der Despotismus der Fabrik bildet genau die Gestalt der Herrschaft der gesellschaftlichen Arbeitsteilung über die technische Teilung sowie sie im Kapitalismus existiert. Diese Arbeit der kapitalistischen Leitung und Aufsicht ist die unmittelbare Reproduktion der politischen Verhältnisse zwischen der Kapitalistenklasse und der Arbeiterklasse innerhalb des Produktionsprozesses selbst.“ (Poulantzas 1975a: 194)

Die politischen und ideologischen Dimensionen der Produktion stellen daher die Voraussetzung von Kooperation und Arbeitsteilung dar. Auch Poulantzas betont, dass diese Tätigkeiten (Leitung und Aufsicht), welche er zugleich der Bestimmung des KleinbürgerInnentums zugrunde legt, aber auch die Arbeitsteilungen innerhalb der ArbeiterInnenklassen, nicht als Ergebnis einer als objektiv angenommenen Entwicklung der Produktivkräfte verstanden werden können. Vielmehr müssen sie als Auswirkung ihrer „kapitalistischen Existenz“ (Poulantzas 1975a: 194) betrachtet werden, wodurch sie zugleich Element des widersprüchlichen Charakters der kapitalistischen Produktionsverhältnisse werden. Nach Marx ist die Kooperation bloße Wirkung, ja gar eine Existenzweise des Kapitals, in dessen Verfügungsgewalt es liegt, den „Zusammenhang ihrer (der kooperierenden ArbeiterInnen, R.A.) Funktionen“ und „ihre Einheit als produktiver Gesamtkörper“ (Marx 1972: 351) zu sichern. Der gesellschaftliche Charakter ihrer Arbeiten tritt den Arbeitskräften daher „ideell als Plan, praktisch als Autorität der Kapitalisten“ (Marx 1972: 351) gegenüber.

Daher stellt Marx fest, dass die kooperierenden Arbeitskräfte aber nicht nur dem Kommando und der Disziplin des Kapitals unterworfen und in die hierarchische Ordnung der Unternehmen eingefügt, sondern durch diese Organisationsform der Produktionsverhältnisse dazu gezwungen werden, ihr „Detailgeschick treibhausmäßig“ (Marx 1972: 381) zu fördern, andere Fähigkeiten und Kompetenzen aber zu unterdrücken. Die Effektivität der planmäßigen, „ideellen“ Gestaltung der Produktionsprozesse beruht darauf, dass das Kapital, die Kenntnis, die Einsicht und den Willen (Marx 1972: 382) an sich reißt, die dergestalt den ArbeiterInnen als beherrschende Macht gegenübertreten und sie zum Teilarbeiter „verstümmel(n)“, da die Arbeitschritte zur Steigerung der Produktivität immer weiter zerlegt werden. Durch die auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse entwickelte Maschinerie wird die vergesellschaftete und gemeinsame Arbeit, die durch die Natur der Arbeitsmittel diktiert wird, zur technischen Notwendigkeit (Marx 1972: 407), die den ArbeiterInnen als fremde

Macht gegenübertritt. Dies führt in der Industrie zu einer erheblichen „Gleichmachung oder Nivellierung“ der Teilarbeiten (Marx 1972: 442).

Diese Überlegungen wurde in dequalifikationstheoretischen Untersuchungen zur langfristigen Qualifikationsentwicklung als voranschreitenden Entwertung der Arbeit, die in den tayloristischen Organisationsform der Arbeitsprozesse kulminierte (Braverman 1974; kritisch Burawoy 1985; Knights/Willmott 1990), interpretiert.

Im Kontext einer Diskussion der Veränderung der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte und der damit verbundenen Veränderung der Qualifizierungs- und Ausbildungsprozesse führt aber erst die poulantzasianische Diskussion der Trennung von mentaler und manueller Arbeit an den Kern des Problems heran. Poulantzas betont, dass diese Trennung abhängig von der Produktionsweise ist und daher ebenfalls nicht als Ergebnis quasi neutraler technischer Notwendigkeiten gesehen werden kann. Dies betrifft nach Poulantzas auch die wissenschaftlichen Aspekte der in den mentalen Arbeiten verdichteten ideologischen Beziehungen in den Produktionsverhältnissen (aber auch im Staat), die vom Kapital angeeignet und mit der dominanten Ideologie verbunden werden. Poulantzas Analyse der Trennung von mentalen und manuellen Arbeiten geht aber über das Problem des wissenschaftlichen Wissens und der Technik hinaus, da er auch auf eine Reihe von Praktiken verweist, die aus eher informellen, nicht-kodifizierten Wissensbestandteile dieser Arbeiten bestehen – er spricht von Ritualen, „know-how“, „psycho-sozio-technischen“ Praktiken des Unternehmens (Poulantzas 1975a: 203, 220).

Die manageriellen Funktionen des KleinbürgerInnentums materialisieren sich einerseits indirekt in den technischen Anwendungen im Arbeitsprozess, sie können aber auch direkt erfolgen etwa wenn Aufsichtstätigkeiten übernommen werden. Das KleinbürgerInnentum kontrolliert und monopolisiert daher das produktionsrelevante Wissen, zu dem nur Zugang erhält, wer sich bestimmten Ausbildungs- und Zertifizierungsprozessen unterwirft. Auf diese Weise kann es seine politische Rolle in den Produktionsverhältnissen gegenüber der ArbeiterInnenklasse legitimieren und artikulieren.

Die Analyse Poulantzas geht jedoch trotz seiner Versuche, sich von anderen marxistischer TheoretikerInnen wie auch anderen Diskussionen zum Problem der Techniker und Ingenieure abzugrenzen, nicht über dominante Interpretationslinien der Marxschen Überlegungen zur Bedeutung von Leitung und Aufsicht bzw. Planung und Wissen im Prozess der Kooperation

hinaus. So betont er etwa mit Blick auf die nicht „empiristisch-naturalistisch“ zu beurteilende Trennung manueller und intellektueller Tätigkeiten, dass diese nur insofern von Bedeutung ist, als sie die „Form eines Wissens annimmt von dem die unmittelbaren Produzenten ausgeschlossen sind“ (Poulantzas 1975a: 201f), weil sie die Kenntnisse zwar vielleicht hätten, aber nicht anwenden (können), weil sie sie wirklich nicht haben oder weil es nichts zu wissen gibt. Die Frage nach der Position der ArbeiterInnenklasse in der politischen und ideologischen Arbeitsteilung – die sehr wohl Auswirkungen auf diese hat, da sie zur Hierarchisierung einzelner Teilarbeiten führt (Poulantzas 1975a: 209f) – diskutiert Poulantzas in diesem Kontext nicht. Mit Bezug auf Antonio Gramsci betont er, dass die Trennung von mentaler und manueller Arbeit auf gar keinen Fall zur Überzeugung führen darf, dass die Arbeiterklasse nur mit ihren „Händen“ arbeitet und dass „diese „beklagenswerten Arbeiter ihren Kopf nicht arbeiten lassen, so „verblödet“ sie nun einmal von der Teilarbeit sind“ (Poulantzas 1975a: 216).

Jede menschliche Tätigkeit beinhaltet intellektuelle Aspekte. Ob aber jemand als Intellektueller tätig ist bzw. intellektuelle Funktionen in der Gesellschaft ausübt, hängt von den Verhältnissen ab, in denen Arbeit verrichtet wird. Daher sei die ArbeiterInnenklasse als ganzes – und nicht nur ihre qualifizierten Teile – sehr wohl Trägerin von „Wissenschafts“elementen; in der Arbeitsteilung findet sie sich jedoch auf der Seite der manuellen Arbeit wieder. Die skizzierten konzeptionellen Schwierigkeiten führen Poulantzas schließlich dazu, sich von allzu strikten Zuordnungen einzelner Agenten zu verschiedenen Klassen abzugrenzen:

> „die Trennung von geistiger und manueller Arbeit ist eine tendenziell reproduzierte Trennung in dem Sinn, dass es sich nicht um eine typologische „Klassifizierung“ mit starren Unterteilungen für diese oder jenen genau bestimmten Agenten handelt.“ (Poulantzas 1975a: 219)

11.3. Arbeitsteilung und qualifizierte Arbeit

Marxistische Diskussionen um die Entwicklung der Arbeit konzentrierten sich lange Zeit auf die Frage, wie das Kapital die Arbeitskräfte überhaupt dazu bringt, den Gebrauchswert ihrer Arbeit zu realisieren, also (lebendige) Arbeit zu leisten. Da Arbeitskraft sich selbst anwendet und nicht wie ein materielles Gut angewendet wird, bedarf es selbst in extrem entfremdeten, vereinfachten und unter umfassender Kontrolle stehenden Arbeitsprozessen, der aktiven

Bereitschaft der Arbeitskräfte Arbeit zu leisten. Jeder Arbeitsprozess muss zuerst durch die Köpfe der ArbeiterInnen hindurch (Marx 1972: 193), die auch arbeiten wollen müssen (Berger/Offe 1984) – egal wie reduziert und dequalifiziert die einzelnen Aufgaben sein mögen.

M.E. ist es nun aber nicht ausreichend, das Problem der Realisierung des Arbeitsvermögens der Arbeitskräfte in der arbeitsteiligen Produktion auf die repressiven Funktionen des Kapitals (Kontrolle) zu reduzieren und allein die Frage zu stellen, wie die aktive Zustimmung der Arbeitskräfte gesichert werden kann.

Vielmehr muss das Vermögen der Ware Arbeitskraft und seine Entstehungsbedingungen thematisiert und nach den für die relative Mehrwertproduktion notwendigen Veränderungen der „Produktivkraft der Arbeit" gefragt werden. D.h., die Fähigkeit der Beschäftigten Tauschwerte zu produzieren kann nicht einfach vorausgesetzt werden, sondern muss einerseits in den Kämpfen um die erweiterte Reproduktion der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und ihrer ideologischen und politischen Komponenten, andererseits in jenseits davon stattfindenden Sozialisations-, Qualifikations- und Ausbildungsprozessen – etwa im Familienhaushalt (Erziehung) oder in den politischen und ideologischen Staatsapparaten – erst erzeugt werden. Die Erzeugung, Sicherung und Reproduktion des (konkreten) Gebrauchswertes der Arbeit, stellt daher einen zentralen Inhalt der politischen und ideologischen Polarisierungen in der und um die kapitalistische Arbeitsteilung dar (Offe 1975b).

> „Nimmt man die Unterscheidung von Arbeits- und Verwertungsprozess ernst, so verliert der Begriff der Qualifikation der Arbeitskraft seine Eindeutigkeit und Eindimensionalität. Es ist dann zu spezifizieren, ob mit „Qualifikation" die Fertigkeiten und Kenntnisse gemeint sind, die den Arbeiter befähigen, ein konkret-nützliches Ding herzustellen, oder ob darunter seine Fähigkeit und Bereitschaft verstanden wird, dies unter den organisatorischen und wirtschaftlichen Bedingungen zu tun, die den Arbeitsprozess gleichzeitig zum Verwertungsprozess machen." (Offe 1975b: 225)

Die Kooperation bzw. der gesellschaftliche Charakter der Produktion (also die organisatorischen und wirtschaftlichen Bedingungen) sind demnach nicht nur ein Ergebnis des Kommandos des Kapitals. Der Gebrauchswert der Arbeit besteht auch darin, die sozialen Verhältnisse der Produktion (Arbeitsteilung, Kooperation) und die sie konstituierenden TrägerInnen in widersprüchlichen Prozessen mitzuerzeugen. Wer aber nun über welche Qualifikationen verfügt, hat nur bedingt etwas mit den technischen Erfordernissen der

Produktion und des zu erzeugenden Gutes zu tun (Beck/Brater 1978) und muss vielmehr als Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen innerhalb der Betriebe – aber auch jenseits davon in den Aus- und Weiterbildungsapparaten – angesehen werden. Im Sinne Poulantzas können Qualifikationen daher als Feld der Klassenpolarisierung zwischen ArbeiterInnenklasse und Bourgeoisie verstanden werden.

Darüber hinaus regulieren sie außerdem die Konkurrenzverhältnisse zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitskräften, da sie sowohl ihre Möglichkeiten an Teilarbeitsmärkten teilzunehmen, die über Qualifikationszertifikate konstruiert werden, kanalisieren, als auch die an den jeweiligen Kompetenzerwerb gebundenen Berechtigungen, bestimmte Aufgaben in den Arbeits- und Produktionsprozessen auszuüben. Im Prozess der Auseinandersetzungen um Qualifikationen werden daher das (imaginäre) Verhältnis der Individuen zu den Produktionsverhältnissen und ihre Position in der Arbeitsteilung konstituiert (Althusser 1976: 150). Sie stellen somit bestimmte ideologische Anrufungen der Individuen dar, die in einer Reihe von „ideologischen Staatsapparaten“ ausgearbeitet und in unterschiedlichen Formen den Individuen vermittelt werden. Durch berufliche Qualifikationen werden Individuen zu fähigen und kompetenten (Arbeits)subjekten, die ein „Zentrum von Initiative“ darstellen und in den gesellschaftlichen Verhältnissen „ganz von alleine“ (Althusser 1976: 168f) und freiwillig funktionieren.

11.4. Krise der beruflichen Regulation der Ware Arbeitskraft

Berufe stellen die national spezifische Regulationsform der Ware Arbeitskraft v.a. in deutschsprachigen Ländern dar und können als Bündel von Qualifikationen, das in Ausbildungsprozessen (d.h. Prozessen der Anrufung) erworben und durch Zertifikate anerkannt wird, verstanden werden. Über Berufe werden „konkret-inhaltliche [...], auf bestimmte Gebrauchswert-, Aufgaben- und Funktionskategorien bezogene [...] Dimensionen gesellschaftlicher Arbeitsteilung“ (Beck et al. 1980: 18) erfasst. Sie stellen das auf Dauer gestellte Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen ökonomischen und politischen AkteurInnen um die Schneidung von Qualifikationsbündeln und die damit verbundene Einordnung in das Sozialgefüge der arbeitsteiligen Produktion dar, das mit einem spezifischen Set von (politischen) Institutionen, Praxisformen und Verhaltensweisen konstitutiv verbunden ist.

Der berufliche Regulationsmodus der Arbeit ist eng verzahnt mit den nationalspezifischen Produktions- und Entwicklungsmodellen und hat im Übergang zum Fordismus einige grundlegende Veränderungen erfahren, die mit dem Aufkommen des Taylorismus und den spezifischen Qualifikationserfordernissen der Industrie (Bündelung von Tätigkeiten nach dem Verrichtungsprinzip) zusammenhingen (Rauner 2001) und das überkommene System handwerklicher Berufe sukzessive aushöhlten. Die berufliche Form der Arbeit ermöglichte eine spezifische Kohärenz (Rauner 2001; Kurtz 2001) zwischen der fordistischen Organisation der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und den Spezifika der Produktionsprozesse unter den Bedingungen der Massenproduktion mit den nach 1945 expandierenden wohlfahrtsstaatlichen Systemen der Reproduktion der Arbeitskräfte und ihrer Familien.

Durch die Trennung der beruflichen Ausbildung von der allgemeinen Bildung im gegliederten Schulsystem (Gymnasien) und an den Universitäten, trug die berufliche Regulation der Ware Arbeitskraft im Fordismus zu einer spezifischen Strukturierung und Reproduktionsweise der Klassenverhältnisse bei. Diese Form der beruflichen Ausbildung, die als Duales System bezeichnet und von den Unternehmen dominiert wird, stellt einen spezifischen Zusammenhang zwischen der Regulation der Arbeitsteilung und den staatlichen Apparaten dar, die für die hegemonialen Beziehungen zwischen Lohnarbeit und Kapital von zentraler Bedeutung waren. Die Dualität dieses Systems der Qualifizierung ergibt sich aus der Vermittlung berufsspezifischer Fähigkeiten an (idealtypisch) zwei Lernorten, nämlich dem Betrieb und der (öffentlichen) Berufsschule. Damit war ein Mechanismus gefunden, die praktische Integration und Einordnung junger Arbeitskräfte in die arbeitsteilige Produktion durch Lernprozesse, die in der Ausübung konkreter Arbeit gewonnen werden, mit eher theoretisch orientierter und vergleichsweise breit angelegter Wissensaneignung im öffentlichen Bildungssystem zu verbinden.

Im dualen System der Berufsausbildung geht es nicht allein um die Etablierung eines spezifischen Musters der Allokation von Arbeitskräften, die für die jeweiligen technologischen Erfordernisse fachgerecht qualifiziert sind. Vielmehr trug die Beruflichkeit der Arbeit auch zur Stabilisierung der sozialen Verhältnisse zwischen den Klassen und den damit verbundenen Verhaltensweisen und Orientierungen bei. Die Anpassung junger Arbeitskräfte an und ihre Unterordnung unter die Anforderungen der kapitalistischen

Arbeitsprozesse und ihre Sozialisation in die Produktionsverhältnisse stellte eine wesentliche Funktion dieses Systems der beruflichen Ausbildung dar.

Die fordistischen Entwicklungsmodelle in deutschsprachigen Ländern konnten aufgrund des Erfolgs dieses Reproduktionsmodells des Arbeitsvermögens auf Arbeitskräfte zurückgreifen, die aufgrund der Polyvalenz beruflicher Qualifizierung über erhebliche Flexibilitätspotenziale verfügten. Das Konzept der diversifizierten Qualitätsproduktion (Baethge/Baethge-Kinsky 1998a), das nicht zuletzt darauf beruhte, schien daher insbesondere in der ersten Phase der Krise des Fordismus zur Stabilisierung des sogenannten „rheinischen Kapitalismus" bei zu tragen und seine internationale Wettbewerbsfähigkeit (v.a. im Bereich industrieller Güterproduktion qualitativ hochwertiger Waren) zu sichern.

Wichtige Voraussetzung der Stabilisierungs- und Integrationsfunktion des dualen Systems der Qualifizierung ist der korporatistische Steuerungsmodus (Crouch et al. 1999; Kraus 2006). In den deutschsprachigen Ländern sind eine Reihe von AkteurInnen und Institutionen (Sozialpartner, Kammern, staatliche Stellen) an der Konstruktion von Berufen, der Standardisierung von Qualifikationsprofilen und Ausbildungsgängen und deren überbetriebliche Anerkennung konstitutiv beteiligt. Die daraus resultierende hegemoniepolitische Bedeutung der beruflichen Regulationsform der Arbeitskraft bestand einerseits in der Fähigkeit der Wirtschaftsverbände (Kammern, ArbeitgeberInnenverbände und Gewerkschaften) und staatlichen Instanzen die Betriebe zu verpflichten, ausreichend Ausbildungsplätze anzubieten. Die tarifvertragliche Form der Lohnfestsetzung, die Verknüpfung des Senioritätsprinzips mit dem erreichten Qualifikationsniveau sowie die Akzeptanz relativ niedriger Löhne in der Ausbildungsphase und die Perspektive langfristiger Arbeitsmarktchancen (Crouch et al. 1999: 144) erhöhten andererseits insgesamt auch die Anreize für die Arbeitskräfte sich diesem Arbeitskrafttypus zu unterwerfen. Die Berufsform der Ware Arbeitskraft ermöglichte daher „vergleichsweise wenig differenzierte Branchentarifstrukturen" (Drexel 2005: 9), was zur Durchsetzung und Sicherung relativ geringer Lohndifferentiale zwischen konkurrierenden Unternehmen einer Branche beitrug.

Durch die berufliche Regulation der Ware Arbeitskraft wurden die Auseinandersetzungen um die Struktur und Zusammensetzung des Arbeitsvermögens der Lohnabhängigen jedoch nicht still gestellt, sondern vielmehr zu einer Funktion der Expansion der Reproduktion des Kapitalverhältnisses und der Kämpfe um die Entfaltung des fordistischen Regulationsmodus

(vgl. zu dieser Überlegung Demirovic 2003b), in deren Mittelpunkt bis Anfang der 1970er Jahre in Deutschland die Durchsetzung eines Berufsbildungsgesetzes stand. Die Widersprüche und Probleme des dualen Systems der Ausbildung und der beruflichen Form der Ware Arbeitskraft werden in den vergleichenden Untersuchungen, wie sie im Kontext der Diskussionen zu „Varieties of Capitalism“ über nationale Unterschiede in Qualifizierungssystemen gemacht werden (exemplarisch Crouch et al. 1999), tendenziell ausgeblendet. Sowohl die Durchsetzung allgemeinverbindlicher Qualitätsstandards der von den Unternehmen angebotenen Ausbildungsgänge, die Sicherstellung, dass Lehrlinge nicht als billige Hilfskräfte ausgebeutet werden, die Höhe ihrer Vergütung und ihre Interessensvertretung, sowie nicht zuletzt Fragen der Finanzierung und Konstruktion von Berufen bestimmten die sozialen Auseinandersetzungen um die Berufsform und die Qualifizierung der Arbeitskräfte (Greinert 2007a). Insbesondere die Gewerkschaften erhofften sich von der gesetzlichen Regulierung der Berufsausbildung eine Stärkung der schulischen bzw. öffentlichen Dimensionen der Ausbildung, um auf diese Weise die Spaltung des Bildungs- und Erziehungssystems in berufliche und allgemein bildende Bildungsgänge aufzubrechen. Gleichzeitig sollte die berufliche Ausbildung zu einer öffentlichen Angelegenheit – also einem „öffentlichen Gut“ – und damit Aufgabe des Staates gemacht werden, um den Einfluss der Unternehmen zurückdrängen zu können und die Position der Beschäftigten, die angesichts der Dominanz tayloristischer Managementstrategien permanent von Dequalifizierung und Entwertung ihrer Arbeitskraft bedroht waren, zu stärken.

1968 entstand parallel zur APO eine radikale Lehrlingsbewegung (Greinert 2007a; Haenisch 2008; Riga 2007), die sich zu großen Teilen außerhalb der Gewerkschaften formierte und überbetrieblich organisierte. Die Lehrlingsbewegung, die sich massiv an den wilden Streiks 1969 in Deutschland beteiligte, stellte sich gegen die sozialpartnerschaftliche Orientierung der Gewerkschaften und griff in zahlreichen Streiks und Demonstrationen sowie mit anderen Protestformen, die oben angedeuteten Missstände an. Vor dem Hintergrund dieser von der organisierten ArbeiterInnenbewegung in der ersten Phase nicht kontrollierbaren Bewegung beschloss die große Koalition aus CDU und SPD 1969 auf Initiative der Gewerkschaften die gesetzliche Regulierung der Berufsausbildung und verrechtlichte den korporatistischen Steuerungsmodus des dualen Systems. Mit diesem Gesetz gelang es aber nicht, die Dominanz der Kapitalseite zu brechen. Der Dualitätscharakter der Ausbildung und die Dominanz des Lernortes Betrieb wurden auf Kosten der Berufsschule sogar noch verstärkt. Auch die Frage

der Finanzierung der Ausbildung blieb ungeregelt. Versuche der sozialliberalen Koalition in den 1970er Jahren den Einfluss der Unternehmen im dualen System zurückzudrängen, stießen auf massiven Widerstand und die Androhung eines Lehrstellenboykotts. Weitergehende Vorstellungen zur Reform des gegliederten Bildungssystems und der Überwindung der Spaltung zwischen beruflicher und allgemeiner Ausbildung scheitern und versanden in den 1970er Jahren.

Die hegemoniale Bindekraft des dualen Systems der Ausbildung und seiner korporatistischen Regulation ging aus dieser Phase sozialer Auseinandersetzungen trotzdem relativ gestärkt hervor, wie sich an der sogenannten Ausbildungskrise zwischen 1975 und 1985 zeigte (Baethge 2006b). Vor dem Hintergrund der Drohung durch die Regierung eine Ausbildungsplatzabgabe einzuführen, erweiterten die Unternehmen in Deutschland in diesen Jahren die Zahl der Ausbildungsplätze massiv, sodass die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen relativ niedrig gehalten werden konnte.

Der berufliche Regulationsmodus der Arbeit schien daher eine Transformation zu einem postfordistischen Entwicklungsmodell zu versprechen, die sich weniger polarisierend und konfrontativ auswirkte als in den angelsächsischen Staaten. Die in den sozialen Kämpfen seit 1968 manifest gewordenen Fähigkeiten und Kompetenzen der Lohnabhängigen wurden in den deutschsprachigen Ländern vom beruflichen Regulationsmodus der Arbeitsvermögen kanalisiert und trugen nach der Integration und Zerschlagung der Lehrlingsbewegung zur (temporären) Stabilisierung des fordistischen Klassenkompromisses bis weit in die 1980er Jahre bei.

In den 1980er Jahren wurde in der Diskussion um die Entstehung neuer Produktionskonzepte (Kern/Schumann 1986) und der Ablösung der fordistischen Massenproduktion durch „flexible Spezialisierung“ sogar das Ende der (tayloristischen) Arbeitsteilung und eine Renaissance der fachlichen Fähigkeiten der Arbeitskräfte prognostiziert (Piore/Sabel 1989). Der berufliche Regulationsmodus der Arbeit und die korporatistischen Steuerungsmechanismen erschienen als zentrale Säule des Modells der „diversifizierten Qualitätsproduktion“ (Baethge/Baethge-Kinsky 1998a), welche zur möglichen Alternative zu den liberalen Kapitalismen im angelsächsischen Raum stilisiert wurde.

Spätestens seit den 1990er Jahren scheint die fordistische Regulation der Ware Arbeitskraft im dualen System aber in Auflösung begriffen. Die von den Unternehmen durchgesetzten

Restrukturierungen der Arbeits- und Produktionsprozesse, die auf Dezentralisierung und Fragmentierung der Produktionsabläufe und der sogenannten Internalisierung der Marktes (Sauer 2005) beruhen, bringen die Berufsform der Arbeit und das damit verbundene System der Qualifizierung in eine fundamentale Krise (Greinert 2007a; Kraus 2006). Damit wird die historisch spezifische Form der Subsumtion der Ware Arbeitskraft unter das Kapital in Form der Berufe, die den unteren Schichten der ArbeiterInnenklasse gesellschaftliche Integration und langfristige Erwerbschancen versprach, in zunehmendem Maße prekär.

Diese Veränderungen führen auf der einen Seite zu einem Statusverlust der beruflichen Arbeit gegenüber niedriger eingestuften Arbeitsanforderungen (Clement/Lacher 2006), die sich in einer Dehierarchisierung der Arbeitsorganisation und dem Abbau statusbezogener Ansprüche verknüpft. Die qualifizierte Arbeit verliert ihre „Exklusivität" für bestimmte Aufgaben in den arbeitsteilig organisierten Produktionsprozessen und wird wieder verstärkt betrieblicher Kontrolle unterworfen (Baethge/Baethge-Kinsky 1995: 153). AusbildungsabsolventInnen werden immer öfter in niedrigere Lohngruppen eingruppiert, neuere Untersuchungen zu Retaylorisierungstendenzen (Clement/Lacher 2006; Dörre 2001b) der Arbeitsprozesse zeigen, dass auch im Bereich einfacher und monotoner Arbeit zunehmend AbsolventInnen klassischer Berufsausbildungsgänge eingesetzt werden, da sie gleichzeitig über ein Mehr an Qualifikationen verfügen, dass es ihnen ermöglicht Komplementäraufgaben der Instandhaltung, Qualitätsverbesserung, Problemdiagnose und –lösung sowie Kooperation mit anderen Abteilungen zu übernehmen. D.h., zusätzlich zur repetitiven Arbeit unter taylorisierten Bedingungen müssen Arbeitskräfte flexibel, offen und teamfähig sein und Prozessübersicht besitzen (Clement/Lacher 2006). Da die Unternehmen immer öfter Stellen mit hohen Qualifikationsanforderungen mit AbsolventInnen höherer Bildungsgänge (Universitäten, Fachhochschulen) besetzen, deren Kosten die öffentliche Hand bzw. die Individuen selbst tragen, wird AbsolventInnen des dualen Systems in zunehmendem Maße die Möglichkeit des innerbetrieblichen sozialen Aufstiegs (FacharbeiterInnenaufstieg) verunmöglicht. Ein wesentlicher Aspekt der sozialen Status und der sozialen Integration der ArbeiterInnenklasse in das fordistische Entwicklungsmodell wird daher hinfällig.

Auf der anderen Seite werden die von den sozialen Bewegungen seit 1968 erkämpften Veränderungen des Arbeitsvermögens (z.B. Kommunikation, Kreativität, Kooperation etc.), die sich in der Konfrontation mit der tayloristischen Entwertung der Arbeit entwickelten und im Kontext der Bildungsexpansion von einer immer größeren Zahl der Arbeitskräfte

angeeignet werden konnten, in den Restrukturierungsprozessen vom Kapital subsumiert und in neuen Qualifikationen und Anrufungen der postfordistischen Arbeitssubjekte kodifiziert. Diese treten ihnen nun als neue Anforderungen an den Gebrauchswert ihrer Arbeitskraft gegenüber. Dazu gehören v.a. die partielle Übernahme von Managementfunktion (Selbstorganisation der Arbeitsprozesse) und die Fähigkeit zur Rationalisierung von Produktionsabläufen in Eigenregie, wodurch die Optimierung der Unternehmensergebnisse zur unmittelbaren Aufgabe der Beschäftigten gemacht wird. Die individuelle, der Eigenverantwortung der Subjekte überantwortete Lösung der Krise der traditionellen Berufsform der Arbeit fordert von den postfordistischen Arbeitssubjekten darüber hinaus eine auf Erweiterung und Dynamisierung, also auf permanente Weiterbildungsorientierung und Lernfähigkeit ausgerichtete Rekonfiguration ihres Verständnisses der eigenen Fertigkeiten und Kompetenzen. Die Bewältigung der Krise der Berufsform, wird daher im Bereich der höherqualifizierten Arbeitskräfte als Anforderung an die individuelle Eigenverantwortung konzipiert. Dies zwingt die Arbeitssubjekte (berufliche) Aus- und Weiterbildung als rationale Investition in ihr Humankapital zu verstehen und sich selbst gewissermaßen zu Arbeitskraftstandorten zu machen, deren Erfolg jedoch keine öffentliche Instanz garantieren kann, sondern den Marktprozessen überantwortet wird.

Aus Perspektive der Qualifizierung junger Arbeitskräfte im dualen System führen die skizzierten Entwicklungen seit fast zwei Jahrzehnten zu einer Reduktion der Bereitschaft der Kapitalseite Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen – nicht zuletzt auch in den prosperierenden Branchen (Greinert 2007a). Die damit verbundene implizite Aufkündigung des skizzierten hegemoniale Kompromisses durch die Unternehmen führt jedoch nicht dazu, dass wesentliche ideologische Elemente des dualen Systems (v.a. die Betonung der Bedeutung der praktischen Ausbildung im Betrieb) überwunden oder – angesichts der allgemeinen Bildungsmisere in deutschsprachigen Ländern – die Spaltung des Schulsystems in berufliche und allgemeine Bildungsgänge reformiert würde. Dies bewirkt eine Verstärkung der krisenhaften Entwicklung. Dadurch kommt es auf der einen Seite zu einer Verschärfung der klassenförmigen Spaltung der Gesellschaft und ihrer Reproduktion (Ende der sozialen Mobilität) über das Bildungssystem, wie sie seit Anfang der 1980er Jahren in den deutschsprachigen Ländern wieder beobachtet werden kann (Bittlingmayer 2005). In diesem Kontext werden die von den sozialen Bewegungen erkämpften und durchgesetzten (immateriellen und außerfachlichen) Fähigkeiten und Kompetenzen des Arbeitsvermögens,

die eher im allgemeinbildenden Schulsystem vermittelt werden, zu neuen Linien der Klassenstrukturierung im postfordistischen Kapitalismus.

Im Bereich der Qualifizierung der Arbeitskräfte im dualen System resultieren diese Tendenzen in einer Zunahme des Wettbewerbs unter den LehrstellenbewerberInnen, da immer mehr AbiturientInnen und StudienabbrecherInnen, die auf den Universitäten oder Fachhochschulen nicht erfolgreich sind, ihre Berufsausbildung im dualen System abschließen wollen. Jugendlichen, die nur über einen Realschul- oder Hauptschulabschluss verfügen, oder bereits davor die Schulpflicht beendet haben, bleiben nur Lehrstellen in Branchen, mit schlechten Entwicklungschancen und schlechter Entlohnung. Viele fallen aus dem System der klassischen Berufsausbildung ganz raus (Greinert 2007a). Ein wachsender Teil der Jugendlichen, der nur über niedrige Bildungszertifikate verfügt und im gegliederten Bildungssystem nicht Fuß fassen konnte, wird auf ausbildungsfördernde Maßnahmen und berufsvorbereitende Lehrgänge im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik verwiesen.

Der Erosionsprozess des dualen Systems führt daher auf der anderen Seite zur mitunter hektischen und wenig systematischen Entwicklung und Umsetzung von ausbildungspolitischen Maßnahmen und Programmen durch öffentliche Instanzen, die entweder den Anreiz der Unternehmen Lehrstellen anzubieten, erhöhen sollen, oder die Jugendlichen bis zum erhofften Eintritt in ein reguläres Ausbildungsverhältnis des dualen Systems, das weiterhin als Idealform gilt, in Überbrückungsangeboten zwischenparken. Die Bereitschaft zu einem umfassenden Umbau der Schul- und Bildungssysteme kann nicht durchgesetzt werden. Die den Jugendlichen angebotenen vollschulischen und arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsangebote werden eher als komplementär und residual angesehen und als qualitativ niedrigwertig stigmatisiert, da eben der Qualifikationserwerb durch praktische in Unternehmen zu erwerbende Arbeitserfahrung in deutschsprachigen Ländern weiterhin als Königsweg gilt und weil es sich bei den von derartigen Maßnahmen erfassten Jugendlichen um jene handelt, die sich im dominanten System der Lehrausbildung nicht etablieren konnten, was als Ausdruck individueller Defizite (mangelnde Lernbereitschaft, nonkonforme Verhaltensweisen, Sprachdefizite etc.) (Greinert 2007a) angesehen wird.

Zusammen mit der wachsenden Bedeutung finanzieller Unterstützung der Ausbildung durch die öffentliche Hand im dualen System findet damit ein wenig strukturierter Prozess der

Durchstaatlichung der Reproduktion der Ware Arbeitskraft im Qualifizierungsprozess statt, der diese näher an die workfaristische Form der Reorganisation des Wohlfahrtsstaates in deutschsprachigen Ländern heranführt.

11.5. Schlussfolgerungen: Dimension der Neuzusammensetzung der Arbeitsteilung im Postfordismus

Die skizzierten Entwicklungen werfen die Frage auf, welche Bedeutung der Krise des dualen Systems für die Stabilität eines postfordistischen Entwicklungsmodells zukommt. Hier möchte ich abschließend noch einmal auf eine Überlegung von Nicos Poulantzas (1975a) zurückgreifen. Mit Blick auf den fordistischen Staat („Interventionsstaat") konstatierte Poulantzas eine Externalisierung der Krisenbewältigungsmechanismen bzw. der Krisenerscheinungen auf die Ebene des Politischen und des Ideologischen (Poulantzas 1975a: 150) Diese Verschiebung der Manifestationsebenen der ökonomischen Krisen resultierte daraus, dass der Staat zur Sicherung der erweiterten Reproduktion des Kapitals bestimmte Funktionen übernahm, die von den Krisen der Ökonomie durchdrungen waren. Gerade an den sozialen Kämpfen um die Rekonfiguration der Arbeitsvermögen der Arbeitskräfte und ihrer Reproduktion kann der politische und ideologische Gehalt der Krisenprozesse sichtbar gemacht und gezeigt werden, dass es in der Krise des Fordismus nicht einfach zu einer „Rückkehr" der Krise in die Ökonomie kam.

Die konstatierte Krise der beruflichen Form der Arbeit verweist auf umfassende Neuzusammensetzungsprozesse der kapitalistischen Arbeitsteilung, wie sie sich in den Prozessen der Expansion und Restrukturierung der Aus- und Weiterbildungssysteme verdichten. In diesem Kontext stellen die skizzierten Veränderungen der Qualifikationsanforderungen eine neue Form der Krisenregulierung dar, in der die Bearbeitung der Widersprüche der postfordistischen Produktionsverhältnisse (wieder) auf die Individuen verlagert wird. Daher handelt es sich bei der neuen Regulationsweise des Gebrauchswertes der Ware Arbeitskraft nicht nur um einen qualitativ neuen Zugriff auf die Beschäftigten und deren Arbeitsvermögen, sondern um eine neue Form des Krisenmanagements. Der berufliche Regulationsmodus der Arbeit verliert seine sozial- und arbeitsmarktpolitischen „Schutzfunktionen", was zur Prekarisierung der Arbeit im postfordistischen Kapitalismus beiträgt.

12. DIE REPRODUKTION DER WARE ARBEITSKRAFT IN DER KRISE – ÜBERLEGUNGEN ZUR EROSION DER DUALEN BERUFS-AUSBILDUNG[42]

12.1. Einleitung

Die Veränderung der Klassenverhältnisse in der krisenhaften Ablösung des Fordismus seit den 1970er Jahren wird in zunehmendem Maße durch die formalen Bildungsabschlüsse, die die Einordnung der Individuen in die gesellschaftlichen Arbeitsteilungen ermöglichen, reguliert. Bildung ist damit zu einem wesentlichen Bestimmungsfaktor der Strukturierung und meritokratischen Legitimation der Klassenverhältnisse geworden (Berger/Konietzka 2001; Bittlingmayer 2005: 98; Vester 2006; 2009). Das jeweils erreichte Bildungsniveau lässt zum einen die Position verschiedener sozialer Gruppen in den Hierarchien der Klassenstruktur als Ergebnis individueller Entscheidungen und Anstrengungen zum Erwerb einer adäquaten und profitträchtigen Humankapitalausstattung erscheinen, zum anderen ist damit meines Erachtens auch ein Mechanismus gefunden, die rassistische und patriarchale Überformung der Klassenstrukturen als Ausdruck kulturell begründeter Bildungsferne bzw. geschlechtsspezifisch strukturierter Bildungsorientierungen und damit als Ergebnis individueller Präferenzen bzw. Defizite verschiedener Gruppen am Arbeitsmarkt zu begründen. In den Ländern mit gegliedertem Schulsystem (z.B. Deutschland, Österreich) nimmt die Einsortierung in die Klassenstruktur des Postfordismus über die Bildungssysteme sehr spezifische Formen und Dynamiken an, die nicht zuletzt in der Erosion der traditionellen Berufsausbildung ihre Bewegungsform finden. In den gegliederten Bildungssystemen findet traditionell schon sehr früh eine institutionelle und inhaltliche Trennung der beruflich orientierten Bildungspfade (Hauptschule/Realschule – Lehre/duales System – Beruf) für die proletarisierten Schichten und der (hoch)schulisch orientierten Bildungspfade für die Mittel- und Oberklassen statt. Während letztere die Erlangung höherer beruflicher Positionen in der Wirtschaft und im Staat ermöglichen, münden erstere eher in untergeordnete Positionen in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung. Die Regulation der Arbeitskraft in der Form der Verberuflichung von Fähigkeiten und die damit verbundene Reproduktion im so genannten dualen System stabilisierten die Einordnung in die Klassenstruktur durch besondere, über die Berufsausübung

---

42 Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2011): Die Reproduktion der Ware Arbeitskraft in der Krise: Überlegungen zur Erosion der dualen Berufsausbildung, in: Demirovic, Alex/Dück, Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hg.): Vielfachkrise im finanzdominierten Kapitalismus, In Kooperation mit dem wissenschaftlichen Beirat von ATTAC, VSA, Hamburg, 165-180.

konstituierte Identitätsangebote und Ansprüche auf ein bestimmtes Lohnniveau, dauerhafte Beschäftigung (Normalarbeitsverhältnis) und innerbetriebliche Aufstiegschancen. Auf diese Weise wurde eine dauerhafte Integration – und damit Unterordnung – des Proletariats in das fordistische Entwicklungsmodell der Nachkriegszeit, das sich bis weit in die 1980er Jahre hinein als stabil erwies, ermöglicht (Greinert 2007a).

Mit der Durchsetzung eines finanzgetriebenen Akkumulationsregimes und damit verbundener marktkompatibler Produktionsnormen (Dörre/Röttger 2003) ist jedoch das System der Berufsausbildung (und auch die traditionelle Form der Beruflichkeit) in den deutschsprachigen Ländern in die Krise geraten, wie sich an der seit mehr als zwei Jahrzehnten zu beobachtenden sinkenden Bereitschaft der Unternehmen, ausreichend Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen, wie auch an den wachsenden Arbeitsmarktproblemen vieler AbsolventInnen dieses Systems der Reproduktion der Ware Arbeitskraft beobachten lässt.

Die Erosionsprozesse der Berufsausbildung sind einerseits auf widersprüchliche Art und Weise mit den Auswirkungen der so genannten Bildungsexpansion und der Erhöhung des formalen Bildungs- und Qualifikationsniveaus der Gesellschaft verbunden. Letzteres verschiebt nämlich die Konkurrenzverhältnisse am Arbeitsmarkt in vielen Sektoren zugunsten höherqualifizierter Arbeitskräfte und vergrößert die Handlungsspielräume der Unternehmen am Arbeitsmarkt. Andererseits resultiert der Bedeutungsverlust beruflicher Qualifikation auch aus den Prozessen der Restrukturierung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, die nicht zuletzt zu einem weitreichenden Umbau der unternehmerischen Strukturen und betrieblichen Arbeitsteilungen geführt haben. In diesen Entwicklungen wurde die berufliche Form der Arbeit in vielerlei Hinsicht als zu starr und rigide gebrandmarkt, da die in den traditionellen Berufsbildern institutionalisierten Fähigkeitsbündel einer umfassenden Mobilisierung der produktiven Kapazitäten der Arbeitskräfte mit dem Ziel, Innovation und Rationalisierung durch Selbstlenkung der Lohnabhängigen zu erzielen, im Weg stünden.

Um die Ursachen und Konsequenzen dieser Entwicklungen näher zu beleuchten, möchte ich im ersten Abschnitt wichtige empirische Krisentendenzen des Berufsbildungssystems nachzeichnen. Im zweiten Abschnitt werde ich zeigen, welche Rolle die berufliche Regulation der Ware Arbeitskraft und ihre Reproduktion im dualen System für die Stabilisierung des fordistischen Entwicklungsmodells hatten. Vor diesem Hintergrund werde ich dann auf einige Entwicklungen im Bereich der Ökonomie und der (innerbetrieblichen) Arbeitsteilungen eingehen, die der Krise des Berufes und des dualen Systems der Ausbildung zugrunde liegen. Abschließen werde ich diesen Beitrag mit einigen Überlegungen, auf welche Weise die Krise der Berufsausbildung zu einer verstärkten Polarisierung der Klassenverhältnisse und Regulation von Prekarität beiträgt.

12.1.1. Krisentendenzen

Im Krisenjahr 2009 wurden nach Berechnungen des Bundesinstitutes für Berufsbildung in Deutschland um 8,2% weniger Ausbildungsverträge – insgesamt etwa 467.000 – abgeschlossen als im Jahr davor (Ulrich et al. 2010). In den neuen Bundesländern und in Berlin betrug der Rückgang sogar 13,0%, was eine Entwicklung fortsetzt, die in den letzten zehn Jahren zu einer Reduktion der abgeschlossenen Ausbildungsverträge um insgesamt ein Drittel geführt hat. Für Westdeutschland kann man zwar seit etwa zwei Jahrzehnten von einer Stagnation der Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge ausgehen, aber auch dort ist das System der dualen Ausbildung seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, als pro Jahr noch zwischen 650.000 und 700.000 Ausbildungsverträge abgeschlossen wurden (Baethge et al. 2007: 25), in erheblichem Ausmaß erodiert. Parallel dazu ist auch die Zahl der ausbildenden Betriebe von mehr als 35% auf etwa 25% zurückgegangen, da insbesondere Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten immer weniger ausbilden. Insgesamt ist die Zahl der Auszubildenden je 100 Beschäftigten in Deutschland von 8,8 Mitte der 1980er Jahre auf etwa sechs zurückgegangen (Baethge et al. 2007).

Eine Ausbildung im deutschen Berufsbildungssystem kann aber auch immer weniger einen stabilen Übergang in das Erwerbsleben bieten. So wurden in Westdeutschland in den letzten Jahren nur etwa 55-60% der AbsolventInnen einer dualen Ausbildung von den jeweiligen Betrieben übernommen, in Ostdeutschland sogar nur etwa 45% (Baethge et al. 2007: 58ff; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 180). Folgerichtig stieg auch die Arbeitslosenquote von AusbildungsabsolventInnen bzw. von 15-24jährigen seit Mitte der 1990er Jahre erheblich. Je nach Konjunkturlage sind zwischen 25% und 35% von ihnen nach Abschluss ihrer Ausbildung zumindest eine Zeit lang arbeitslos oder geringfügig beschäftigt. Eine Berufsausbildung kann also auch immer weniger vor Prekarisierungsprozessen schützen. Zu diesen Problemen kommt noch, dass etwa ein Drittel der AusbildungsabsolventInnen nicht ausbildungsadäquat beschäftigt ist (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 114f), was vor allem auf Ausbildungen im handwerklichen Bereich zutrifft. Das duale System der beruflichen Ausbildung verliert daher insgesamt an Bedeutung: In den Jahren nach 2000 stellte es nur noch zwischen knapp über 40% und unter 50% der Neueintritte in das berufliche Ausbildungssystem in Deutschland (Baethge et al. 2007; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008; 2010). Etwa 18% beginnen eine berufliche Ausbildung im so genannten Schulberufssystem, das vor allem Ausbildungsgänge in eher geschlechtsspezifisch segmentierten „Frauenberufen“, etwa im Pflege-, Gesundheits- und Erziehungsbereich, bietet. Trotz wachsender Eintritte in diesen Ausbildungspfad in den letzten Jahren hat sich bislang nichts an seiner nachrangigen Bedeutung im Berufsbildungssystem geändert. Vielmehr wurde

das Primat der beruflichen Ausbildung in den Betrieben im Berufsbildungsgesetz 2005 sogar festgeschrieben (Greinert 2007a).

Alle anderen Jugendlichen, die im dualen System oder im Schulberufssystem nicht unterkommen sind, werden auf eine Vielzahl ausbildungsfördernder Maßnahmen und berufsvorbereitender Lehrgänge im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik verwiesen – dem so genannten Übergangssystem, in dem sie „zwischengeparkt" werden (Greinert 2007b). Im Übergangssystem gelten die Jugendlichen als „versorgt" und tauchen nicht in der Arbeitslosenstatistik auf (Krekel/Ulrich 2009). Es ist Anspruch der in diesem Bereich angebotenen Programme und Maßnahmen, die Jugendlichen auf den Eintritt in das reguläre duale und schulische Berufsbildungssystem durch die Hebung ihrer individuellen Kompetenzen vorzubereiten. Tatsächlich sind die angebotenen Maßnahmen aber wenig systematisch, da sie – sieht man von der Möglichkeit ab, Schulabschlüsse nachzuholen – zu keinen anrechenbaren Abschlüssen führen und weil die Anschlüsse an andere Bereiche des Berufsbildungssystems wenig organisiert sind (Solga 2009). Das Übergangssystem steht daher oftmals am Anfang einer Maßnahmenkarriere in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die Zahl der Neueintritte in das Übergangssystem ist seit Mitte der 1990er Jahre um 50% angewachsen und lag Mitte des letzten Jahrzehnts bereits über 40%. In den letzten Jahren ist zwar dieser Wert wieder auf unter 35% gesunken (Daten zu den Auswirkungen der Wirtschaftskrise lagen mir noch nicht vor). Interessant ist, dass der Anteil der Neueintritte in das Übergangssystem in Westdeutschland um 50% höher liegt als in Ostdeutschland (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010), wo der Anteil der Eintritte in das Schulberufssystem überdurchschnittlich hoch ist. Zwar liegen insgesamt kaum systematische Analysen über die Wirksamkeit der Maßnahmen und Programme des Übergangssystems vor, wie auch der Bildungsbericht (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008) moniert, Baethge/Solga/Wieck (2007: 51) zeigen aber, dass z.B. bei den von der Bundesagentur für Arbeit angebotenen Förder- und Berufsvorbereitungsprogrammen die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Übergangs in eine reguläre Berufsausbildung bei nicht einmal 40% liegt. Außerdem können mehr als ein Drittel der Jugendlichen die Maßnahmen nicht beenden. Eine Beendigung der Teilnahme erfolgt dabei zu mehr als 80% durch die Bundesagentur für Arbeit oder den Bildungsträger aufgrund von Fehlzeiten und so genannten Verhaltensauffälligkeiten (vgl. auch Braun et al. 2009: 43ff).

Die skizzierten Entwicklungen zeigen, dass das Berufsbildungssystem in Deutschland nicht (mehr) fähig ist, allen SchulabgängerInnen einen vollqualifizierenden Ausbildungsplatz anzubieten. Dies ist auf der einen Seite Ursache der mit jedem wirtschaftlichen Aufschwung wiederkehrenden Klagen der Unternehmen über den angeblichen FacharbeiterInnenmangel. Auf

der anderen Seite wird diese Entwicklung auch durch die weit über dem Durchschnitt liegende Arbeitslosenquote nichtqualifizierter Arbeitskräfte verschärft. Jugendlichen, die keine Qualifikation erwerben, steht daher im finanzgetriebenen Akkumulationsregime des wissensbasierten Kapitalismus (Jessop 2003) der direkte Eintritt in den Arbeitsmarkt in un- oder angelernte Tätigkeiten in weitaus geringerem Maße offen als zu Zeiten fordistischer Vollbeschäftigung.

Die Folge ist, dass jährlich etwa 80% der SchulabgängerInnen ohne Hauptschulabschluss und mehr als 50% jener mit Hauptschulabschluss keinen Ausbildungsplatz finden und eben auf das so genannte Übergangssystem verwiesen werden (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 98). Überdurchschnittlich hoch ist auch der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die dort landen. Dies hat einerseits mit der rassistischen Strukturierung des gegliederten Schulsystems, die zu niedrigeren Bildungsabschlüssen führt, zu tun, andererseits hat sich die Position jugendlicher MigrantInnen im Ausbildungssystem seit Mitte der 1980er Jahre, als es für sie noch gute Ausbildungschancen im Handwerk und auch in der Industrie gab, massiv verschlechtert. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Schwierigkeiten migrantischer Jugendlicher, einen Ausbildungsplatz zu finden, vor allem auf unternehmerische Entscheidungen zurückzuführen sind und nicht auf das Leistungsniveau und die Motivation der Jugendlichen (Lehmann et al. 2006).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Probleme von Jugendlichen mit niedrigen formalen Bildungsabschlüssen bzw. jugendlichen MigrantInnen, im Berufsbildungssystem unterzukommen, wird auch die geschlechtsspezifische Überformung dieser Prozesse sichtbar. Während im formalen Bildungssystem Mädchen und junge Frauen durchschnittlich erfolgreicher sind und anteilsmäßig höhere Abschlüsse erreichen, sind insbesondere männliche Jugendliche mit großen Schwierigkeiten konfrontiert, eine Ausbildungsstelle zu finden. Dies bedeutet auf der einen Seite, dass sie im Übergangssystem überrepräsentiert und dort vor allem auf weniger spezifische Maßnahmentypen konzentriert sind (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 160). Dazu kommt auf der anderen Seite ihre unterdurchschnittliche Beteiligung am Schulberufssystem, der bei weniger als 10% aller männlichen Jugendlichen liegt, während bei jungen Frauen der Anteil 27% beträgt.

12.1.2. Die berufliche Regulation der Arbeitskraft und Fordismus

Das duale System der Berufsausbildung stellte im fordistischen Entwicklungsmodell der deutschsprachigen Länder die dominante Form der Reproduktion der Arbeitskraft jener Jugendlichen dar, die nicht ins tertiäre Bildungssystem übertreten konnten. Die Dualität dieses Systems der Qualifizierung ergab sich aus der Vermittlung berufsspezifischer Fähigkeiten an

(idealtypisch) zwei Lernorten, nämlich dem Betrieb und der (öffentlichen) Berufsschule. Damit war ein Mechanismus gefunden, der die Eingliederung und Unterordnung junger Arbeitskräfte in die arbeitsteilige Produktion mittels betrieblicher Lernprozesse in der Ausübung konkreter Arbeit mit eher theoretisch orientierter und vergleichsweise breit angelegter Wissensaneignung im öffentlichen Bildungssystem verband. Auf diese Weise inkorporierten die Beschäftigten durch die berufliche Form der Ware Arbeitskraft die Arbeitsteilungen der fordistischen Entwicklungsmodelle der deutschsprachigen Kapitalismen.

Die Effektivität der beruflichen Regulation der Ware Arbeitskraft und ihrer Formierung in den ausbildungspolitischen Prozessen des dualen Systems trug erheblich zur Stabilisierung der Hegemonie des Kapitals in den Produktionsverhältnissen und Arbeitsteilungen bei. Die Beruflichkeit der Arbeit ermöglichte dem fordistischen Management in den deutschsprachigen Ländern, sich nicht allein auf den Ausbau tayloristischer Kontrollstrategien in den Betrieben verlassen zu müssen, um die Lohnabhängigen dazu zu bringen, den Gebrauchswert ihrer Arbeitskraft in den Produktionsprozessen zur realisieren – also zu arbeiten. Die berufliche Form der Ware Arbeitskraft und ihre Reproduktion im dualen System konstituierte vielmehr ein historisch und national spezifisches „pädagogisches Verhältnis“ zwischen Lohnarbeit und Kapital, das der Hegemonie des letzteren in den Produktionsverhältnissen zugrunde lag (Gramsci 1991ff). Dieses verband die Sicherung der aktiven Zustimmung der Beschäftigten, den Gebrauchswert ihrer Arbeitskraft zu realisieren mit den Konstitutionsprozessen des Arbeitsvermögens in der beruflichen Ausbildung (Bernhard 2005). Die Zustimmung der Lohnabhängigen zur Hegemonie des Kapitals im Fordismus realisierte sich daher in der konkreten Ausübung der zu Berufen gebündelten Fähigkeiten und Kompetenzen der Lohnabhängigen zur Bewältigung der ihnen gestellten Aufgaben.

Die hegemoniale Bindewirkung der beruflichen Regulation der Arbeitskraft blieb aber nicht auf die Produktionsprozesse beschränkt, sondern trug über die betriebliche Ebene hinaus zur Stabilisierung der gesellschaftlichen Ordnung insgesamt bei (Beck et al. 1980). Den Lohnabhängigen wurde über ihre berufliche Ausbildung und die Ausübung eines Berufes ein stabiles und gesellschaftlich anerkanntes Identitätsangebot gemacht sowie ein exklusiver Zugang zu bestimmten Arbeitsaufgaben, Aufstiegschancen und Einkommensniveaus sowie langfristigen Beschäftigungsverhältnissen (Normalarbeitsverhältnis) und damit einer planbaren Biographie gewährt (Kraus 2006).

Trotz der hegemoniepolitischen Relevanz des dualen Systems der Berufsausbildung und der Berufsform der Ware Arbeitskraft darf die Konflikthaftigkeit dieses Regulationsmodus nicht unterschätzt werden. Diese wurde aber durch die korporatistischen Einbeziehung der Interessensvertretungen der Beschäftigten und der Unternehmen sowie durch öffentliche

Instanzen, die an der Konstruktion von Berufen, Standardisierung von Ausbildungsgängen und ihrer überbetrieblichen Anerkennung beteiligt sind, zu kanalisieren versucht. Die Auseinandersetzungen und sozialen Kämpfe um die berufliche Regulation der Ware Arbeitskraft, wie sie etwa in der Lehrlingsbewegung 1968 zum Ausdruck kamen, drehten sich zum Beispiel um die Durchsetzung allgemein verbindlicher Qualitätsstandards, die Höhe der Vergütung der Lehrlinge und die Sicherstellung, dass diese nicht als billige Hilfskräfte benutzt werden sowie um Fragen der Finanzierung und Konstruktion von Berufsausbildungen und die Durchlässigkeit beruflicher Abschlüsse hin zu eher hochschulisch orientierten Bildungsgängen (Greinert 2007a).

Die hegemoniale Bindekraft des dualen Systems wurde in diesen Konflikten jedoch lange Zeit eher gestärkt, sodass bis weit in die 1980er Jahre hinein, solange die Unternehmen dazu bereit waren, Krisenerscheinungen mit einem Ausbau der Ausbildungsplätze beantwortet wurden (Baethge 2006b). Der berufliche Regulationsmodus der Arbeit schien daher noch in der ersten Phase der Krise des Fordismus zur Stabilisierung des deutschsprachigen Kapitalismus beizutragen und seine internationale Wettbewerbsfähigkeit (vor allem im Bereich industrieller Produktion qualitativ hochwertiger Waren) zu sichern, da er als zentrale Säule des Modells der „diversifizierten Qualitätsproduktion“ (Baethge/Baethge-Kinsky 1998a) auch im verschärften Standortwettbewerb den Arbeitskräften hohe Löhne, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse und erträgliche Arbeitsbedingungen zu sichern versprach. Manche stilisierten dieses Modell daher zur möglichen Alternative zu den liberalen Kapitalismen im angelsächsischen Raum.

12.1.3. Ökonomische Entwicklungstendenzen und die Krise der Beruflichkeit der Arbeit

Die Veränderungen der Arbeits- und Produktionsprozesse bzw. die Restrukturierung der Unternehmen im Übergang zu einem postfordistischen Akkumulationsregime haben in den letzten zwei Jahrzehnten die berufliche Regulation der Arbeitskraft und die damit verbundenen gesellschaftspolitischen Implikationen in eine fundamentale Krise gebracht. Die traditionellen Formen der beruflichen Organisation der Arbeitsprozesse und ihrer inzwischen als rigide und unflexibel gebrandmarkten Strukturierung der Arbeitsteilungen scheinen zunehmend in Widerspruch mit einer Reihe von Veränderungen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse zu geraten, was die berufliche Regulation des Arbeitsvermögens und seiner Reproduktion unter massiven Anpassungsdruck bringt. Die Entwicklungsdynamiken des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes zwingen die Unternehmen zur permanenten Reorganisation der internen Prozesse, in der nicht nur einzelne Bereiche und Abteilungen Gegenstand beschleunigter Rationalisierung werden, sondern die gesamte vertikale Produktions- und Wertschöpfungskette.

Die Dezentralisierung der Unternehmensstrukturen zielt darauf ab, die Autonomie und Verantwortung einzelner Unternehmensteile als Antwort auf die gestiegene Komplexität und Kontingenz ökonomischer Prozesse zu erhöhen und so den Kosten- und Flexibilisierungsdruck auf die einzelnen Unternehmensbestandteile, die zu Subunternehmen werden, abzuwälzen (Jürgens et al. 2003). Dies bedeutet, dass die Unternehmen nicht nur unternehmerisches Risiko und Unsicherheit an die Beschäftigten weitergeben, sondern auch Aufgaben der Rationalisierung und Optimierung der operativen Abläufe. Durch die Veränderungen der Kostenrechnung, die mit der Dezentralisierung der Unternehmensstrukturen einhergehen, wird die innerbetriebliche Ausbildung zunehmend nach Kostenkriterien beurteilt, die den jeweiligen Abteilungen (und nicht mehr den allgemeinen Kosten) zugerechnet werden. Ausbildungsplätze werden daher mehr und mehr je nach (kurzfristigem) personalpolitischen Bedarf der jeweiligen Abteilung eingerichtet, wenn nicht überhaupt bei der Personalsuche auf den Pool der Arbeitslosen zurückgegriffen wird. Dies bedeutet auch, dass für viele Ausbildungsplätze AbsolventInnen höherer Bildungsgänge eingestellt werden.

Aus Perspektive vieler Unternehmen wird daher die berufliche Regulation der Ware Arbeitskraft zum Hemmnis der Rationalisierung der Produktions- und Verwertungsprozesse (Kraus 2006), da im Kontext der Durchsetzung eines finanzgetriebenen Akkumulationsregimes (exemplarisch Sablowski/Alnasseri 2001) die Fähigkeit zur Entwicklung und Durchsetzung von Innovationen und zur permanenten Anpassung an neue Technologien und ökonomische Rahmenbedingungen zentral wird. Dies äußert sich nicht nur in Forderungen nach einer weitgehenden Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und Beschäftigungsverhältnisse und in den gegenwärtig dominanten arbeitsmarktpolitischen Strategien zu „Verbesserung“ der Employability der Arbeitskräfte, sondern auch in den wachsenden Anforderungen an die Arbeitskräfte, ihr Arbeitsvermögen in permanenten Lern- und Qualifizierungsprozessen zu dynamisieren, um ihre Fähigkeit zu sichern, sich mit den Produktionsmitteln auf neue Art und Weise zu verbinden. Die erweiterte Reproduktion des Kapitalverhältnisses durch Innovationsprozesse sowie die Herstellung der dafür notwendigen Voraussetzungen werden damit zunehmend zur Anforderung an das Arbeitsvermögen der Individuen selbst. Diese Entwicklungen erfordern

> „flexiblere und fachlich anspruchsvollere Berufsprofile, die auch höhere (schulische) formale Kompetenzen voraussetzen“ (Baethge et al. 2007: 28; ähnlich Zimmer 2009).

Damit einher geht eine Mobilisierung des ganzen Subjektes und dessen Fähigkeiten, das eigene Arbeitsvermögen durch Lernen permanent den neuen Gegebenheiten anzupassen, um

seine „absolute Disponibilität“ für „wechselnde Arbeitserfordernisse“ (Marx 1972: 512) zu garantieren, wie dies etwa im Konzept des Arbeitskraftunternehmers zu fassen versucht wurde (Pongratz/Voß 2000).

12.2. Selektion – Prekarisierung – Exklusion ...

Die skizzierten Transformationsprozesse der Produktionsverhältnisse und innerbetrieblichen Arbeitsteilungen, die der Erosion des dualen Systems zugrunde liegen, haben zu einer Reihe von widersprüchlichen und krisenhaften Veränderungsprozessen und Entwicklungstendenzen geführt. Diese zielen einerseits auf eine Stärkung und Aufwertung der Beruflichkeit der Arbeit, die den neuen Produktionsverhältnissen angepasst sein soll, andererseits wird der berufliche Regulationsmodus der Ware Arbeitskraft selbst zur Disposition gestellt. Erstere Tendenz findet sich in jenen Branchen, in denen eine Modernisierung und Reorganisation der dualen Ausbildungsgänge (Reduktion der Zahl und Etablierung breiterer Berufsbilder) durchgesetzt werden konnte, um sie den veränderten Anforderungen neuen Technologien und Aufgabenbereichen anzupassen (Greinert 2007a; Bosch 2009). Dabei wurde nicht zuletzt der Fokus auf außerfachliche, reflexive und subjektorientierte Kompetenzen (Problemlösung, Kreativität, Kommunikation, Kooperation, Lernen etc) gelegt, sodass das Anforderungsprofil in vielen Berufsfeldern erhöht wurde (Krekel/Ulrich 2009). Festzuhalten ist aber, dass dies nicht zu einer Ausweitung von FacharbeiterInnentätigkeiten geführt hat, da diese Veränderungen vielmehr den rationalisierungsbedingten Abbau von Beschäftigung ermöglichen. Diesen Prozessen einer Modernisierung der Berufsausbildung und –bilder stehen jedoch eine Reihe von Entwicklungen gegenüber, die zeigen, dass der Erosionsprozess des dualen Systems der Ausbildung zu einer Entwertung der beruflichen Form der Ware Arbeitskraft führt und zu den gesellschaftlichen Prekarisierungsprozessen beiträgt.

So wurde in einer Reihe von Untersuchungen festgestellt, dass es in Teilen der Industrie zu Retaylorisierungstendenzen (Clement/Lacher 2006; Dörre 2001b) der Arbeitsprozesse kommt. In diesen zeigt sich nun, dass im Bereich einfacher und monotoner Arbeit zunehmend AbsolventInnen klassischer Berufsausbildungsgänge technisch verwandter Berufe eingesetzt werden, da sie gleichzeitig über ein Mehr an Qualifikationen verfügen, das es ihnen ermöglicht, Komplementäraufgaben der Instandhaltung, Qualitätsverbesserung, Problemdiagnose und -lösung sowie Kooperationen mit anderen Abteilungen zu übernehmen, sodass es auch durch diese Entwicklungen zu einer Entwertung von Berufsarbeit kommt. Diese Veränderungen tragen aber zum Statusverlust der beruflichen Arbeit gegenüber niedriger eingestuften Arbeitsanforderungen bei (Clement/Lacher 2006), die sich in einer Dehierarchisierung der Arbeitsorganisation und im Abbau statusbezogener Ansprüche manifestiert.

Die (erneuerte) Relevanz und das Fortbestehen von einfachen Routinearbeiten in der Montage und Massenfertigung werden in der Diskussion mit technischen und organisatorischen Notwendigkeiten begründet. Um den technischen Erfordernissen gerecht zu werden, wird in weiterer Folge daran der Vorschlag geknüpft, Qualifikationsniveaus unterhalb des FacharbeiterInnenniveaus zu etablieren, die nach ein oder zwei Jahren Ausbildung erlangt werden können. Dieser Vorschlag einer Entwertung der beruflichen Ausbildung wird damit begründet, dass auf diese Weise niedrig qualifizierten Arbeitskräften, die keinen Ausbildungsplatz finden können, ein Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht werde (kritisch Braun et al. 2009). Mit dieser Strategie würde sich aber die Perspektive der Unternehmen durchsetzen, wonach die Probleme einer wachsenden Zahl von Jugendlichen, eine Lehrstelle zu finden, aus ihrer mangelhaften Grundausbildung und „Bildungsferne" und den daraus resultierenden Defiziten und nicht aus einem Mangel an Ausbildungsplätzen resultiert.

Die oben skizzierten Krisenerscheinungen haben in den letzten Jahren außerdem Diskussionen um eine Modularisierung der beruflichen Ausbildung angestoßen, die nicht zuletzt durch die Entwicklungen auf europäischer Ebene (Einführung eines Europäischen Qualifikationsrahmens) vorangetrieben wurden. Dabei geht es darum, die Qualifikationsprozesse durch ihre Zerlegung in einzelne Bausteine (Module) von den überkommenen Berufsausbildungsgängen unabhängiger zu machen, um den Arbeitskräften, so eine wesentliche Argumentation, die damit verbundenen Lernprozesse zu erleichtern.

Diese Diskussionen hängen eng mit den Auseinandersetzungen um die Etablierung eines eher outputorientierten Kompetenzkonzeptes zusammen, das den Erwerb von Qualifikationen weniger an die Absolvierung einer bestimmten Ausbildung (input) zu binden trachtet, sondern an den Nachweis bestimmter Fähigkeiten unabhängig von den Formen und Wegen ihres Erwerbs. Daher wird argumentiert, dass die Modularisierung „bildungsfernen" Schichten helfen könnte, zertifizierte Ausbildungen zu absolvieren, und dass die Anerkennung informell erworbener Qualifikationen erleichtert würde. Dagegen ist jedoch festzustellen, dass eine umfassende Modularisierung der Ausbildung den Betrieben ermöglichen würde, die Ausbildung der Arbeitskräfte auf das für die jeweiligen Arbeitsaufgaben notwendige Maß zu reduzieren und die Qualifikationsprozesse stärker der Eigenverantwortung (etwa in Finanzierungsfragen, Zeitaufwand etc.) der Individuen zu übertragen. Gleichzeitig würden die Lohnabhängigen in Bezug auf den Einsatz ihrer Arbeitskraft abhängiger von den einzelnen Unternehmen, die bestimmte Qualifikationsbausteine je nach anfallenden Arbeitsaufgaben verlangen und dafür eventuell die Qualifizierungsprozesse unterstützen. Derartige Qualifikationsprozesse verbessern jedoch nicht die Chancen der Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt, wenn die so erworbenen Qualifikationen möglicherweise wenig transferierbar und anerkannt sind. Da außerdem mit der Modularisierung der Ausbildung Fragen nach der theoretischen Fundierung bestimmter

Qualifikationen und ihrer Einbettung in umfassendere Fähigkeitsbündel in den Hintergrund rücken, würde die berufliche Organisation der Arbeit und die damit verbundene Konstituierung berufsfachlicher Arbeitsmärkte, die den Arbeitskräften eine gewisse Unabhängigkeit von den einzelnen Unternehmen ermöglicht, unterminiert (Drexel 2005; Beck et al. 1980).

Verbunden mit der Outputorientierung des Kompetenzbegriffs würden derartige Entwicklungen die Humankapitalorientierung der Reproduktion des Arbeitsvermögens vorantreiben und zur Ersetzung von Beruflichkeit durch Employability beitragen, die vor allem auf eine umfassende Einsetzbarkeit je nach Bedarf qualifizierter Arbeitskräfte auf flexibilisierten und deregulierten Arbeitsmärkten abzielt (Kraus 2006). Setzen sich diese Tendenzen durch, wird meines Erachtens eine Entwicklung verstärkt werden, die schon jetzt dazu führt, dass die Segmentierungseffekte des gegliederten Bildungssystems direkt im deutschen Berufsbildungssystem reproduziert werden. Beim Eintritt in die verschiedenen Sektoren des Berufsbildungssystems vollziehen sich nämlich soziale Selektionsprozesse nach erreichtem formalem Bildungsabschluss, Geschlecht und Migrationshintergrund, wie es im Bildungsbericht lapidar heißt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 98). Dies hat nicht nur mit dem Mangel an Ausbildungsplätzen zu tun, der dazu führt dass eine große Zahl von Jugendlichen auf das Übergangssystem verwiesen wird. Vielmehr ist der Konkurrenzdruck am Ausbildungsmarkt auch durch die wachsende Zahl von SchulabgängerInnen mit höheren formalen Bildungsabschlüssen, die einen Ausbildungsplatz anstreben, massiv gestiegen (Bosch 2009). Dadurch kommt es in den eher absteigenden Sektoren und dort wo es nicht gelungen ist, die Ausbildung zu modernisieren, zu einer relativen Entwertung von (zumindest vielen) Abschlüssen im Berufsbildungssystem in Relation zu anderen Bildungszertifikaten. Außerdem verstärkt die wachsende Konkurrenz von SchulabgängerInnen mit Studienberechtigung um Ausbildungsplätze die Segmentierung der Ausbildungsberufe nach der jeweiligen schulischen Vorbildung der Auszubildenden. SchulabgängerInnen mit höherer formaler Bildung (Abitur) sind in jenen Ausbildungsberufen – etwa im Medienbereich und in der Finanzdienstleistungsbranche – überrepräsentiert, die sehr gute Berufs- und Karriereaussichten, eine hohe Vergütung und gute Arbeitsverhältnisse bieten (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). Der Erosionsprozess der beruflichen Ausbildung und die über das Übergangssystem vermittelte Einordnung niedrig qualifizierter Jugendlicher in das neue Prekariat verstärkt daher die aus dem gegliederten Bildungssystem resultierenden Krisentendenzen der sozialen Reproduktion. Dies führt aber nicht dazu, dass wesentliche ideologische Elemente des dualen Systems (vor allem die Betonung der Bedeutung der praktischen Ausbildung im Betrieb) überwunden würden, um die Dominanz der Unternehmen im Qualifizierungsprozess zurück zu drängen und stattdessen die Spaltung des Schulsystems in berufliche und allgemeine Bildungsgänge zu reformieren und die Durchlässigkeit der Systeme zu verbessern.

Die Selektionsmechanismen des (Aus)-bildungssystems tragen daher wesentlich zur gesellschaftlich legitimierten Sortierung bestimmter Gruppen ins (neue) Prekariat bei. Der Ausbau des so genannten Übergangssystems, das beansprucht, Jugendliche in verschiedenen Bildungseinrichtungen zu „versorgen“, ihre individuellen Defizite zu reparieren und Jugendarbeitslosigkeit zu vermeiden, kann daher vielmehr als Entstehung eines regulatorischen Dispositivs an der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik interpretiert werden. Dieses versucht, die Übergänge Schule – Ausbildung – Arbeitsmarkt niedrig qualifizierter, vor allem männlicher Jugendlicher (oftmals) mit Migrationshintergrund zu kontrollieren und kanalisieren und die skizzierten Defizite dieser Gruppen zu therapieren. Im Übergangssystem entsteht daher ein Mechanismus, der Übergänge in die Prekarität über Misserfolge in den Bildungsinstitutionen legitimiert. Einer wachsenden Zahl von Jugendlichen wird der Erwerb der Fähigkeiten und Kompetenzen, die für den beschriebenen Regulationsmodus der Krisenbewältigung erforderlich sind, verweigert. Auf diese Weise trägt das gegliederte Bildungssystem zwar zur gesellschaftlichen Legitimation von Prekarisierungsprozessen bei, gleichzeitig bewirkt es aus meiner Sicht eine zunehmend auch politisch und ideologisch unterfütterte und institutionalisierte Exklusion eines Teils der Bevölkerung, dem – zur gefährlichen und unproduktiven Klasse stilisiert – sogar die Fähigkeit zur Proletarisierung verweigert wird.

13. DIE KRISE LERNEN – NEUZUSAMMENSETZUNG DES ARBEITSVERMÖGENS IM POSTFORDISTISCHEN KAPITALISMUS[43]

13.1. Einleitung

Die Uniproteste des Jahres 2009 haben ihre Ursachen nicht allein in der spezifischen Situation an den Universitäten, die nach den Zielen und Kriterien des Bolognaprozesses reformiert werden. Vielmehr haben sie einmal mehr gezeigt, dass die Bildungssysteme im Zentrum der sozialen Kämpfe um die Bewältigung der fundamentalen Instabilität und Krisenanfälligkeit des postfordistischen Akkumulationsregimes (Jessop 2002; Hirsch 2005) und der damit verbundenen Krise des Wohlfahrtsstaates stehen. Aufgrund der fortschreitenden Erosion des fordistischen Normalarbeitsverhältnisses (unbefristet, sozialversicherungspflichtig und arbeitsrechtlich geregelt) und der historisch damit artikulierten Formen der Reproduktion der Ware Arbeitskraft werden die Konstitutionsprozesse des Arbeitsvermögens in den verschiedenen Bildungs- und Sozialisationsinstanzen der Gesellschaft zum zentralen Feld der sozialen Auseinandersetzungen. Diese drehen sich um die Neuzusammensetzung des Gebrauchswertes der Ware Arbeitskraft und der darüber vermittelten, hegemonialen Formen gesellschaftlicher Arbeitsteilungen, um grundlegende Veränderungen der Arbeits- und Produktionsprozesse im Postfordismus durchzusetzen. Diese Entwicklungen vollziehen sich einerseits durch die Prekarisierung der Arbeit (exemplarisch Pelizzari 2004), die eine Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft (Abbau der sozialen Sicherheitssysteme und arbeitsrechtlichen Regulierungen) durchsetzt, und Unsicherheit und Instabilität ihrer Reproduktion (wieder) zum zentralen Bestimmungsmerkmal der Existenz der Lohnabhängigen macht. Andererseits sind die sich durchsetzenden Veränderungen der Produktionsprozesse im Postfordismus z.B. durch die wachsende Bedeutung immaterieller, subjektbezogener Aspekte der Arbeit (Hardt/Negri 2001; Moldaschl/Voß 2002), wie etwa

[43] Zuerst erschienen in: Atzmüller, Roland (2011): Die Krise lernen – Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens im postfordistischen Kapitalismus, in: Sandoval, Marisol/Sevignani, Sebastian/Rehbogen, Alexander/Allmer, Thomas/Hager, Matthias/Kreilinger, Verena (2011): Bildung MACHT Gesellschaft. Münster, S. 117-136

Kooperation, Emotionalität, Wissen und Subjektivität, bestimmt, durch die tayloristische Formen der Arbeitsorganisation abgelöst oder zurückgedrängt werden.

Durch diese Prozesse sind der Entwicklungsstand des Arbeitsvermögens (Pfeiffer 2004) und die (notwendige) Neuzusammensetzung der Fähigkeiten und Kompetenzen der Ware Arbeitskraft ins Zentrum der politischen Auseinandersetzungen um die Sicherung der gesellschaftlichen Voraussetzungen der Akkumulation gerückt. Daher ist es nicht verwunderlich, dass im gegenwärtig hegemonialen wirtschaftspolitischen Denken das Bildungsniveau der Ware Arbeitskraft als zentraler endogener Wachstumsfaktor angesehen wird, der für den Erfolg der verschiedenen Entwicklungspfade der kapitalistischen Länder – der sogenannten „varieties of capitalism“ (Hall/Soskice 2001; kritisch Coates 2000) – bestimmend ist. Demnach kommt der Qualifikationsstruktur und den Ausbildungsprozessen der Arbeitskräfte im postfordistischen Akkumulationsregime eine zentrale Rolle für die Wettbewerbs- und Veränderungsfähigkeit verschiedener Kapitalismusmodelle zu. Dies bedingt widersprüchliche und umkämpfte Suchprozesse nach neuen Formen der Regulation der Konstitution des Arbeitsvermögens in den gesellschaftlichen Bildungs- und Sozialisationsinstanzen. Bildung wird dabei auf das für die Produktionsprozesse relevante Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte reduziert, die zum Humankapital (Becker 1993; Bowles/Gintis 1975) erklärt werden. Wird Arbeitskraft als Humankapital verstanden, wird (Aus-)Bildung unter das Primat ökonomischer Verwertbarkeit gestellt und erscheint daher als Problem rationaler Investitionsentscheidungen und kosteneffizienter Ressourcenallokation in den Bildungsprozessen (Ribolits 2006). Einzelne Qualifikationsbausteine werden als Güter konzipiert, die produziert, am Markt angeboten, verkauft und verwertet werden können (Marsden 1999).

Aufgrund der dominanten Entwicklungsdynamiken des postfordistischen Akkumulationsregimes, die dazu führen sollen, dass Nationalstaaten zunehmend ihrer eigenständigen wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten (Jessop 2002) verlustig gehen, soll das Humankapital der Bevölkerung zusätzlich an Bedeutung gewinnen, da im Kampf um die Sicherung komparativer Wettbewerbsvorteile die Qualität der Arbeitskräfte zum wichtigsten „Standortfaktor“, der noch über national verfasste Politiken zu beeinflussen ist, geworden ist. Insbesondere hoch entwickelte Industriestaaten erhoffen sich daher, durch die Verbesserung des Qualifikationsniveaus der Bevölkerung dem ruinösen Konkurrenzkampf mit Niedrig-Lohn-Ländern ausweichen, Lohndumping vermeiden und die notwendigen

Restrukturierungen der Ökonomie vorantreiben zu können. Daher hängen die skizzierten Entwicklungen eng mit der Krise und dem Umbau des Wohlfahrtsstaates zusammen.

Diese sind insbesondere durch die Etablierung sogenannter Workfare-Staaten, wie die gegenwärtigen Umbautendenzen des Wohlfahrtsstaates bezeichnet werden (Atzmüller 2008; 2006; Jessop 2002; Peck 2001), geprägt. Workfare zielt auf einen weitgehenden Rückbau der dekommodifizierenden Elemente der wohlfahrtsstaatlichen Apparate, die es den Lohnabhängigen ermöglichten, sich nicht um jeden Preis am Arbeitsmarkt verkaufen zu müssen, und verstärkt daher die Prekarisierungsprozesse. Die im Wohlfahrtsstaat institutionalisierten Formen der legitimen, durch soziale Transferleistungen gewährleisteten Nicht-Teilnahme an Erwerbsarbeit – etwa aufgrund von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Teilnahme an Bildung – werden sukzessive eingeschränkt bzw. wieder stärker auf die Rückkehr bzw. den Eintritt in den Arbeitsmarkt (bzw. den längeren Verbleib in Beschäftigung) orientiert. Die Sicherung und Durchsetzung des dafür notwendigen Arbeitsethos und des Zwangs zur Lohnarbeit stellen daher im Zentrum von workfaristischer und aktivierender Sozialpolitik dar. Diese Reorientierung der Sozialpolitiken bleibt aber nicht auf die Reformen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik beschränkt, sondern stellt sukzessive alle Bereiche der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme unter die Imperative der Aktivierung, sodass die umfassende und in Permanenz gestellte Reorganisation des Arbeitsvermögens der Bevölkerung zum Medium und Inhalt des Umbaus des Wohlfahrtsstaates wird. Die Sicherung und Vervielfältigung der Tauschoptionen zwischen Lohnarbeit und Kapital (Offe 1975a), die eine zentrale Funktion des Wohlfahrtsstaates im Kapitalismus darstellen, werden damit zu einem pädagogischen und sozialarbeiterischen Problem.

> „(…) there is a regulatory imperative not only to numerically adjust the flows of workers into and out of the wage labour, but also to endeavour remaking workers themselves, their attitudes towards work and wages, their expectations about employment continuity and promotion prospects, their economic identities, and so on.“ (Peck 2001: 58)

Die Pädagogisierung der Reproduktion der Ware Arbeitskraft wird jedoch nicht mehr am fordistischen Modell einer biographischen Sequenzierung von Bildung, Ausbildung und Erwerbsarbeit (unterbrochen durch Familiengründung) orientiert. Daher verschwimmen in manchen Bereichen die Grenzen von Arbeit und Ausbildung zunehmend, sodass Lernen zu einer lebenslangen Anforderung an die Beschäftigten wird. (Aus-)bildung wird zu einem konstitutiven Bestandteil von Workfare, das im Gegensatz zum keynesianischen

Wohlfahrtsstaat nicht an Vollbeschäftigung, sondern an Beschäftigungsfähigkeit, die zur Verantwortung der Individuen wird (Jessop 2002: 165), orientiert ist.

Die Redefinition von Arbeitskraft zu Humankapital erlaubt es, gesellschaftliche Entwicklungstendenzen und insbesondere Krisenerscheinungen in pädagogische Fragen zu übersetzen und damit zu Problemen der Bildung und Qualifizierung sowie der Lernfähigkeit der Arbeitskräfte zu machen. M.E. bedeutet dies, dass eine neue Form des Krisenmanagements (Offe 1973) etabliert wird, die die Bewältigung von krisenhaften Entwicklungen auf die Individuen und deren Fähigkeiten zur Anpassung verlagert und als Problem adäquater Lernbereitschaft und -fähigkeit definiert. Der Fähigkeit der Lohnabhängigen zur Anpassung ihrer Arbeitskraft in vielfältigen Lernprozessen kommt dabei eine doppelte Bedeutung zu. Einerseits wird sie zu einer zentralen Voraussetzung der Dynamik des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes. Anderseits macht sie aus der Subsumtion des Proletariats unter das Kapital ein pädagogisches Verhältnis. Das heißt, die Herrschaft des Kapitals über den Produktions- und Verwertungsprozess wird zum Medium und Inhalt der Lernfähigkeit der Ware Arbeitskraft. Bevor ich diese Überlegungen näher ausführen werde, möchte ich anhand von drei Argumentationsschritten die theoretischen und empirischen Grundlagen der skizzierten Überlegungen klären.

Im ersten Teil werde ich die Bedeutung der Fähigkeiten und Kompetenzen der Ware Arbeitskraft für die kapitalistischen Arbeitsprozesse diskutieren, um zu zeigen, wie sich die Entwertung der Arbeit im Kapitalismus über die Veränderung der Qualifizierungsanforderungen vollzieht. Im zweiten Teil werde ich die Bedeutung von Flexibilität und Innovationsfähigkeit für das postfordistische, finanzgetriebene Akkumulationsregime herausarbeiten, die die Veränderung und Anpassung der Ware Arbeitskraft durch Lernen zu einer wesentlichen Grundlage der Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise machen. Im dritten Schritt werde ich schließlich zeigen, dass die Veränderungen des Wohlfahrtsstaates durch Workfare und Aktivierung, die nicht zu trennen sind von den Auseinandersetzungen um den Umbau der Bildungssysteme, eine neue Form des Krisenmanagements etablieren, die im umfassenden Bildungsimperativ realisiert wird. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen werde ich im abschließenden Teil schließlich zeigen, dass durch die Forderung umfassender Lernbereitschaft der Arbeitskräfte die Rationalisierung der Produktionsprozesse und die Reproduktion der Herrschaft des Kapitals in und über die Produktionsverhältnisse zur Aufgabe der Arbeitskräfte gemacht

werden. Die Strukturierung der Klassenverhältnisse im Postfordismus wird derart zum Ergebnis der Aktivitäten der Lohnabhängigen. Die Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Produktionsweise wird zum individuellen Anpassungsproblem.

13.2. Das Wissen der Ware Arbeitskraft

Lange Zeit gingen marxistisch orientierte Analysen davon aus, dass die langfristige Entwicklung der Fähigkeiten und Kompetenzen des Arbeitsvermögens des Proletariats in der kapitalistischen Produktionsweise auf eine Absenkung der Durchschnittsqualifikation – also Dequalifizierung – hinauslaufe. Dieser These lag die auf das tayloristisch-fordistische Entwicklungsmodell (Aglietta 2000) (Fließband, Massenproduktion) bezogene Beobachtung zugrunde, dass die Herrschaft des Kapitals in den zunehmend industrialisierten Produktionsprozessen mit einer weitgehenden Zerstückelung und inhaltlichen Reduktion der einzelnen Arbeitsverrichtungen bzw. der fortschreitenden Unterordnung der Arbeit unter die wissenschaftlichen und technischen Determinanten der Produktionsprozesse verbunden war (Braverman 1974). Diese Arbeitsorganisation beruhte auf einer strikten Teilung der Arbeitsprozesse in Planung und Ausführung, die im rational-bürokratischen Aufbau vertikal organisierter Unternehmen institutionelle Materialität erhielt und so den Lohnabhängigen als „fremde Macht“ gegenüber trat. Die subjektiven Dimensionen der Ware Arbeitskraft galten als potenzielle Bedrohung und sollten durch umfassende Kontroll- und Überwachungssysteme weitgehend ausgeschaltet werden.

Die mit den Dequalifizierungsprozessen verbundene Entwertung der Arbeit rührt aus folgenden strukturellen Bedingungen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse her: Unternehmen kaufen am Arbeitsmarkt nicht Arbeit ein, sondern zuerst einmal nur eine bestimmte Potenzialität, nämlich das Vermögen der Ware Arbeitskraft, wertbildende Arbeit zu leisten (Knights/Willmott 1990). Da aber Arbeitskraft auch in den Arbeitsprozessen an ihre TrägerInnen gebunden bleibt, kommt es nie zu einer eindeutigen und vollständigen Übertragung der Verfügungsgewalt über das Arbeitsvermögen an den/die UnternehmerIn, wie das in anderen Transaktionen von Waren oder Dienstleistungen der Fall ist. Da sich daher aus dem Kauf der Ware Arbeitskraft noch nicht ihr Gebrauch ergibt, besteht für das Kapital das Problem nun darin, wie das Arbeitsvermögen realisiert und Mehrwert erzeugt werden kann. Das heißt, es geht darum, die Lohnabhängigen zum Arbeiten zu bringen. Die Entwicklung umfangreicher Kontroll- und Überwachungsstrategien und die Aneignung des Wissens der

ProduzentInnen, das vermittelt über die bürgerliche Wissenschaft in den Produktionstechnologien und im organisatorischen Aufbau der Unternehmen dem Proletariat als Herrschaftsinstrument gegenübertritt, ist die logische Konsequenz, die in den Konzepten der wissenschaftlichen Betriebsführung, wie sie etwa von Frederick Taylor (1922) entwickelt wurden, kulminierte.

Angesichts der Probleme bei der Umsetzung tayloristischer Managementstrategien wurde aber sehr rasch klar, dass allein durch die Konzentration auf Kontrolle und Überwachung die Herrschaft des Kapitals über die Produktionsprozesse nicht erklärt werden kann. Dies hat damit zu tun, dass sich die an ihre TrägerInnen gebundene Arbeitskraft in den kapitalistischen Produktionsverhältnissen letztlich selbst anwendet, jeder Arbeitsprozess also zuerst durch den Kopf der Arbeitenden hindurch muss. Daher rückt selbst in extrem entfremdeten, vereinfachten und unter umfassender Kontrolle und Überwachung stehenden Arbeitsprozessen die Frage, wie die aktive Zustimmung der Arbeitskräfte Arbeit zu leisten, gesichert werden kann, in den Vordergrund (Burawoy 1985).

> „Der Arbeiter muss auch arbeiten *wollen*. Das Grundproblem jeder betrieblichen Organisation der Arbeit besteht demgemäß darin, den Arbeiter als Subjekt der Arbeitskraft zu dieser Mitwirkung zu veranlassen.“ (Berger/Offe 1984: 92, Hervorhebung im Original)

Durch diese Überlegungen konnte der enge Fokus auf repressive Überwachungsstrategien überwunden und Kontrolle nicht als technologische Erfordernis, sondern auch als Gegenstand sozialer Kämpfe, deren Feld damit erweitert wurde, sichtbar gemacht werden. Die Erzeugung der Bereitschaft der Arbeitskräfte, das Potenzial ihrer Arbeitskraft durch Arbeit zu realisieren, ist das Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen in den Produktionsverhältnissen und der Etablierung spezifischer Kompromisse mit den ArbeiterInnen, in denen die stets umkämpfte Hegemonie des Kapitals über die Arbeits- und Produktionsprozesse sichergestellt werden muss.

Das Problem der Konzentration der meisten kritischen Untersuchungen zu den kapitalistischen Arbeitsprozessen auf die Frage der Überwachung bzw. der Zustimmung der Lohnabhängigen besteht jedoch darin, dass der Fokus der Diskussion damit weiterhin im dequalifikationstheoretischen Verständnis der Entwicklung der Fähigkeiten und Kompetenzen der Lohnabhängigen verblieb. Die Frage, ob die Arbeitskräfte auch über die Fähigkeiten und Kompetenzen verfügen, die ihnen überhaupt erst ermöglichen, den Gebrauchswert ihrer

Arbeitskraft zu realisieren, schien daher lange Zeit relativ „unproblematisch“, da die Auswirkungen der Subsumtion der Lohnabhängigen unter das Kapital auf ihre Fähigkeiten und Kompetenzen als klar galten.

Ja mehr noch: Die sich spätestens seit den 1970er Jahren abzeichnenden Veränderungen der Arbeit und die damit verbundenen höheren Qualifikationsanforderungen, die als „Rücknahme der Arbeitsteilung“ und „Reprofessionalisierung der Facharbeit“ interpretiert wurden, brachten das überkommene Kritikparadigma der kapitalistischen Arbeitsprozesse in eine Krise (Moldaschl 2002; Wolf 1998). Vor dem Hintergrund des Dequalifizierungstheorems ist es schwierig, Entwicklungstrends wie die Mobilisierung des subjektiven Faktors in der Produktion, das gesteigerte Qualifikationsniveau, die Abflachung der innerbetrieblichen Hierarchien, die Stärkung kooperativer Aspekte (Gruppenarbeit) oder die Eigenverantwortung der Beschäftigten adäquat zu kritisieren. Es reicht nicht, sie als eine Form der Intensivierung der Arbeit oder als ideologische Verschleierung der tatsächlichen Arbeitsbedingungen abzutun.

Für die grundlegende Kritik der Arbeits- und Produktionsprozesse im postfordistischen Akkumulationsregime ist es daher unerlässlich, eine kritische Theorie der qualifizierten Arbeit zu entwickeln. Diese muss am Doppelcharakter der Arbeit (als Tauschwert und Gebrauchswert) im Kapitalismus ansetzen, der die Arbeitskräfte zwingt, sich gegenüber ihrer Arbeit in einer doppelten Art und Weise zu verhalten, sich also einer „doppelten Zweckstruktur“ zu unterwerfen (Beck/Brater 1978). Das heißt, sie müssen zum einen bereit und v.a. fähig sein, konkrete, nützliche Arbeit zu leisten, zum anderen müssen sie ihr Arbeitsvermögen – also ihre Fähigkeiten und Kompetenzen – so einrichten, dass sie sich erfolgreich als Ware Arbeitskraft verkaufen und ihre Reproduktionsbedürfnisse und -notwendigkeiten befriedigen können (Beck/Brater 1978: 92).

Der damit angesprochene Doppelcharakter der konkreten Formen des Arbeitsvermögens zeigt, warum auch die technologisch-sachlichen Aspekte der Arbeit nicht von ihren gesellschaftlichen Dimensionen zu trennen sind, und qualifizierte Arbeit daher ein Feld sozialer Kämpfe darstellt, deren Zusammensetzung nicht vom jeweiligen Entwicklungsstand der Produktivkräfte abgeleitet werden kann. In diesen werden einerseits die Beschäftigten zu aktiven, selbstbewussten und selbständigen Subjekten konstituiert, andererseits bewegen sich in ihnen die Widersprüche zwischen Lohnarbeit und Kapital. Das heißt, im Prozess der

Auseinandersetzungen um Qualifikationen werden das (imaginäre) Verhältnis der Individuen zu den Produktionsverhältnissen und ihre Position in der Arbeitsteilung konstituiert (Althusser 1976). Qualifikationen stellen somit bestimmte ideologische Anrufungen der Individuen (Beruf!) dar, die in einer Reihe von „ideologischen Staatsapparaten“ ausgearbeitet und in unterschiedlichen Formen den Individuen vermittelt bzw. in Lernprozessen von diesen aktiv angeeignet werden. Durch berufliche Qualifikationen und Bildung werden die Individuen daher zu fähigen und kompetenten (Arbeits)subjekten, die ein „Zentrum von Initiative“ darstellen und in den gesellschaftlichen Verhältnissen „ganz von alleine“ (Althusser 1976: 168) und freiwillig funktionieren. Das heißt, in und durch Qualifikationen erlangen die Individuen im ganz konkreten Sinn ein (imaginäres) Bewusstsein über die Verhältnisse, in denen sie sich befinden, und das sie in Arbeit realisieren. Gleichzeitig werden in den umkämpften Konstruktionsprozessen des Gebrauchswertes der Ware Arbeitskraft die kapitalistischen Produktionsverhältnisse als Herrschaftsbeziehung reproduziert.

13.3. Innovationsfähigkeit und finanzgetriebenes Akkumulationsregime

Die gegenwärtigen Auseinandersetzungen um die Konstitution des Arbeitsvermögens resultieren auch aus der konstitutiven Bedeutung von Flexiblität und Innovationsfähigkeit/Innovationen für das postfordistische Akkumulationsregime (Jessop 2002). Die Deregulierung und Flexibilisierung des internationalen Kapitalverkehrs und die damit verbundenen Globalisierungsprozesse führen im postfordistischen Akkumulationsregime zu einer Dominanz des sogenannten Shareholder-Values. Dies zwingt die Unternehmen zu möglichst hohen Gewinnspannen, die v.a. dann zu lukrieren sind, wenn man aufgrund der Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen Extraprofite erzielen kann. Die Verstärkung der Innovationsaktivitäten hängt auch mit der sogenannten Dritten Industriellen Revolution zusammen, in der Informations- und Kommunikationstechnologien zu einer umfassenden Umgestaltung der Produktionsprozesse aber auch zur Entwicklung neuer Konsumgüter geführt haben. Außerdem müssen Unternehmen spätestens seit den 1980er Jahren als Reaktion auf die Sättigung der Märkte für standardisierte Massengüter Absatzprobleme durch die Diversifizierung des Angebotes und verkürzte Produktionslebenszyklen beantworten, was ebenfalls den Innovationsdruck erhöht (Sauer et al. 2001: 184).

Die skizzierten Entwicklungsdynamiken zwingen die Unternehmen zur permanenten Reorganisation der internen Prozessstrukturen, in der nicht nur einzelne Bereiche und Abteilungen Gegenstand beschleunigter Rationalisierung werden, sondern die gesamte vertikale Produktions- und Wertschöpfungskette, um die reorganisierte Arbeitsteilung und Kooperation als Produktivkraft nutzen zu können (Sauer et al. 2001: 185). In diesem Kontext ist insbesondere die Dezentralisierung der Unternehmensstrukturen von zentraler Bedeutung, die darauf abzielt, als Antwort auf die gestiegene Komplexität und Kontingenz ökonomischer Prozesse die Autonomie einzelner Unternehmensteile zu erhöhen, ohne zugleich den Durchgriff der Unternehmensführungen auszuhebeln (Jürgens et al. 2003). Die Reorganisation der unternehmerischen Strukturen ist außerdem von einer Restrukturierung der nicht unmittelbar auf die Erstellung der jeweiligen Waren und Dienstleistungen bezogenen Tätigkeiten begleitet. Die „indirekten" Aktivitäten werden sogar in gewisser Weise aufgewertet und ausgeweitet. Forschung und Entwicklung und auch Qualitätssicherung sind in den Produktionsprozessen nicht mehr sequenziell angeordnet, sondern prozessbegleitende, parallele Querschnittsmaterie (Baethge/Baethge-Kinsky 1998a) und werden sukzessive in die Produktionsarbeit integriert.

Wesentliches Ziel dieser Prozesse ist die Verlagerung der mit den Produktions- und Akkumulationsprozessen verbundenen Risiken von den fokalen Unternehmen auf vor- und nachgelagerte Produktionsstufen und –segmente (Sauer et al. 2001) und auf die Beschäftigten. Dies bedeutet, dass die Unternehmen nicht nur unternehmerisches Risiko und Unsicherheit an die Beschäftigten weitergeben, sondern auch Aufgaben der Rationalisierung und Optimierung der operativen Abläufe, also der kontinuierlicher Verbesserung und Innovation, von diesen übernommen werden müssen.

Mit den skizzierten Veränderungen der kapitalistischen Produktionsverhältnisse rücken die konstitutive Instabilität und Dynamik der Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise, die durch permanente Umwälzungen der Produktionsprozesse und –bedingungen geprägt ist, in den Vordergrund. Die kapitalistische Produktionsweise führt, wie schon Marx herausarbeitete, zu einer vollständigen Aufhebung aller „Ruhe, Festigkeit, Sicherheit der Lebenslage" der Lohnabhängigen, die mit einem permanenten Wechsel der Arbeiten konfrontiert sind, die die „absolute Disponibilität der Menschen für wechselnde Arbeitserfordernisse" (Marx 1972: 511) fordert. Im Kapitalismus ist Veränderung daher eine Methode der Herrschaft(ssicherung) (Negri 1992), die durch die Umwälzung der

Produktionsverhältnisse die Fähigkeiten der Ware Arbeitskraft, sich mit den Produktionsmitteln zu verbinden, immer wieder prekär werden lässt und so die permanente Anpassung und Veränderung des Arbeitsvermögens zur konstitutiven Anforderung an die Lohnabhängigen macht. Die Reproduktion des Kapitalismus ist daher als Veränderung, als ununterbrochener Innovationsprozess zu denken, der nicht den besonderen Qualitäten und Fähigkeiten einzelner unternehmerischer Individuen – den schumpeterschen Entrepreneuren – entspringt, sondern in den Produktionsverhältnissen erst entsteht.

13.4. Vom wohlfahrtsstaatlichen zum subjektivierten Krisenmanagment

Da dem modernen wirtschaftswissenschaftlichen Verständnis von Innovation die organisatorischen, gesellschaftlichen und nicht zuletzt staatlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingung von kapitalistischen Innovationen bewusst sind (Kreisky et al. 2006b), ergibt sich hier ein wesentlicher Begründungszusammenhang für den workfaristischen Umbau des Wohlfahrtsstaates zur Stabilisierung des postfordistischen Akkumulationsregimes. Die Notwendigkeit der Veränderung und Anpassung des Arbeitsvermögens der Individuen, für die Workfare steht, verweist auf eine grundlegende Modifikation der Funktion des Wohlfahrtsstaates, die nicht mehr darauf abzielt, die Menschen vor den Auswirkungen der Bewegungen des Kapitals zu schützen, um sie als Arbeitskräfte zu erhalten, sondern die Bewältigung der Instabilität und Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Produktionsweise den Individuen überträgt. Die Funktion des Wohlfahrtsstaates bestand nach Claus Offe (1993; 1984) in der Verwandlung von Menschen in Arbeitskräfte, die bereit waren, sich den fordistischen Produktionsverhältnissen (Taylorismus, Massenproduktion etc.) zu unterwerfen und der neuen Lebensweise (Massenkonsum) anzupassen. Neben dem Ausbau der sozialen Sicherungssysteme (Arbeitslosenversicherung, Pensionen), der öffentlichen Gesundheitssysteme, des sozialen Wohnungsbaus etc, die (v.a.) die (physische) Reproduktion der Ware Arbeitskraft sicherten, stellte auch der Ausbau der Bildungssysteme einen wesentlichen Pfeiler des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements des Fordismus dar, durch den die Funktion des Wohlfahrtsstaates durch die staatliche Organisation der individuellen Sozialisation durch Bildungsprozesse realisiert wurde.

Gleichzeitig war mit Wohlfahrtsstaat ein Mechanismus gefunden, die grundlegende Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Produktionsweise einzuhegen. Diese führt nämlich dazu, dass von den Bewegungen des Kapitals beständig und kumulativ gesellschaftliche Phänomene

und Elemente geschaffen werden, die nicht durch den Akkumulationsprozess behandelt werden können, gleichzeitig aber auf ihn zurückwirken. Mit dem Wohlfahrtsstaat und dessen interventionistischen Aktivitäten (öffentliche Investitionsprogramme zur Sicherung der Nachfrage etc.) wurden spezifische Formen des Krisenmanagements etabliert, die die erweiterte Reproduktion des Kapitals sicherten und darüber hinaus das Kapital vor den von seiner Bewegung hervorgebrachten Entwicklungen schützten (Offe 1973). Spätestens in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zeigte sich aber, dass es im gegebenen institutionellen Arrangement schwieriger wurde, zu verhindern, dass aus den systemfremden Formen, welche notwendig aus den Effekten der kapitalistischen Verwertungsprozesse entstehen, tatsächlich systemfremde Inhalte werden, die erstere substanziell in Frage stellen (Offe 1973). Die Entwicklungsdynamik verlagerte sich nämlich zunehmend von der Sphäre des Tausches in jene der Entscheidung und wurde Gegenstand von Politik und der sich entfaltenden sozialen Kämpfe, was zu einer Krise der im fordistischen Wohlfahrtsstaat verkörperten Krisenmanagements führte.

Die skizzierte Funktion des Wohlfahrtsstaates betrifft nicht zuletzt auch Fragen der Reproduktion der Lohnabhängigen, die aufgrund der Fiktivität des Warencharakters von Arbeitskraft außerhalb der kapitalistischen Ökonomie stattfindet (Offe 1984), aufgrund des stummen Zwangs der Verhältnisse in der kapitalistische Produktionsweise jedoch an diese gebunden bleibt, da das Proletariat über keine alternativen Formen der Subsistenz verfügt. Gleichzeitig bedroht und verunmöglicht die permanente Ausdehnung der Verwertungslogik die für die fortgesetzte Dynamik der kapitalistischen Produktionsweise konstitutiven außerökonomischen Reproduktionsprozesse. Dabei geht es nicht nur um das physische Überleben der Arbeitskräfte und ihrer Familien bei Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit, sondern eben auch um die Reproduktion der Fähigkeiten und Kompetenzen des Gebrauchswertes der Ware Arbeitskraft, die durch die Dynamik der Akkumulationsprozesse, zu denen technologischer Wandel genauso gehört wie Arbeitslosigkeit, permanent bedroht sind. Ein wesentlicher Mechanismus zur Bearbeitung dieser Krisenmomente war die staatliche/öffentliche Organisation temporärer Ausnahmen vom Zwang, an Verwertungsprozessen teilzunehmen – also die partielle Dekommodifizierung der Ware Arbeitskraft (Offe 1984) – und sich bspw. bilden zu können..

Die Kämpfe in und um die Bildungssysteme, in denen sich die Widersprüchlichkeit des Wohlfahrtsstaates zeigt, spitzten sich spätestens mit der Bildungsexpansion seit den 1960er

Jahren und den damit verbundenen Demokratisierungstendenzen des Zugangs zu höher Bildung zu. Zwar war auch im Fordismus höhere Bildung – in bürgerlichen Gesellschaften traditionell konzipiert als „zweck"frei – lange Zeit nur auf Basis einer institutionellen und inhaltlichen Trennung von der beruflich orientierten Ausbildung für die proletarisierten Schichten zu haben, wie sie in besonders rigider Form in den gegliederten Bildungssystemen der deutschsprachigen Länder zum Ausdruck kommt. Freie Bildung konnte unter kapitalistischen Bedingungen bis weit in die fordistische Phase daher nur als Reproduktion der herrschenden Klassen und der staatlichen Eliten konstituiert werden, sodass die „reflexiv(en), offen(en) und kommunikativ(en), lernend(en), problemorientiert(en), kritisch(en) und fallibilistisch(en)" Fähigkeiten (Demirovic 2004b), die durch einen wissenschaftlich orientierten Bildungsprozess vermittelt werden könnten, auf wenige marginalisierte, kritische Intellektuelle beschränkt blieb. Durch die Bildungsexpansion wurde jedoch einem wachsenden Teil der Bevölkerung der Zugang zu Wissen ermöglicht, das die Fähigkeit zur begrifflichen Erfassung der alltäglichen Erfahrungen und reflexiven Auseinandersetzung mit der Inkohärenz des Alltagsverstandes verbreiterte. Dadurch wurde die in der bürgerlichen Gesellschaft traditionell auf schmale Schichten beschränkte Fähigkeit zur Analyse und Gestaltung komplexer gesellschaftlicher Prozesse und Abläufe auf größere soziale Gruppen ausgedehnt.

In den sozialen Kämpfen seit 1968 geraten daher insbesondere die herrschenden, also kapitalistischen, Organisationsformen gesellschaftlicher Produktion und Arbeitsteilungen auf der einen Seite und die Reproduktion der Ware Arbeitskraft in den Bildungssystemen auf der anderen Seite in das Visier der Auseinandersetzungen. Der Angriff auf entfremdende Arbeitsformen, die Intensivierung der Arbeit und Entwertung der Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte, die auf je unterschiedliche Weise die tayloristisch-fordistischen Fabriksregime geprägt hatten, verband die Kämpfe der ArbeiterInnen mit den Kämpfen der Protestbewegung um eine andere Lebensweise im Allgemeinen und gegen autoritäre Bildungsinstitutionen und die Verschulung der Gesellschaft im Besonderen.

Die in diesen Dynamiken eröffneten Möglichkeiten einer revolutionären Umgestaltung der Gesellschaft und Demokratisierung aller Lebensbereiche scheiterten auf der einen Seite aber nicht zuletzt an den inneren Widersprüchen der darauf folgenden sozialdemokratischen Reformprojekte (bürokratische Kontrolle von oben) und an den Verfallserscheinungen der sozialen Bewegungen, die oft erstaunlich rasch von der selbsternannten Avantgarde des

Proletariats zum neuen KleinbürgerInnentum wurden (Poulantzas 1975a), das sich in den Überbauten der Gesellschaft schließlich zur Personifikation des nachhaltigen und ökologischen Kapitalismus machte. Auf der anderen Seite geriet aber auch von Seiten der sich formierenden neoliberalen und neokonservativen Reaktion die überkommene Form des wohlfahrtsstaatlichen Krisenmanagements unter Druck. Diese zielt einerseits auf einen Rückbau der dekommodifizierenden Elemente des Wohlfahrtsstaates (Abbau und Kapitalisierung der sozialen Sicherungssysteme) und auf die Privatisierung und Liberalisierung des öffentlichen Sektors, um die für die Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise notwendigen Aktivitäten durch eine umfassende Vermarktlichung wieder zu entpolitisieren und der Tauschwertorientierung zu unterwerfen. Andererseits gelang es ihr, die von den sozialen Bewegungen formulierte Kritik an der rigiden Arbeitsorganisation des Fordismus und der staatlichen Kontrolle der Bildungsprozesse mit Vorstellungen von Eigenverantwortung und Individualismus zu verbinden, sodass Emanzipation als Befreiung des Homo Oeconomicus und individuellen Nutzenmaximierers uminterpretiert werden konnte.

Der neoliberale Angriff auf den Wohlfahrtsstaat und die Bildungssysteme zielt daher darauf ab, die Reproduktion des Arbeitsvermögens als Humankapital wieder an die Imperative der Kapitalakkumulation zu binden. Ja mehr noch, auf diese Weise wird durch Workfare und Aktivierung eine neue Form des Krisenmanagements durchgesetzt, die die Bewältigung der von den Bewegungen des Kapitals hervorgerufenen Effekte zur Aufgabe der Individuen macht. Die Lohnabhängigen müssen eigenverantwortlich fähig und bereit sein, permanent ihr Arbeitsvermögen in Lernprozessen zu verändern und ihre subjektiven Fähigkeiten zu mobilisieren, um ein „Maximum an Tauschoptionen für Kapital und Arbeit“ zu ermöglichen und nicht prognostizierbare Erfordernisse, die aus der konstitutiven Instabilität des postfordistischen Akkumulationsregimes resultieren, verarbeitbar zu machen und den neuen Anforderungen anzupassen (Offe 1975a).

13.5. Arbeit als Lernprozess – Veränderung des Kapitalismus durch Veränderung der Ware Arbeitskraft

Der postfordistische Workfare-Staat „versorgt“ daher das Kapital mit Arbeitskräften, die fähig und bereit sind, als Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft die Dynamik der Akkumulationsprozesse zu sichern, da die Lernfähigkeit der Arbeitskräfte für das

postfordistische Produktionsmodell von zentraler Bedeutung ist. Diese ergibt sich gewissermaßen aus einer "Selbstkritik" des Managements an den überkommenen tayloristisch-fordistischen Überwachungsstrategien, der Monopolisierung der Wissens- und Lernaktivitäten beim Management und bei Innovationsspezialisten und der damit verbundenen Dequalifikation der Arbeitskräfte (Jin/Stough 1998; Baethge/Baethge-Kinsky 1998a). Zu diesen "Einsichten" musste das Kapital aber nicht zuletzt durch die Kämpfe der Lohnabhängigen gegen die überkommenen tayloristischen Produktionsmethoden, wie sie insbesondere seit 1968 sichtbar geworden waren, gezwungen werden. Die Betonung der Lernfähigkeit der Beschäftigten und die Organisation der Arbeit als Lernprozess zielen daher nicht nur auf die Bereitschaft der Arbeitskräfte, für andere zu arbeiten und sich den damit verbundenen Kontrollinstrumenten der wissenschaftlichen Betriebsführung zu unterwerfen. Vielmehr versprechen lernorientierte Managementstrategien die Neugier und Kreativität der Beschäftigten zu entwickeln, um ihre Bereitschaft und Fähigkeit, sich aktiv an den Innovationsprozessen zu beteiligen und Rationalisierungsprozesse in Eigenregie voranzutreiben, sicherzustellen (Jin/Stough 1998).

Dem passiven und quasi automatisierten, auf zerstückelte Wissenselemente ausgerichteten Verständnis der Vermittlung und Aneignung von Wissen und Fähigkeiten des Taylorismus wird nun ein aktives, systematisches und integrales Lernkonzept gegenüber gestellt. Die Schaffung, Diffusion und Transformation von Wissen soll im wettbewerbsfähigen Unternehmen des Postfordismus systematisiert und im gesamten Organisationsprozess verkörpert und materialisiert werden. Dies zielt auf die explizite Überwindung der tayloristischen Arbeitsteilungen und will sicherstellen, dass die institutionellen Arrangements vorhanden sind, um Ausführung und Konzeption miteinander zu verbinden (kritisch Contu et al. 2003; Örtenblad 2002).

> „Active learning involves systemic institutional arrangements which try to integrate conception with execution at all levels of a firm and synthesize existing knowledge and skills across departmental boundaries and along the value chain of a product and therefore create new knowledge.“ (Jin/Stough 1998: 1287)

Aktive Lernprozesse werden bspw. folgendermaßen konzipiert: Sie sollen zielgerichtet sein und beruhen auf der intrinsischen Motivation, dem Selbstbewusstsein und der Würde der Arbeitskräfte bzw. ihrer Neugier und Freude am Lernen und an Kreativität beruhen, welche als Voraussetzung verstanden werden, um aktiv in Veränderungsprozesse eingreifen zu können. Das heißt, Lernen wird als Anforderung an die Beschäftigten herangetragen und mit

dem Versprechen verknüpft, darüber eine Humanisierung der Arbeitswelt zu erreichen. Die Unterscheidung von Arbeit und Lernen im Innovationsprozess verschwimmt mehr und mehr (Dehnbostel 2006; Kühnlein/Paul-Kohlhoff 2001; Jin/Stough 1998).

Diese Veränderungen dienen den Unternehmen einerseits zur Kostenreduktion, da die Anforderung an die Arbeitskräfte, ihre Kompetenzen weiter zu entwickeln, mehr und mehr Bestandteil der Arbeitsprozesse selbst wird. Andererseits bedingen sie auch eine Reorganisation der Personalmanagementstrategien der Unternehmen,

> „wie zum Beispiel die Verbindung von Qualifizierung und Personalentwicklung, die Betonung von informellen Lernprozessen und die stärkere Verzahnung von Arbeiten und Lernen. Die Gestaltung des gesamten Arbeitsprozesses mit seinen personalen, organisatorischen und technologischen Bedingungen wird ins Verhältnis zur qualifikatorischen Entwicklung der Mitarbeiter/innen gestellt.“ (Kühnlein/Paul-Kohlhoff 2001: 267).

Nach Rolf Arnold und Philipp Gonon (2006) wird damit der Betrieb immer mehr zum „eigentlichen Gestaltungsprinzip der beruflichen Entwicklung“. Insofern die Grenzen zwischen Arbeits- und Lernprozessen in den betrieblichen Restrukturierungsprozessen des Arbeitskräfteeinsatzes zum Verschwimmen gebracht werden, gelingt es den postfordistischen Unternehmen, die betrieblichen Lernprozesse mit Innovations- und Veränderungsprozessen zu koppeln. Die Fähigkeit zu lernen wird zum „universellen Veränderungsmodell“ (Geißler/Orthey 1998: 86) und damit zum Rationalisierungsmodus auf der Suche nach einem dauerhaften Entwicklungspfad im Übergang zum Postfordismus. Lernen macht Rationalisierung zur Aufgabe der Beschäftigten, in der diese nicht nur Arbeits- und Produktionsprozesse, sondern zugleich sich selbst verändern müssen, um die Profitabilität des Unternehmens zu sichern.

Aus Perspektive der Arbeitskräfte geht es dabei um die stets abrufbare Fähigkeit, aus der Rolle des Arbeitenden, der sich mit den materiellen und immateriellen Arbeitsaufgaben und Determinanten des Produktionsprozesses auseinandersetzen muss, in die des Lernenden zu schlüpfen (Geißler 1998: 45). Die Fähigkeit zu lernen besteht demnach darin, die Qualität der eigenen Arbeit aktiv zu erhalten und sie zum Gegenstand der Selbstbeobachtung und Reflexion zu machen. Die Subjektivierung der Arbeit und die Rehabilitierung der Subjekte, die als Herrschaft aus der Distanz, Zwang zur Freiheit oder indirekte Steuerung gedacht werden (Moldaschl 2002), konkretisieren sich daher m.E. erst in der von den Individuen geforderten Fähigkeit zu lernen und die eigenen Fähigkeiten und Kompetenzen zu verändern.

Dies kann das Subjekt aber nicht für sich allein leisten, sondern nur in Kooperation und Auseinandersetzung mit anderen. Lernfähigkeit hat daher in diesem Verständnis die Teilnahme an Kooperations-, Lern- und Selbsterziehungssystemen bzw. Lerngemeinschaften zum Inhalt. Als Mitglieder in lernenden Organisationen bzw. Lerngemeinschaften müssen sie die Fähigkeit haben, sich der gemeinsam praktizierten, sozialen Regeln des jeweiligen Bereichs bewusst zu werden und sie gegebenenfalls in Konfrontation mit bestimmten Ansprüchen und Forderungen, über die ein Konsens hergestellt werden soll, zu verändern. Dieser Prozess ergibt aber keine freie Assoziation der ProduzentInnen, sondern will das Problemlösungspotenzial der Kooperationsgemeinschaft verbessern, um die Profitabilität des Unternehmens zu sichern. Aus der wissenschaftlichen Betriebsführung wird damit ein pädagogisches Projekt, der Arbeitsprozess wird zugleich als (Selbst-)erziehungs- und Bildungsprozess der Arbeitskräfte konzipiert.

Angelehnt an die gesellschaftlichen Utopien vieler Theorien zur Dienstleistungsgesellschaft wird behauptet, dass durch diese Entwicklungen die immer wieder kritisierte Trennung zwischen allgemeiner und zweckfreier, in der gesellschaftlichen Realität den bürgerlichen Klassen vorbehaltener Bildung und einer an ökonomischen Zwecken und der Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen orientierten Ausbildung, die der ArbeiterInnenklasse vorbehalten bleibt, überwunden wird. In der „learning economy“ des postfordistischen Kapitalismus soll daher, so die ideologische Untermauerung dieser Entwicklungstendenzen, der Interessensgegensatz zwischen den Lohnabhängigen, die eine Reduktion ihres Arbeitsvermögens auf Arbeitskraft durch die umfassende Entwicklung und Realisierung ihrer Potenziale verhindern wollen, und den Unternehmen, die möglichst produktive Arbeitskräfte einsetzen wollen, aufgehoben werden, indem ersteres zur Voraussetzung des letzteren gemacht wird (Bittlingmayer 2005; Bittlingmayer/Bauer 2006). Die Fähigkeit der Menschen, zu lernen und damit ihre Potenziale zu entwickeln und zu realisieren soll auf diese Weise mit den Erfordernissen der Kapitalverwertung versöhnbar werden. Ja mehr noch, die positive Bezugnahme auf die Lernfähigkeit der Lohnabhängigen durch das Kapital wird quasi zur Voraussetzung für Emanzipations- und Selbstverwirklichungsansprüche der Individuen, die daher nicht erkämpft werden müssen, sondern quasi ein Nebeneffekt der gesellschaftlichen Entwicklung sind.

13.6. Schlussfolgerungen

Das postfordistische Akkumulationsregime zielt auf eine umfassende Förderung der Fähigkeiten der ökonomischen AkteurInnen zu Innovation und Veränderung ab, um auf diese Weise einen dauerhaften Wachstumspfad etablieren zu können. Wie gezeigt, ist das weniger als Befreiung des UnternehmerInnentums und dessen Fähigkeit zur kreativen Zerstörung zu interpretieren, sondern als fundamentale Transformation der Arbeits- und Produktionsverhältnisse, die sich nicht zuletzt in der und durch die Anpassung des Arbeitsvermögens der Arbeitskräfte in den gesellschaftlichen Lernprozessen vollzieht.

Die wachsende Bedeutung der Fähigkeit der Arbeitskräfte, zu lernen und sich neuen Bedingungen anzupassen oder gar selbst Neuerungen hervorzubringen, wird in kritischen Diskussionen oft mit einer bestimmten Interpretation des Umbaus der Bildungs- und Erziehungssysteme verbunden. Diese betonen, dass (Aus)Bildung zunehmend ökonomischen Kriterien (Kosten) unterworfen und nach am Markt orientierten Effizienzkriterien organisiert wird (Bewirtschaftung von Ausbildungsplätzen). Sie heben daher die Privatisierung und Liberalisierung von Bildungsinstitutionen, in denen Staaten das Monopol hatten und die nun für eine Vielzahl von Anbietern geöffnet werden, hervor, wodurch ein heterogener Markt (insbesondere in Weiterbildungs- und arbeitsmarktpolitischen Bereichen) entstehe, der massiven Prekarisierungstendenzen ausgesetzt ist. Diese Entwicklungen können aber nicht so interpretiert werden, dass sich der Staat aus den Bildungsprozessen zurückzieht. Vielmehr geht es um eine Veränderung der Steuerungsmechanismen in diesen Bereichen und der damit verbundenen Zugriffsmöglichkeiten auf die Subjekte durch pädagogische Prozesse.

Die neoliberale Kommodifizierung der Ausbildungs- und Schulsysteme führt demnach insgesamt nicht zu einem Abbau derselben. Vielmehr geht um darum, die in den Bedürfnissen nach höherer Bildung zum Ausdruck kommenden Ansprüche auf Selbstbestimmung und Subjektivität zu entpolitisieren und zu individualisieren (Betonung der Eigenverantwortung, Durchsetzung eines Selbstverständnisses als ArbeitskraftunternehmerIn/Humankapital, Bildung als Investition etc.) und die aus Bildung resultierenden Möglichkeiten einer demokratischen Gestaltung der Gesellschaft durch die Anforderung die Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Produktionsverhältnisse durch Anpassung des eigenen Arbeitsvermögens zu bewältigen, zu ersetzen. Diese Entwicklungen bedingen aber auch eine grundlegende Veränderung der Herrschaft des Kapitals in und über die Produktionsverhältnisse, die von den Lohnabhängigen selbst in Veränderungsprozessen aufs Neue hergestellt werden muss.

Die Aufrechterhaltung der kapitalistischen Produktionsweise, die Bewältigung der von ihr permanent erzeugten und ihre Reproduktion bedrohenden gesellschaftlichen Effekte werden somit zur Aufgabe der Individuen. Der postfordistische Kapitalismus beruht daher nicht einfach auf der Fähigkeit der Menschen, im Arbeitsprozess ihre Kräfte und Fähigkeiten in Bewegung zu setzen und die ihnen äußere Natur (materielle Objekte und soziale Beziehungen) durch Arbeit zu transformieren. Vielmehr wird ihre Fähigkeit, gleichzeitig in den Arbeitsprozessen ihre Möglichkeiten und Kräfte zu entwickeln (Marx 1972), um sich selbst zu verändern, zur wesentlichen Produktivkraft für die auf Permanenz gestellten Innovationsprozesse. Die Selbstveränderung der subjektiven Fähigkeiten und Kompetenzen durch Lernen wird zur Voraussetzung der Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise.

> „Indem er durch diese Bewegung auf die Natur außer ihm wirkt und sie verändert, verändert er zugleich seine eigene Natur. Er entwickelt die in ihr schlummernden Potenzen und unterwirft das Spiel ihrer Kräfte seiner eigenen Botmäßigkeit.“ (Marx 1972: 192)

Die emphatische Bezugnahme auf die Subjektivität und das souveräne Selbst der Beschäftigten in den postfordistischen Produktionsverhältnissen gewinnt aber ihren Maßstab nicht aus einer kritischen Reflexion und kollektiv organisierten Praxis der individuellen Emanzipation. Vielmehr werden der individuelle Erfolg auf dem Arbeitsmarkt, die Profitabilität des jeweiligen Betriebes im globalisierten Wettbewerb und die Sicherung des nationalen Standortes zur Richtschnur für den Erfolg der individuellen Humankapitale. Krisenerscheinungen werden als Scheitern der einzelnen Arbeitskräfte am Markt interpretiert und der individuellen Bewältigung durch verstärkte Anpassungsanstrengungen überantwortet. Der über den Lernimperativ konstituierte Anpassungsdruck bringt somit auf sehr spezifische Weise den Machtverlustes der Lohnabhängigen im postfordistischen Akkumulationsregime zum Ausdruck, da Macht auch als Möglichkeit, nicht lernen zu müssen, gedeutet werden kann, wie Karl W. Deutsch festgestellt hat.

Lebenslanges Lernen und permanente Umschulung gerinnen zum Selbstzweck, also zum „neuen Geist des Kapitalismus“, der zwar die individuelle Reproduktion nicht garantieren kann, aber deren unhintergehbare Voraussetzung darstellt. Durch die Verallgemeinerung selbstgesteuerter und selbstorganisierter lebenslanger Lern- und Weiterbildungsaktivitäten, die die Hegemonie des Höherqualifizierungspostulates in den alltägliche Praxen der Individuen materialisieren, entstehen aber neue Polarisierungslinien der Entwertung der

Arbeitskraft und ihrer Fähigkeiten und Kompetenzen. Die Strukturierung der Klassenverhältnisse (Vester 2009) wird zum Medium und Ergebnis der Aktivitäten der ArbeiterInnenklasse selbst, die stets davor Angst haben müssen, dass die Lernaktivitäten ihrer Konkurrenten ihr eigenes Arbeitsvermögen veralten lassen.

Unter diesen Bedingungen ist Prekarisierung nicht nur das Ergebnis der Rekommodifizierung der Ware Arbeitskraft durch den Abbau der sozialen Sicherungssysteme und der arbeitsrechtlichen Absicherungen. Vielmehr machen sich die Lohnabhängigen durch die von ihnen geforderten Verhaltensweisen permanent selbst prekär, da in den Lernprozessen das einmal erworbene Bündel an Fähigkeiten und Kompetenzen immer wieder zur Disposition gestellt wird und nur durch permanentes Weiterlernen überhaupt so etwas wie eine Biographie entstehen kann.

BIBLIOGRAPHIE

Adler, Michael (2004): Combining welfare-to-work measures with tax credits. A new hybrid approach to social security in the United Kingdom", *I*, Vol 57, No 2; in: International Social Security Review, 57, 2, S. 87-106

Aglietta, Michel (2000): A theory of capitalist regulation. The US experience., London/New York

Aiginger, Karl/Tichy, Gunther/Walterskirchen, Ewald (2006): Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. WIFO-Weißbuch., Wien

Althaler, Karl S./Dimmel, Nikolaus (1993): Sozialpolitische Handlungsfelder der experimentellen Arbeitsmarktpolitik. Aushandlungsformen, Kooperation und Konflikt zwischen Arbeitsmarktverwaltung, Ländern und Gemeinden; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 22, 3, S. 343-360

Althusser, Luis (1976): Ideologie und ideologische Staatsapparate (Anmerkungen für eine Untersuchung); in: Althusser, Luis (Hg.), Ideologie und ideologische Staatsapparate, Hamburg, S. 108-168

Andree, Dagmar/Moser, Rudolf (2006): Arbeitslose wollen mehr Zeit für intensivere Beratung; in: WISO, 29, 1

Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG) (2007): Download Februar 2008 www.ris2.bka.gv.at/

Arbeitsmarktservice (AMS) (2008a): Arbeitsmarktlage 2007, Wien

Arbeitsmarktservice (AMS) (2008b): Bundeslandprofile 2007 - Wien. Graphisches Arbeitsmarktinformationssystem, Wien

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) (1999): Richtlinie Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (Förderung von Einzelarbeitsplätzen bei gemeinnützigen Projekten, Nummerierung: AMF/6-1999, GZ: BGS/AMF/1102/9784-1999, gültig ab 01. August 1999, www.bdv.at/richtlinien/ (Download: August 2006)

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) (2001): Richtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB), Nummerierung: AMF/14-2001, GZ: BGS/AMF/115, Gültig ab 01. Oktober 2001. ., (http://www.bdv.at/richtlinien/ (Download: August 2006))

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) (2007): Geschäftsbericht 2006. Mit Power am Arbeitsmarkt., http://www.ams.at/_docs/001_GB-Druckversion-neu_290607.pdf

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) (2008): Geschäftsbericht 2007. Neue Impulse für den Arbeitsmarkt, Wien (http://www.ams.or.at/_docs/AMS_Geschaeftsbericht_2007.pdf (Zugriff: März 20011))

Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) (1994): (Download Februar 2008: www.ris2.bka.gv.at/)

Arnold, Rolf/Gonon, Philipp (2006): Einführung in die Berufspädagogik, Opladen & Bloomfeld Hills

Artner, Renate (1998): Neue Entwicklungen des österreichischen Arbeitsmarktes und der österreichischen Arbeitsmarktpolitik; in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.), Strategien gegen Arbeitslosigkeit. Gesellschafts- und sozialpolitische Texte - Band 11, S. 57-78

Artner, Renate (2001): Neue Entwicklungen des österreichischen Arbeitsmarktes und Strategien in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik; in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.), Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion, Linz

Atzert, Thomas/Müller, Jost (Hg.) (2003): Kritik der Weltordnung - Globalisierung, Imperialismus, Empire, Berlin

Atzmüller, Roland (1997): Neoliberalismus und Hegemonie. Ideologietheoretische Überlegungen zu Neoliberalismus und Neokonservatismus.; in: ARGE entwicklungspolitische Hochschulwochen (Hg.), Analysen und Alternativen zu einer neoliberalen Welt, Wien, S. 19-30

Atzmüller, Roland (2002): Wie macht man eine Arbeiterpartei; in: grundrisse, 4, S. 53-61 (http://www.unet.univie.ac.at/~a9709070/grundrisse04/4arbeiterpartei.htm)

Atzmüller, Roland (2003): Der Staat als Verhältnis; in: grundrisse.Zeitischrift für linke Theorie & Debatte, 5 (http://www.grundrisse.net/grundrisse05/5verhaeltnis.htm)

Atzmüller, Roland (2004a): Arbeit an der Veränderung - Überlegungen zur Staatstheorie im Postfordismus; in: grundrisse - Zeitschrift für linke Theorie & Debatte, Nr. 12/2004 (http://www.grundrisse.net/grundrisse12/12roland_atzmueller.htm)

Atzmüller, Roland (2004b): Das schwarz-blaue Experiment: Nachholender Neoliberalismus oder Modell für Europa - Österreich im Jahr 4 der Wende; in: Büro für angenehme Lebensweisen, Rosa-Luxemburg-Bildungswerk (Hg.), Prekäre Bewegungen. Soziale Konflikte in Frankreich, Italien, Österreich und Dänemark, Hamburg

Atzmüller, Roland (2004c): Fit mach mit - Rezension von: Brand/Ulrich, Raza/Werner (Hg.), Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes; in: Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 3/2004, 30. Jahrgang, S. 439-449

Atzmüller, Roland (2004d): Regulationstheorie und Krise des Fordismus?; in: Widerspruch, 46, S. 181-190

Atzmüller, Roland (2005): Industrial Relations and Active Labourmarket Policies - Austrian National Report FORBA Forschungsbericht 13/2005, Wien

Atzmüller, Roland (2006): „Workfare": Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Großbritannien; in: Wirtschaft und Gesellschaft, 32, 2, S. 191-207

Atzmüller, Roland (2008): Veränderung des Staates – Staat der Veränderung. Innovationsfähigkeit und Workfare im postfordistischen Staat; in: Dimmel, Nikolaus/Schmee, Josef (Hg.), Die Gewalt des neoliberalen Staates. Vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven Überwachungsstaat, Wien, S. 42-60

Atzmüller, Roland (2009): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik; in: Kurswechsel, 4, S. 24-34

Atzmüller, Roland (2011a): Die Krise lernen - Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens im postfordistischen Kapitalismus; in: Sandoval, Marisol/Sevignani, Sebastian/Rehbogen, Alexander/Allmer, Thomas/Hager, Matthias/Kreilinger, Verena (Hg.), Bildung MACHT Gesellschaft, Münster, S. 118-137

Atzmüller, Roland (2011b): Workfare or social security? Labour-market and social policy in the UK under New Labour, Übersetzung, M. Shore.; in: Clasquin, Bernadette/Friot, Bernard (Hg.), Countering the wage: employment policy in Europe, Brüssel, im Erscheinen

Atzmüller, Roland/Gaubitsch, Reinhold/Sturm, Ren (2000): Innovation - Qualifikation - Aspekte regionaler Entwicklung, AMS report 17, Wien

Atzmüller, Roland/Köchl, Sylvia/Riesenecker-Caba, Thomas (2006): Wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung von Sozialintegrativen Unternehmen FORBA Forschungsbericht 6/2006, Wien

Atzmüller, Roland/Sauer, Birgit (2000): Opposition zwischen Zivilgesellschaft und Widerstand – Die Causa Österreich; in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegunben, 4, S. 64-71

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Eine indikatorengestützer Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, http://www.bildungsbericht.de/zeigen.html?seite=6153, abgerufen am 22.8.10 A.D.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perpektiven des Bildungswesen im demographischen Wandel, http://www.bildungsbericht.de/zeigen.html?seite=8400, abgerufen am 22.8.10 A.D.

Baethge, Martin (2001): Ende oder Transformation eines neuen Ausbildungskonzeptes; in: Kurtz, Thomas (Hg.), Aspekte des Berufs in der Moderne, Opladen, S. 39-68

Baethge, Martin (2006a): Das deutsche Bildungs-schisma: Welche Probleme ein vorindustrielles Bildungssystem in einer nachindustriellen Gesellschaft hat.; in: SOFI-Mitteilungen, 34, S. 13-27

Baethge, Martin (2006b): Staatliche Bildungspolitik in einem korporatistischen System; in: Weingart, Peter/Taubert, Niels C. (Hg.), Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland, Weilerswist

Baethge, Martin/Baethge-Kinsky, Volker (1995): Ökonomie, Technik, Organisation: Zur Entwicklung von Qualifikationsstruktur und qualitativem Arbeitsvermögen; in: Arnold, Rolf/Lipsmeier, Antonius (Hg.), Handbuch der Berufsbildung, Opladen, S. 142-156

Baethge, Martin/Baethge-Kinsky, Volker (1998a): Der implizite Innovationsmodus: Zum Zusammenhang von betrieblicher Arbeitsorganisation, human ressource development und Innovation; in: Lehner, Franz/Baethge, Martin/Kühl, Jürgen/Stille, Frank (Hg.), Beschäftigung durch Innovation - Eine Literaturstudie, München und Mering, S. 99-154

Baethge, Martin/Baethge-Kinsky, Volker (1998b): Jenseits von Beruf und Beruflichkeit? Neue Formen von Arbeitsorganisation und Beschäftigung und ihre Bedeutung für eine zentrale Kategorie gesellschaftlicher Integration' (Beyond profession and professionalism? New forms of work organisation and employment and their meaning as a central category for social integration); in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31, 3, S. 461-472

Baethge, Martin/Solga, Heike/Wieck, Markus (2007): Berufsbildung im Umbruch. Signale eines überfälligen Aufbruchs; in: Friedrich Ebert Stifung (Hg.), Berlin

Baethge-Kinsky, Volker/Kupka, Peter (2001): Ist die Facharbeiterausbildung noch zu retten? Zur Vereinbarkeit subjektiver Ansprüche und betrieblicher Bedingungen in der Industrie.; in: Bolder, Axel/Heid, Helmut/Heinz, Walter R./Kutscha, Günter (Hg.), Jahrbuch Bildung und Arbeit, Jahrb.1999/2000 : Deregulierung der Arbeit - Pluralisierung der Bildung?, Opladen, S. 166-182

Barrett, Michèle (1991): The Politics of Truth. From Marx to Foucault, Cambridge, Oxford

Bayertz, Kurt (1998): Begriff und Problem der Solidarität; in: Bayertz, Kurt (Hg.), Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt/Main, S. 11-53

Beck, Ulrich/Brater, Michael (1978): Berufliche Arbeitsteilung und soziale Ungleichheit. Eine historisch-gesellschaftliche Theorie der Berufe, Frankfurt/New York

Beck, Ulrich/Brater, Michael/Daheim, Hansjürgen (1980): Soziologie der Arbeit und der Berufe. Grundlagen, Problemfelder, Forschungsergebnisse, Reinbek bei Hamburg

Becker, Gary S. (1993): Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education, Chicago, London

Becker, Joachim (2002): Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie, Marburg

Becker, Joachim (2003): Beiderseits des Rheins. Regulationstheorie und emanzipatorische Politik; in: Brand, Ulrich/Raza, Werner (Hg.), Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes, Münster, S. 58-75

Becker, Joachim (2011): EU: von der Wirtschafts- zur Integrationstkrise; in: Z - Zeitschrift für marxistische Erneuerung, 85, S. 10-30

Becker, Joachim/Novy, Andreas (1999): Divergence and convergence of national and local regulation. The case of Austria and Vienna, SRE-Discussion 66, Wien (http://iir-hp.wu-wien.ac.at/sre-disc/sre-disc66.pdf; Zugriff Oktober 2008)

Berger, Johannes/Offe, Claus (1984): Die Zukunft des Arbeitsmarktes. Zur Ergänzungsbedürftigkeit eines versagenden Allokationsprinzips; in: Offe, Claus (Hg.), "Arbeitsgesellschaft" - Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt, New York, S. 87-117

Berger, Peter A./Konietzka, Dirk (Hg.) (2001): Die Erwerbsgesellschaft. Neue Ungleichheiten und Unsicherheiten, Opladen

Berger, Peter A./Konietzka, Dirk/Michailow, Matthias (2001): Beruf, soziale Ungleichheit und Individualisierung; in: Kurtz, Thomas (Hg.), Aspekte des Berufs in der Moderne, Opladen, S. 209-237

Bernhard, Armin (2005): Antonio Gramscis Politische Pädagogik. Grundrisse eines praxisphilosophischen Erziehungs- und Bildungsmodells, Hamburg

Biffl, Gudrun (2007): SOPEMI-Report on labour migration. Austria 2006-07, Wien (http://www.wifo.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=30739&display_mode=2&language=2; Download August 2009)

Bittlingmayer, Uwe H. (2005): Wissensgesellschaft als Wille und Vorstellung, Konstanz

Bittlingmayer, Uwe H./Bauer, Ullrich (2006): Die „Wissensgesellschaft". Mythos, Ideologie oder Realität., Wiesbaden

Bivand, Paul (2007): How can we tell if the New Deal is working? Centre for Social Inclusion; in: Working Brief, June 2007, S. 20-22 (http://www.cesi.org.uk/working_brief/wb_back_issues/WB_2007/, Accessed November 2009)

Blackburn, Robin (1999): The new collectivism. Pension reform, grey capitalism and complex socialism; in: New Left Review, 233, S. 3-65

Blankenburg, Stephanie/Schui, Herbert (2002): Neoliberalismus: Theorie, Gegner, Praxis, Hamburg

Blundell, Richard/Reed, Howard/van Reenen, John/Shephard, Andrew (2003): The impact of the New Deal for Young People on the labour market: a four year assessment; in: Dickens, Richard/Gregg, Paul/Wadsworth, Jonathan (Hg.), *The labour market under New Labour - The state of working Britain*, Houndsmills/Basingstoke, S. 17-31

BMWA ohne Jg. (2000): Arbeitsmarktförderungen. Förderinstrumente und Beihilfen des Arbeitsmarktservice., www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/88A4F668-7AF9-4ED0-8746-4B1BC311B062/0/AMF0607korr.pdf; Download Februar 2008:

Bock-Schappelwein, J. (2005): Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit in Österreich seit 1990; in: WIFO Monatsberichte, 7/2005, S. 499-510

Bonvin, Jean M. (2009a): Der Capabilitiy Ansatz und sein Beitrag für die Analyse gegenwärtiger Sozialpolitik; in: Soziale Passagen, 1, 1, S. 8-22

Bonvin, Jean M. (2009b): Ensuring Capability for Work. Outline of a Capability-Oriented Labour Market Policy; in: Schneider, Klaus/Otto, Hans U. (Hg.), From Employability Towards Capability, Luxembourg, S. 55-70

Bonvin, Jean M./Farvaque, Nicholas (2003): Employability and capability: The role of local agencies in implementing social policies. Eurocap Workingpaper; (www.idhe.ens-cachan.fr/Eurocap/workingpapers.html (accessed June 2009))

Bosch, Gerhard (2001): Der Zusammenhang von Arbeitszeit und Qualifikation; in: Dobischat, Rolf/Seifert, Hartmut (Hg.), Lernzeiten neu organisieren, lebenslanges Lernen durch Integration von Bildung und Arbeit, Berlin, S. 129-152

Bosch, Gerhard (2009): Herausforderungen für das deutsche Berufsbildungssystem; in: Zimmer, Gerhard/Dehnbostel, Peter (Hg.), Berufsausbildung in der Entwicklung - Positionen und Leitlinien, Bielefeld, S. 47-68

Bowles, Samuel/Gintis, Herbert (1975): The problem with human capital theory - a marxian critque; in: The American Economic Review, 65, 2, S. 74-82

Boyer, Robert (1988): Technical Change and the theory of "régulation"; in: Dosi, Giovanni/Freeman, Christopher/Nelson, Richard/Silverberg, Gerald/Soete, Luc (Hg.), Technical Change and Economic Theory, London, New York, S. 67-94

Brand, Ulrich/Raza, Werner (Hg.) (2003): Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes, Münster

Brandt, Gerhard (1990): Arbeit, Technik und gesellschaftliche Entwicklung. Transformationsprozesse des modernen Kapitalismus Aufsätze 1971-1987, Frankfurt

Braun, Frank K. W./Strauß, Jürgen/üller, Michael (2009): Rahmenbedingungen der Weiterentwicklung des Dualen Systems beruflicher Bildung; in: Hans Böckler Stiftung (Hg.), Arbeitspapier 167

Braverman, Harry (1974): Labor and Monopoly Capital. The degradation of work in the Twentieth Century, New York

Brewer, Brian (2007): Citizen or customer? Complaints handling in the public sector; in: International Review of Administrative Sciences, 73, 4, S. 549-556 (http://ras.sagepub.com/cgi/content/abstract/73/4/549)

Buck, Nick (2005): Social cohesion in cities; in: Buck, Nick G. I. H. A./Turok, Ivan (Hg.), Changing cities. Rethinking urban competitiveness, cohesion and governance, Houndmills/Basingstoke, S. 44-61

Bundesarbeitskammer/Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (2004): Die Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Österreich 2004, Wien

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (1992): Die Effizienz der Arbeitsmarktverwaltung. Organisationsanalyse. Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik., Wien

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2006): Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik and das Arbeitsmarktservice, www.bmwa.gv.at/BMWA/Schwerpunkte/Arbeitsmarkt/Zielvorgaben/default.htm; Download Februar 2008

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2007a): Arbeitsmarktmonitoring mit dem Data Warehouse des Arbeitsmarktservice, Wien (http://www.bmwa.gv.at/BMWA/Schwerpunkte/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktdaten/default.htm; Download Februar 2008)

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2007b): Der Arbeitsmarkt. Analyse - Prognose - Forschung, Wien (http://www.bmwa.gv.at/BMWA/Schwerpunkte/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktdaten/default.htm; Download February 2008)

Burawoy, Michael (1985): The politics of production: Factory regimes under capitalism and socialism., London

Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.) (2009): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt/Main, New York

Cebulla, Andreas (2005): The road to Britain's New Deal.; in: Cebulla, Andreas/Ashworth, Karl/Greenberg, David/Walker, Robert (Hg.), Welfare-to-work: New Labour and the US Experience, Aldeshot; Burlington, S. 17-33

Charim, Isolde (2011): Legalität und Legitimität – Dokumentation einer Argumentation; in: Stoller, Silvia/Nemeth, Elisabeth/Unterthurner, Gerhard (Hg.), Philosophie in Aktion. Demokratie – Rassismus – Österreich, Wien, S. 65-71

Clement, Ute/Lacher, Michael (Hg.) (2006): Produktionssysteme und Kompetenzerwerb. Zu den Veränderungen moderner Arbeitsorganisation und ihren Auswirkungen auf die berufliche Bildung, ., Stuttgart

Coates, David (2000): Models of capitalism: Growth and stagnation in the modern era, Basingstoke

Contu, Alessia/Grey, Christopher/Örtenblad, Anders (2003): Against learning; in: Human Relations, 56, S. 933-951

Crouch, Colin/Finegold, David/Sako, Mari (1999): Are skills the answer. The political economy of skill creation in advanced industrial countries, Oxford

Dackweiler, Regina M. (2003): Wohlfahrtsstaatliche Geschlechterpolitik am Beispiel Österreichs Arena eines widersprüchlich modernisierten Geschlechter-Diskurses, Opladen

Daheim, Hansjürgen (2001): Berufliche Arbeit im Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft; in: Kurtz, Thomas (Hg.), Aspekte des Berufs in der Moderne, Opladen, S. 21-38

Das neue Duden Lexikon (Hg.) (1989): Stichwort: Arbeit, Mannheim, Wien, Zürich

Dehnbostel, Peter (2006): Lernen am Arbeitsplatz in der modernen Produktion - eine Frage der Strukturation; in: Clement, Ute/Lacher, Michael (Hg.), Produktionssysteme und Kompetenzerwerb. Zu den Veränderungen moderner Arbeitsorganisation und ihren Auswirkungen auf die berufliche Bildung, Stuttgart, S. 133-146

Demirovic, Alex (1995): Aspekte der theoretischen und politischen Praxis politischer Theorie; in: Kramer, Helmut (Hg.), Politische Theorie und Ideengeschichte im Gespräch, Wien, S. 204-211

Demirovic, Alex (1997): Demokratie und Herrschaft. Aspekte kritischer Gesellschaftstheorie, Münster

Demirovic, Alex (2003a): Kritische Gesellschafttheorie und Gesellschaft; in: Demirovic, Alex (Hg.), Modelle kritischer Gesellschaftstheorie - Traditionen und Perspektiven der Kritischen Theorie, Stuttgart/Weimar, S. 10-27

Demirovic, Alex (2003b): Stroboskpischer Effekt und die Kontingenz der Geschichte. Gesellschaftstheoretische Rückfragen an die Regulationstheorie; in: Brand, Ulrich/Raza, Werner (Hg.), Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes, Münster, S. 43-57

Demirovic, Alex (2004a): Der Zeitkern der Wahrheit. Zur Forschungslogik kritischer Gesellschaftstheorie; in: Beerhorst, Joachim/Demirovic, Alex/Guggemoos, Michael (Hg.), Kritische Theorien im gesellschaftlichen Strukturwandel, Frankfurt/Main, S. 475-499

Demirovic, Alex (2004b): Wissenschaft oder Dummheit. Die Zerstörung der wissenschaftlichen Rationalität durch Hochschulreform; in: Prokla, 136, S. 497-514

Demirovic, Alex (2005): Der kapitalistische Staat; in: Kaindl, Christina (Hg.), Kritische Wissenschaften im Neoliberalismus. Eine Einführung in Wissenschafts-, Ideologie- und Gesellschaftskritik, Marburg, S. 51-84

Demirovic, Alex (2006): Ist der Neoliberalismus hegemonial?; in: Filipic, Ursula (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung Herausforderungen für Sozialpolitik und Demokratie. Sozialpolitik in Diskussion Nr. 2, Wien, S. 11-26

Demirovic, Alex (2008): Nicos Poulantzas. Aktualität und Probleme materialistischer Staatstheorie, Münster

Dickens, Richard/Manning, Alan (2003): Minimum wage, minimum impact, in //Wadsworth, Jonathan (eds), *T* 201-213.; in: Dickens, Richard/Gregg, Paul/Wadsworth, Jonathan (Hg.), The labour market under New Labour - The state of working Britain, Houndsmills/Basingstoke, S. 201-213

Dimmel, Nikolaus (1998): Drohen - Betteln - Verhandeln. Diskursive Praktiken, Verhandlungsmuster und politisch-administrative Entscheidungstechniken im wohlfahrtsstaatlichen Begründungs- und Leistungszusammenhang., Frankfurt/Main

Dimmel, Nikolaus (2000): Gemeinnützige Zwangsarbeit? - Arbeitsmarktintegration zwischen Arbeitspflicht und innovativen Beschäftigungsmaßnahmen, Wien

Dorfinger, Günther (2006): Experimentelle Arbeitsmarktpolitik einst und heute - Eine Analyse der Rolle von gemeinnützigen Akteuren in der experimentellen Arbeitsmarktpolitik; in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch, Wien, S. 233-247

Dörre, Klaus (2001a): Gibt es ein nachfordistisches Produktionsmodell? Managementprinzipien, Firmenorganisation und Arbeitsbeziehungen im flexiblen Kapitalismus; in: Candeias, Mario/Deppe, Frank (Hg.), Ein neuer Kapitalismus, Hamburg, S. 83-107

Dörre, Klaus (2001b): Re-Taylorisierung Arbeitspolitik contra Marktsteuerung; Hamburg, in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus, 09/2001

Dörre, Klaus/Röttger, Bernd (Hg.) (2003): Das neue Marktregime. Konturen eines nachfordistischen Produktionsmodells, Hamburg

Dosi, Giovanni (1988): The nature of the innovative process; in: Dosi, Giovanni/Freeman, Christopher/Nelson, Richard/Silverberg, Gerald/Soete, Luc (Hg.), Technical Change and Economic Theory, London/New York, S. 221-238

Dosi, Giovanni/Freeman, Christopher/Nelson, Richard/Silverberg, Gerald/Soete, Luc (Hg.) (1988): Technical Change and Economic Theory, London/New York

Drexel, Ingrid (2005): Das Duale System und Europa., Ein Gutachten im Auftrag von Ver.di und IG Metall, München

DSE-Wien (2005): Social Profit Unternehmen in Wien. In Zusammenarbeit mit dem Arbeitsmarktservice Wien, Wien

DWP (Department for Work and Pensions) (2007): Ready for work: Full employment in our generation., London (http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/legislation-and-key-documents/ready-for-work/ Access November 2009)

DWP (Department for Work and Pensions) (2009a): Job seekers regime & Flexible New Deal, Phase 2 Launch events., London (http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/flexible-new-deal, Access: November 2009)

DWP (Department for Work and Pensions) (2009b): Transforming Britain's Labour Market. Ten years of the New Deal., London (_http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/flexible-new-deal/ Access November 2009)

Eichmann, Hubert/Flecker, Jörg/Klambauer, Maria (2008): Öffentliche Auftragsvergabe und prekäre Beschäftigung. Branchenanalysen zu Erwachsenenbildung, Architektur, Reinigung, FORBA-Forschungsbericht 8/2008, Bericht im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien; (Interner Projektbericht)

Eisenschitz, Aram/Gough, Jamie (1998): Theorizing the state in local economic governance; in: Regional Studies, 32, 8, S. 759-768

Elam, Mark (1994): Puzzling out the Post-Fordist Debate: Technology, Markets and institutions; in: Amin, Ash (Hg.), Post-Fordism. A reader, Oxford (UK)/Cambridge (USA), S. 43-70

Esping-Andersen, Gosta (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge

Esser, Josef/Hirsch, Joachim (1994): The crisis of Fordism and the dimensions of a "post-fordist" regional and urban structure; in: Amin, Ash (Hg.), Post-fordism. A reader, Oxford (UK)/Cambridge (USA)

Estevez-Abe, Margarita/Iversen, Torbe/Soskice, David (2001): Social Protection and the Formation of Skills: A reinterpretation of the Welfare State; in: Hall, Peter A./Soskice, David (Hg.), Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, S. 145-183

Europäischer Rat (2003): Die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen (2003-2005), (http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11319_de.htm)

Europäischer Rat (2005): Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005D0600:DE:HTML)

Evans, Brendan (1992): The politics of the training market. From Manpower Services Commission to Training and Enterprise Councils, London/New York

Fehr-Duda, Helga/Lechner, Ferdinand/Neudorfer, Peter/R, Andreas/Reiter, Walter (1996): Die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsmaßnahmen in Österreich - Ergebnisse einer Wirkungsanalyse der "Aktion 8000", Bremerhaven

Ferrera, Maurizio/Hemerijck, Anton (2003): Recalibrating Europe's welfare regimes*; in: Zeitlin, Jonathan/Trubek, David (Hg.), Governing work and welfare in the new economy: European and American experiments, Oxford

Feurstein, Gottfried (1998): Die Bewährungsprobe des Arbeitsmarktservices.; in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien, München, S. 515-527

Field, Frank/White, Patrick (2007): Welfare isn't working. The New Deal for Young People, REFORM (http://www.reform.co.uk/Research/Welfare/WelfareArticles/tabid/111/smid/378/ArticleID/629/reftab/72/Default.aspx, Accessed November 2009)

Finegold, David (1996): Market failure and government failure in skills investment; in: Booth, Alison L./Snower, Dennis J. (Hg.), Acquiring Skills. Market Failurs, their symptoms and policy responses, Cambridge, S. 235-253

Fink, Marcel (2003): Sozialstaat und atypische Beschäftigung; in: Rosenberger, Sieglinde/Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven, Wien

Fink, Marcel (2006a): Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in Großbritannien und Dänemark: unterschiedliche Pfade zum Erfolg?; in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch, Wien

Fink, Marcel (2006b): Zwischen "Beschäftigungsrekord" und "Rekordsarbeitslosigkeit": Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik und Schwarz-Blau/Orange; in: Tálos, Emmerich (Hg.), Schwarz-Blau, Eine Bilanz des "Neu-Regierens", Wien

Fischer, Georg/Potmesil, Stefan (1984): Arbeiterbewegung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: 84/3, Wien, S. 263-278; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 3, S. 263-278

Fischer, Georg/Tálos, Emmerich (1987): Materielle Versorgung bei Arbeitslosigkeit; in: Tálos, Emmerich/Wiederschwinger, Margit (Hg.), Arbeitslosigkeit - Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende?, Wien, S. 231-253

Flecker, Jörg (1998): Not-Wendigkeit? Zum Zusammenhang von flexiblen Unternehmensformen, Qualifikationsanforderungen und Arbeitsmarktregulierung, in: Zilian, Hans G./Flecker, Jörg (Hg.), Flexibilisierung - Problem oder Lösung, Berlin, S. 207-222

Frangakis, Marica/Hermann, Christoph/Loran, Karoly/Huffschmid, Jörg (2009): Privatisation Against the European Social Model. A Critique of European Policies and Proposals for Alternatives, Houndsmills/Basingstoke/Hampshire

Freeman, Christopher (1986): Design, innovation and long cycles in economic development, London

Freeman, Christopher (1992): The theory of innovation and evolutionary economics; in: Freeman, Christophe (Hg.), The Economics of Hope, London/New York, S. 73-141

Freeman, Christopher/Soete, Luc (1997): The economic of industrial innovation. Third edition., London, Washington

Friot, Bernard (2004): Resource Regime Reforms and Worker Status; in: Clasquin, Bernadette/Moncel, Nathalie/Harvey, Mark/Friot, Bernard (Hg.), Wage and Welfare: New Perspectives on Employment and Social Rights in Europe, Brüssel

Gaubitsch, Reinhold/Pauli, Wolfgang (1995): Personalrekrutierung: Theoretische Aufarbeitung im Zeichen von Multikontextualität; in: SWS-Rundschau, 2, S. 151-274

Geißler, Harald (1998): Berufsbildungstheorie als Bildungstheorie der Arbeit und ihrer Organisation; in: Drees, Gerhard/Ilse, Frauke (Hg.), :Arbeit und Lernen 2000 - berufliche Bildung zwischen Aufklärungsanspruch und Verwertungsinteressen an der Schwelle zum dritten Jahrtausend, Bielefeld, S. 29-50

Geißler, Karlheinz A./Orthey, Frank M. (1998): Betriebliche Bildungspolitik; in: Drees, Gerhard/Ilse, Frauke (Hg.), Arbeit und Lernen 2000 - berufliche Bildung zwischen Aufklärungsanspruch und Verwertungsinteressen an der Schwelle zum dritten Jahrtausend, Bielefeld, S. 75-92

Georg, Walter/Sattel, Ulrike (1995): Arbeitsmarkt, Beschäftigungssystem und Berufsausbildung; in: Arnold, Rolf/Lipsmeier, Antonius (Hg.), Handbuch der Berufsbildung, S. 123-141

Giddens, Anthony (1988): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung., Frankfurt am Main/New/York.

Giddens, Anthony (1995): A contemporary critique of historical materialism. Power, property and the state, Stanford

Görg, Christoph (1994): Der Institutionenbegriff in der Theorie der Strukturierung; in: Hirsch, Joachim/Görg, Christoph/Esser, Josef (Hg.), Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie, Hamburg, S. 31-84

Gough, Jamie (2002): Neoliberalism and socialisation in the contemporary city: Opposites, complements and instabilities; in: Antipode, 34, 3, S. -405

Gramsci, Antonio (1991): Gefängnishefte, Hamburg

Gramsci, Antonio (2004): Erziehung und Bildung. Gramsci Reader, Hamburg

Gray, Anne (2004a): Unsocial Europe - Social protection or flexploitation?, London

Gray, Anne (2004b): Unsocial Europe - Social protection or flexploitation? ., London

Greinert, Wolf-Dietrich (2007a): Erwerbsqualifizierung jenseits des Industrialismus. Zur Geschichte und Reform des deutschen Systems der Berufsausbildung, Frankfurt/Main.

Greinert, Wolfgang (2007b): Kernschmelze - der drohende GAU unseres Berufsausbildungssystems, www.bakfst.de/Greinert-Kernschmelze.pdf_, abgerufen am 22.8.2010b

Grigat, Stephan (2002): Der Rückzug zum Triumph. Jörg Haider und die Krise in der FPÖ, http://www.austria.indymedia.org/display.php3?article_id=14985, Zugriff: 2002

Guger, Alois/Leoni, Thomas (2006): Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung. Wissenschaftliche Assistenz: Eva Latschka, Andrea Sutrich. .; in: Aiginger, Karl/Tichy, Gunther/Walterskirchen, Ewald (Hg.), WIFO-Weißbuch. Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Wien

Haenisch, Horst (2008): Hauptsache eine Lehrstelle. Das Duale System der Berufsausbildung und der Kampf um seine Reform; in: trend onlinezeitung, 4 (www.trend.infopartisan.net/trd0408/t010408.html)

Hall, Peter A./Soskice, David (Hg.) (2001): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford

Handler, Joel F. (2004): Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: the paradox of inclusion.; Cambridge

Hardt, Michael/Negri, Antonio (2000): Empire, Harvard

Hardt, Michael/Negri, Antonio (2001): Empire. Die neue Weltordnug,

Hardt, Michael/Negri, Antonio (2004): Multitude. Krieg und Demokratie im Empire, ., Frankfurt/New York

Harvey, Mark/Urwin, Peter (2006): The Working Tax Credit and other In-Work Benefits in the UK. UK contribution in response to the "ultimate questionnaire" for WP 6, RESORE (Employee's Resources and Social Rights in Europe).; Manchester,

Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik, Frankfurt/Main

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (2004): Stadtsoziologie - Eine Einführung, Frankfurt

Hegelheimer, Armin (1974): Texte zur Bildungsökonomie, Frankfurt/Berlin/Wien

Hermann, Christoph (2003): Arbeiten im Netzwerk; in: Kurswechsel, 3, S. 117-129

Hildebrandt, Eckart/Jürgens, Ulrich/Oppen, Maria (Hg.) (2007): Arbeitspolitik im Wandel: Entwicklung und Perspektiven der Arbeitspolitik, Berlin

Hirsch, Joachim (1990): Kapitalismus ohne Alternative. Materialistische Gesellschaftstheorie und Möglichkeiten einer sozialistischen Politik heute, Hamburg

Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus., Berlin/Amsterdam

Hirsch, Joachim (Hg.) (2001): Die Zukunft des Staates. Denationalisierung, Internationalisierung, Renationalisierung (zusammen mit Bob Jessop, mit einem Beitrag von Nicos Poulantzas), Hamburg

Hirsch, Joachim (2002): Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen, Hamburg

Hirsch, Joachim (2005): Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems, Hamburg

Hirsch, Joachim/Roth, Roland (1986): Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus, Hamburg

Hirst, Paul./Zeitlin, Jonathan (1991): Flexible specialization versus post-Fordism: theory, evidence and policy implications; in: Economy and society, 20, 1, S. 1-56

Howarth, Catherine/Kenway, Peter (2004): Why worry any more about the low paid? New Policy Institute, London (http://www.npi.org.uk/reports/low%20pay.pdf (Download October 2005))

Howarth, Catherine/Kenway, Peter (2011): Why worry any more about the low paid? New Policy Institute, London (http://www.npi.org.uk/reports/low%20pay.pdf (Download October 2005))

Hübner, Kurt (1988): Die Krisentheorie der Regulationisten; in: Mahnkopf, Birigt (Hg.), Der gewendete Kapitalismus. Kritische Beiträge zur Theorie der Regulation, Münster, S. 29-73

Huffschmid, Jörg (2009): Nicht die Krise, der Finanzkapitalismus ist das Problem. Vom »normalen« Funktionieren von Umverteilung und Instabilität.; in: Candeias, Mario/Rilling, Rainer (Hg.), Neues vom Finanzkapitalismus und seinem Staat. Texte 55. Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin, S. 53-73

Institut für Policy Research (1992): Effektivität und Effizienz der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung.; in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.), Die Effizienz der Arbeitsmarktverwaltung. Organisationsanalyse. Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Nr. 45, S. 1-100

Jessop, Bob (1986): Der Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus; in: Prokla, 65, S. 4-33

Jessop, Bob (1990a): Regulation theories in retrospect and prospect; in: Economy and society, 19, 2, S. 153-216

Jessop, Bob (1990b): State Theory. Putting Capitalists States in their Place, Pennsylvania

Jessop, Bob (1992): Regulation und Politik; in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster, S. 232-262

Jessop, Bob (1994): From the Keynesian welfare to the Schumpeterian workfare state; in: Burrows, Roger/Loader, Brian D. (Hg.), Towards a post-fordist welfare state, London, S. 13-37

Jessop, Bob (1994): Post-Fordism and the State; in: Amin, Ash (Hg.), Post-Fordism. A reader, Cambridge, S. 251-279

Jessop, Bob (1995a): Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? - Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa; in: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) (Hg.), Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, Marburg, S. 9-48

Jessop, Bob (1995b): The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?; in: Economy and society, 24, 3, S. 307-333

Jessop, Bob (2002): The Future of the Capitalist State, Cambridge/Oxford/Malden

Jessop, Bob (2003): From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, workfarism, and labour market regulation; Lancaster,

Jessop, Bob (2003): Postfordismus und wissensbasierte Ökonomie. Eine Reinterpretation des Regulationsansatzes; in: Brand, Ulrich R. W. (Hg.), Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes, Münster, S. 89-111

Jessop, Bob (2007): Kritischer Realismus, Marxismus und Regulation. Zu den Grundlagen der Regulationstheorie. Herausgegeben von Bernd Röttger und Victor Rego Diaz; in: Jessop, Bob (Hg.), Kapitalismus Regulation Staat. Ausgewählte Schriften, Hamburg, S. 234-254

Jessop, Bob (2008): State Power. A strategic relational approach, Cambridge/Malden.

Jessop, Bob/Peck Jamie/Tickell, Adam (1999): Retooling the machine: Economic crisis,state restructuring,and urban politics; in: Wilson, David (Hg.), The urban growth machine: Critical perspectives two decades later, New York, S. 141-162

Jin, Dengjan R./Stough, Roger R. (1998): Learning and learning capability in the Fordist and post-Fordist age: an integrative framework; in: Environment and Planning A, 30, S. 1279-1294

Jones, Martin (1999): New Institutional Spaces. TECs and the Remaking of Economic Governance, London/Philadelphia.

Jürgens, Ulrich/Meissner, Heinz-Rudolf/Renneke, Leo/Sablowski, Thomas/Teipen, Christina (2003): Paradigmenkonkurrenz der Industriegovernance zwischen neuer und alter Ökonomie; in: Industrielle Beziehungen, 10, 3, S. 393-417

Jürgens, Ulrich/Naschold, Frieder (1983): Arbeitspolitik. Materialien zum Zusammenhang von politischer Macht, Kontrolle und betrieblicher Organisation der Arbeit; in: PVS Sonderheft Nr.5

Kern, Horst/Schumann, Michael (1986): Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion, München

King, Desmond S. (1995): Actively seeking work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain, Chicago

Knights, David/Willmott, Hugh (1990): Labour Process Theory ., Basingstoke/London

Koch, Max (2006): Poulantzas' Beitrag zur Klassen- und Sozialstrukturanalyse; in: Bretthauer, Lars/Gallas, Alexander/Kannankulam, John/Stützle, Ingo (Hg.), Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie, Hamburg, S. 120-136

Kocyba, Herrmann (2000): Jenseits von Taylor und Schumpeter: Innovation und Arbeit in der „Wissensgesellschaft; in: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) (Hg.), Jahrbuch sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung, Berlin, S. 25-58

Kraus, Katrin (2006): Vom Beruf zur Employability? Zur Theorie einer Pädagogik des Erwerbs, Wiesbaden

Kreisky, Eva (2004): Geschlecht als politische und politikwissenschaftliche Kategorie; in: Rosenberger, Sieglinde K./Sauer, Birgit (Hg.), Politikwissenschaft und Geschlecht, Wien, S. 23-44

Kreisky, Eva/Löffler, Marion/Atzmüller, Roland (2006a): Innovation und Staat. Zur Aktualität von Joseph A. Schumpeter als Politikwissenschafter, Wien, Projektbericht, Projektleitung: Helmut Kramer

Kreisky, Eva/Löffler, Marion/Atzmüller, Roland (2006b): Innovation und Staat. Zur Aktualität von Joseph A. Schumpeter als Politikwissenschafter., Wien, Projektbericht, Projektleitung: Helmut Kramer

Krekel, Elisabeth M./Ulrich, Joachim G. (2009): Jugendliche ohne Berufsabschluss. Handlungsempfehlungen für die berufliche Bildung, Friedrich Ebert Stiftung (library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/06430.pdf)

Kühnlein, Gertrud/Paul-Kohlhoff, Angela (2001): Integration von Bildung und Arbeit: Ein neuer Typ betrieblicher Weiterbildung; in: Bolder, Axel/Heid, Helmut/Heinz, Walter R./Kutscha, Günter (Hg.), Jahrbuch Bildung und Arbeit, Jahrb.1999/2000: Deregulierung der Arbeit - Pluralisierung der Bildung?,

Kurtz, Thomas (2001): Aspekte des Berufs in der Moderne, Opladen

Lassnigg, Lorenz (1999): Bildung - Beruf - Beschäftigung. Koordinationsdynamik, Innovationsdynamik und "Systemgrenzen"; in: Honegger, Claudia/Hradil, Stefan/Traxler, Franz (Hg.), Grenzenlose Gesellschaft?, Opladen, S. 484-501

Lazzarato, Maurizio (1998): Immaterielle Arbeit. Gesellschaftliche Tätigkeit unter den Bedingungen des Postfordismus; in: Negri, Antonio/Lazzarato, Maurizio/Virno, Paolo (Hg.), Umherschweifende Produzenten. Immaterielle Arbeit und Subversion, Berlin, S. 39-52

Le Gales, Patrick/Harding, Alan (1998b): Cities and states in Europe; in: West European Politics, 21, 3, S. 120-145

Le Gales, Patrick/Harding, Alan (1998a): Cities and states in Europe; in: West European Politics, 21, 3, S. 120-145

Lechner, Ferdinand/Loidl, R./Mitterauer, Lukas/Reiter, W./Riesenfelder, A. (2000): Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt I: Evaluierung Sozialökonomischer Betreibe, AMS report 18, Wien

Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Riesenfelder, Andreas (1996): Anforderungsgerecht - Ergebnisse der Evaluierung des Beschäftigungsprogrammes „Aktion 8000"; in: Arbeitsmarktservice Österreich: Ergebnisse der innovativen Arbeitsmarktpolitik: AMS Report (Hg.), Wien

Lehmann, Rainer H./Seeber, Susan/Hunger, Susanne (2006): ULME II - Untersuchung von Leistungen, Motivation undEinstellungen der Schülerinnen und Schüler in den Abschlussklassen der teilqualifizierenden Berufsfachschulen, Hamburg (zope.ebf.hu-berlin.de/document/ulme2pdf/)

Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (1998): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/Main

Lipietz, Alain (1985): Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff "Regulation"; in: Prokla, 58, S. 109-135

Lipietz, Alain (1992): Vom Althusserismus zur "Theorie der Regulation"; in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster, S. 9-54

Lipietz, Alain (1998): Nach dem Ende des "Goldenen Zeitalters". Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften. Ausgewählte Schriften. Herausgegeben von Hans-Peter Krebs., Hamburg

Low Pay Commission (2006): National minimum wage. Low Pay Commission report 2006, London (http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml (Download May 2006))

Lundvall, Bengt A./Borras, Susanna (1997): The globalising learning economy. Implications for innovation policy, Report based on the preliminary conclusions from several projects under the TSER programme. Commission of the European Union, Draft Version

Lutz, Burkart (1984): Der kurze Traum von der immerwährenden Prosperität, Frankfurt/Main, New York

Lutz, Burkart (2003): Employability - Wortblase oder neue Herausforderung für die Berufsbildung; in: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, 17, S. 29-38

Lutz, Hedwig/Mahringer, Helmut (2007): Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über die Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich; in: WIFO-Monatsberichte, 3, S. 199-218

Lutz, Hedwig/Mahringer, Helmut/Pöschl, Andrea (2006): Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik.; in: Aiginger, Karl/Tichy, Gunther/Walterskirchen, Ewald (Hg.), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Wien

Mairhuber, Ingrid (2002): Gender Pay Gap: Report on Austria FORBA Forschungsbericht 9/2002, Wien

Mairhuber, Ingrid (2006): Gender Pay Gap: Report on Austria FORBA Forschungsbericht 2/2006, Wien

Marsden, David (1986): The end of economic man - custom and competition in labour markets, Brighton

Marsden, David (1999): A Theory of Employment Systems: Micro-Foundations of Societal Diversity, Oxford

Marx, Karl (1953): Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie, Berlin

Marx, Karl (1972): Das Kapital Bd. 1. MEW 23, Berlin

Mayerhofer, Peter (2000): Regionale Effekte der Tertiärisierung in Österreich. Wachstumsgewinne vor allem für die Zentren; in: Schmee, Josef/Mesch, Michael (Hg.), Dienstleistungsstandort Wien. Beschäftigung, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, Frankfurt/Main, S. 39-68

Mayerhofer, Peter (2007a): 'City on the move' - Wiens Beschäftigungssystem unter neuen Rahmenbdingungen; in: Schmee, Josef (Hg.), "City on the move". Wiens Beschäftigungs- und Qualifikationssystem unter neuen Rahmenbedingungen. AK-Wien, Wien, S. 20-50

Mayerhofer, Peter (2007b): Stadtwirtschaftaft im Umbruch - Wiens Beschäftigungssystem unter neuen Rahmenbedingungen; in: Wirtschaft und Gesellschaft, 33, 1, S. 11-40

McDowell, Linda (1991): The Baby and the Bath Water: Diversity, Deconstruction and Feminist Theory in Geography; in: Geoforum, 22, 2, S. 123-134

Meißl, Gerhard (1999): Arbeitsort Wien. Die Entwicklung der Wiener Wirtschaft nach 1945 aus dem Blickwinkel der Betriebs- und Arbeitsstättenzählungen; in: Schmee, Josef/Weigl, Andreas (Hg.), Wiener Wirtschaft 1945-1998. Geschichte - Entwicklungslinien - Perspektiven, Frankfurt/Main, S. 13-37

Metcalf, David (2008): Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment; in: Journal of Industrial Relations, 50, 3, S. 489-512

Millar, Jane (2008): Making work pay, making tax credits work: An assessment with specific reference to lone-parent employment; in: International Social Security Review, 61, 2, S. 21-38

Mingione, Enzo (2004): Soziale Ausgrenzung und lokale Fürsorge in europäischen Städten; in: Siebel, Walter (Hg.), Die europäische Stadt, Frankfurt/Main, S. 321-330

Mitterauer, Lukas/Reiter, Walter/Riesenfelder, Andreas (1999): Evaluation der BESEB 1997, Endbericht, L&R Sozialforschung, Wien

Moldaschl, Manfred (2002): Subjektivierung - Eine neue Stufe in der Entwicklung der Arbeitswissenschaften?; in: Moldaschl, Manfred/Voß, G. G. (Hg.), Subjektivierung von Arbeit,

Moldaschl, Manfred (2002): Unternehmergesellschaft oder McDonaldisierung? Zum formellen und substanziellen Wandel des Beschäftigungsverhältnisses; in: Zilian, Hans G./Flecker, Jörg (Hg.), Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik, München und Mering, S. 86-126

Moldaschl, Manfred/Voß, G. G. (Hg.) (2002): Subjektivierung von Arbeit Band 2, München, Mering

Mum, David (2008): Wie viel Privatisierung verträgt der Mensch - Pensionssysteme im Wandel; in: ATTAC (Hg.), Crash statt Cash: Warum wir die globalen Finanzmärkte bändigen müssen, Wien, S. 137-154

Negri, Antonio (1992): Interpretation of the Class Situation today; in: Bonefeld, Werner/Gunn, Richard/Psychopedis, Kosmas (Hg.), Open Marxism. Volume II. Theory and Practice, London/Boulder, S. 69-105

Negri, Antonio/Hardt, Michael (1997): Die Arbeit des Dionysis. Materialistische Staatskritik in der Postmoderne, Berlin/Amsterdam

Noel, Alain (1995): The politics of Workfare; in: Evans, Patricia M./Sayeed, Adil (Hg.), *Workfare: Does it Work? Is it fair?*, Montreal

Obinger, Herbert/Talós, Emmerich (2006): Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Regierung., Wiesbaden

Offe, Claus (1972): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates; Frankfurt/Main

Offe, Claus (1973): "Krise des Krisenmanagements": Elemente einer politischen Krisentheorie; in: Jänicke, Martin (Hg.), Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung, Opladen, S. 197-223

Offe, Claus (1975a): Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt/Main

Offe, Claus (1975b): Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik - Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungssystems; in: Deutscher Bildungsrat (Hg.), Bildungsforschung. Probleme - Perspektiven - Prioritäten, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 50, Stuttgart, S. 217-252

Offe, Claus (1984): "Arbeitsgesellschaft". Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/Main, New York

Offe, Claus (1990): Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik; in: Sachße, Christoph/Engelhardt, H. T. (Hg.), Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/Main, S. 179-202

Offe, Claus (1993): Contradictions of the Welfare State, Herausgegeben von John Keane, London

Offe, Claus (1996): Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben: ‚Thatcherismus' und die politische Kritik der Staatstätigkeit .; in: Grimm, Dieter (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt/Main, S. 317-352

Opitz, Sven (2004): Gouvernementalität im Postfordismus - Macht, Wissen und Techniken des Selbst im Feld unternehmerischer Rationalität, Hamburg

Örtenblad, Anders (2002): Organizational learning: A radical perspective; in: International Journal of Management Reviews, 4, 1, S. 87-100

Österreichische Bundesregierung (2000): Österreich neu regieren, (http://www.bka.gv.at/2004/4/7/Regprogr.pdf)

Österreichische Bundesregierung (2003): Regierungsprogramm 2003-2006, (http://www.oevp.at/download/806.pdf)

Österreichische Bundesregierung (2007): Regierungsprogramm 2007 - 2011,

Painter, Joe/Goodwin, Mark (1995): Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation; in: Economy and society, 24, 3, S. 334-356

Panitch, Leo/Leys, Colin (1997): The end of parliamentary socialism. From New Left to New Labour, London

Papouschek, Ulrike/Flecker, Jörg/Krenn, Manfred/Pastner, Ulli/Riesenecker-Caba, Thomas/Angerler, Eva (1998): Qualifikation als Problem? Weiterbildung als Lösung? Technologischer und struktureller Wandel in Wiener Betrieben, Forschungsbericht im Auftrag des AMS Wien, Wiener Reihe Nr.6

Peck, Jamie (1996): Work-Place. The social regulation of labor markets, New York/London

Peck, Jamie (2001): Workfare states, New York/London

Peck, Jamie (2003): The rise of the workfare state; in: Kurswechsel, 3, S. 75-87

Peck, Jamie/Tickell, Adam (2002): Neoliberalizing space; in: Antipode, 34, S. 380-404

Pelizzari, Alessandro (2004): Prekarisierte Lebenswelten. Arbeitsmarktliche Polarisierung und veränderte Sozialstaatlichkeit; in: Beerhorst, Joachim/Demirovic,

Alex/Guggemoos, Michael (Hg.), Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel, Frankfurt/Main, S. 266-288

Perez, Carlota (1986): Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social system; in: Freeman, Christopher (Hg.), Design, Innovation and Long Cycles in Economic Development, London, S. 27-47

Peters, Klaus/Sauer, Dieter (2005): Indirekte Steuerung - eine neue Herrschaftsform. Zur revolutionären Qualität des gegenwärtigen Umbruchprozesses; in: Wagner, Hilde (Hg.), "Rentier' ich mich noch"? Neue Steuerungskonzepte im Betrieb, Hamburg, S. 23-58

Pfeiffer, Sabine (2004): Arbeitsvermögen Ein Schlüssel zur Analyse (reflexiver) Informatisierung, Wiesbaden

Piore, Michael J./Sabel, Charles F. (1989): Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Frankfurt/Main

Plasser, Fritz/Ulram, Peter A./Sommer, Franz (2000): Das österreichische Wahlverhalten., Wien

Polanyi, Karl (1978): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Frankfurt/Main

Pollert, Anna (Hg.) (1991): Farewell to Flexibility?, Oxford

Pongratz, Hans J./Voß, G. G. (2000): Vom Arbeitnehmer zum Arbeitskraftunternehmer - Zur Entgrenzung der Ware Arbeitskraft; in: Minssen, Heiner (Hg.), Begrenzte Entgrenzungen. Wandlungen von Organisation und Arbeit, Berlin, S. 225-247

Poulantzas, Nicos (1975a): Klassen im Kapitalismus heute, Hamburg

Poulantzas, Nicos (1975b): Politische Macht und gesellschaftliche Klassen, 2. Auflage., Frankfurt

Poulantzas, Nicos (1978): Staatstheorie: politischer Überbau, Ideologie, sozialistische Demokratie, Hamburg

Poulantzas, Nicos (2002): Staatstheorie: Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus. Mit einer Einleitung von Alex Demirovic, Joachim Hirsch und Bob Jessop, Hamburg

Preglau, Max (2002): Regierung- und Wahlkampf-Watch - Über Rhetorik, Programmatik und Interaktionsformen der FPÖ und die Regierungspolitik der FPÖVP-Koaltion, (http://www.judentum.at/s4/klick-nach-rechts/oesterreich/fpoe-1.htm (Download Juni 2004))

Pühretmayer, Hans (2005): Über das Politische des Wissenschaftlichen.Interventionen des Critical Realism in verschiedene Ökonomietheorie; in: Kurswechsel, 4, S. 28-44

Rauner, Felix (2001): Offene dynamische Beruflichkeit - Zur Überwindung einer fragmentierten industriellen Berufstradition; in: Bolder, Axel/Heid, Helmut/Heinz, Walter R./Kutscha, Günter (Hg.), Jahrbuch Bildung und Arbeit, Jahrb.1999/2000: Deregulierung der Arbeit - Pluralisierung der Bildung?, S. 183-203

Redak, Vanessa (2009): Aktionärsgesellschaft ohne Aktionäre? Zur Hegemonie der Finanzmärkte in Geselschaft und Wirtschaft; in: Mooslechner, Peter/Redak, Vanessa/Schürz, Martin/Springler, Elisabeth (Hg.), Marburg, S. 143-162

Ribolits, Erich (2006): Humanressource - Humankapital; in: Dzierzbicka, Agnieska/Schirlbauer, Alfred (Hg.), Pädagogisches Glossar der Gegenwart, Wien, S. 135-145

Riga, Vadim (2007): … ich will nicht werden was mein Alter ist! Die Lehrlingsbewegung der 60er und 70er Jahre in der BRD und Westberlin; in: trend onlinezeitung, 10 (www.trend.infopartisan.net/trd1007/t201007.html)

Röttger, Bernd (1997): Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes, Münster

Röttger, Bernd (2001): New Economy - Old Theory. Die Regulationstheorie am Ende der Fahnenstange?; in: sopos - Sozialistische Positionen - Beiträge zu Politik, Kultur und Gesellschaft (www.sopos.org/aufsaetze/3b61aaae86a58/1.phtml (Zugriff am 15.04.2003))

Röttger, Bernd (2003): Verlassene Gräber und neue Pilger an der Grabesstätte. Eine neo-regulationistische Perspektive; in: Brand, Ulrich/Raza, Werner (Hg.), Fit für den Postfordismus? Theoretischpolitische Perspektiven der Regulationstheorie, Münster, S. 18-42

Ruddick, Susan (1992): Das Gesellschaftliche konstruieren: Armut, Geschlechterverhältnisse und Familie im Goldenen Zeitalter; in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter/Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster, S. 290-303

Saage, Richard (1983): Rückkehr zum starken Staat, Frankfurt/Main

Sablowski, Thomas (2003): Entwicklungstendenzen und Krisen des Kapitalismus; in: Demirovic, Alex (Hg.), Modelle kritscher Gesellschaftstheorie. Traditionen und Perspektiven der Kritischen Theorie, Weimar, S. 101-130

Sablowski, Thomas (2005): Shareholder Value, neue Geschäftsmodelle und die Fragmentierung von Wertschöpfungsketten; in: Wagner, Hilde (Hg.), "Rentier' ich mich noch"? Neue Steuerungskonzepte im Betrieb, Hamburg, S. 59-86

Sablowski, Thomas (2009): Die Ursachen der neuen Weltwirtschaftskrise; in: Kritische Justiz, 2, S. 116-131

Sablowski, Thomas (2011): Die jüngste Weltwirtschaftskrise und die Krisentheorien; in: Demirovic, Alex/Dück, Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hg.), Vielfachkrise im

finanzdominierten Kapitalismus. In Kooperation mit dem wissenschaftlichen Beirat von attac, Hamburg, S. 29-44

Sablowski, Thomas/Alnasseri, Sabah (2001): Auf dem Weg zu einem finanzgetriebenen Akkumulationsregime?; in: Candeias, Mario/Deppe, Frank (Hg.), Ein neuer Kapitalismus?, Hamburg, S. 131-149

Salais, Robert/Villeneuve, Robert (2004): Introduction: Europe and the politics of capabilities; in: Salais, Robert/Villeneuve, Rober (Hg.), Europe and the politics of capabilities, Cambridge, S. 1-18

Sauer, Dieter (2005): Arbeit im Übergang. Zeitdiagnosen, Hamburg

Sauer, Dieter/Döhl, Volker/Deiß, Manfred/Bieber, Daniel/Altmann, Norbert (2001): in: Deutsche Forschungsgemeinschaft (Hg.), Entwicklungsperspektiven von Arbeit. Ergebnisse aus dem Sonderforschungsbereich 333 der Universität München, Berlin, S. 183-212

Sauer, Dieter/Lang, Christa (Hg.) (1999): Paradoxien der Innovation. Perspektiven sozialwissenschaftlicher Innovationsforschung, Frankfurt/Main, New York

Sayer, Andrew (1992): Method in social science. A realist approach, London et al

Sayer, Andrew (1999): Method in social science. A realist approach. 2nd edition, London, New York

Scherrer, Christoph (2003): Verschränkte Hegemonie? Staat und Klasse in den transatlantischen Beziehungen; in: Beckmann, Martin/Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (Hg.), „Eurokapitalismus" und globale politische Ökonomie, Hamburg, S. 87-112

Schiedel, Heribert (2011): Sozialer Nonsens, rassistischer Konsens, http://contextxxi.mediaweb.at/texte/archiv/c21000204.html, Zugriff: Oktober 2001

Schmee, Josef/Weigl, Andreas (1999): Von der Vollbeschäftigung in die Krise - Der Wiener Arbeitsmarkt seit 1945; in: Schmee, Josef/Weigl, Andreas (Hg.), *Wiener Wirtschaft 1945-1998. Geschichte - Entwicklungslinien - Perspektiven*, Frankfurt/Main et al, S. 71-96

Schmidt, Karl (1991): Geschichte der Arbeitsmarktverwaltung Österreichs von ihren Anfängen an, Salzburg

Schmiede, Rudi (1996a): Informatisierung und gesellschaftliche Arbeit; in: Schmiede, Rudi (Hg.), Virtuelle Arbeitswelten, S. 107-128

Schmiede, Rudi (1996b): Virtuelle Arbeitswelten. Arbeit, Produktion und Subjekt in der "Informationsgesellschaft", Berlin

Schmitt, Carl (1990): Politische Theologie - Vier Kapitale zur Lehre von der Souveränität, Berlin

Schumann, Michael/Baethge-Kinsky, Volker/Kuhlmann, M./Kurz, C./Neumann, U. (1994): Der Wandel der Produktionsarbeit im Zugriff neuer Produktionskonzepte; in: Soziale Welt: Sonderband 9, S. 11-44

Schumpeter, Joseph A. (1908): Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie, Leipzig

Schumpeter, Joseph A. (1929): Ökonomie und Psychologie des Unternehmers. Vortrag, Bonn

Schumpeter, Joseph A. (1952): Aufsätze zur ökonomischen Theorie, Tübingen

Schumpeter, Joseph A. (1961): Konjunkturzyklen. Eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses, Göttingen

Schumpeter, Joseph A. (1975): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München

Schumpeter, Joseph A. (1987): Beiträge zur Sozialökonomik, Wien/Köln/Graz

Schumpeter, Joseph A. (1987): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus. 7. Auflage, unveränderter Nachdruck der 1934 erschienen 4. Auflage, München

Schüssel, Wolfgang (2000): Regierungserklärung - Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel. Österreich neu regieren., http://www.austria.gv.at/2004/4/7/regerkl%C3%A4r.pdf (Zugriff: März 2011)

Schüssel, Wolfgang (2003): Regierungserklärung 2003-2006, Wien 6. März 2003, http://www.austria.gv.at/2004/4/7/Regierungserkl%C3%A4r6.3.03.pdf, (Download Juni 2004)

Schweighofer, Johannes (2003): Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie" nach 5 Jahren am Ende? Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 84, Wien

Schweighofer, Johannes (2007): Die Europäische Beschäftigungsstrategie und ihre Umsetzung in Österreich 1997-2005; in: Filipic, Ursula (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa. Sozialpolitik inb Disussion 3, Wien, S. 46-51

Sefton, Tom/Sutherland, Holly (2005): Inequality and poverty under New Labour; in: Hills, John/Stewart, Kitty (Hg.), A more equal society? New Labour, poverty, inequality and exclusion, Bristol, S. 231-249

Sen, Amartya (2007): Commodities and capabilities, Oxford

Sen, Amartya (2009): The idea of justice, London et.al.

Siebel, Walter (2004): Einleitung: Die europäische Stadt; in: Siebel, Walter (Hg.), Die europäische Stadt, Frankfurt/Main, S. 11-48

Solga, Heike (2009): Der Blick nach vorn: Herausforderungen an das deutsche Ausbildungssystem, Discussion Paper SP I 2009-507

Spreitzer, Hannes (1999): Die dunklen Seiten des österreichischen Arbeitsmarktes; Diss. Univ. Vienna,

Statistik Austria (2007a): Arbeitskräfteerhebung 2006 - Ergebnisse des Mikrozensus., Wien (www.stat.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/index.html; Download Februar 2008)

Statistik Austria (2007b): Arbeitsmarktstatistik. Jahresergebnisse 2006, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, Wien (www.stat.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/index.html;Download Februar 2008)

Statistik Austria (2007c): Arbeitsmarktstatistik. Jahresergebnisse 2006. Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung. Schnellbericht 5.8, Wien (www.stat.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/index.html; Download Februar 2008)

Statistik Austria (2008): Arbeitsmarktstatistik. Jahresergebnisse 2007, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, Wien (http://www.statistik.at/web_de/dynamic/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitszeit/publdetail?id=58&listid=58&detail=485 (Zugriff Dezember 2008))

Steinvorth, Ulrich (1998): Kann Solidarität erzwingbar sein?; in: Bayertz, Kurt (Hg.), Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt/Main, S. 54-85

Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) (2001): Zwischen Welfare und Workfare - Soziale Leistungen in der Diskussion, Linz

Stockhammer, Engelbert (2008): Anatomie und Auswirkungen der US-Immobilienkrise: von der Sub-prime Krise zur Wirtschaftskrise?; in: grundrisse - Zeitschrift für linke Theorie & Debatte, 25, S. 21-24

Tálos, Emmerich (1981): Staatliche Sozialpolitik in Österreich - Rekontruktion und Analyse, Wien

Tálos, Emmerich (1987): Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung/Problemartikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre; in: Talos, Emmerich/Wiederschwinger, Margit (Hg.), Arbeitslosigkeit - Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende?, Wien, S. 91-166

Tálos, Emmerich (1999): Atypische Beschäftigung in Österreich; in: Tálos, Emmerich (Hg.), Atypische Beschäftigung, Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen, Wien, S. 252-284

Talos, Emmerich (2001): Sozialpolitik zwischen konservativer Tradition und neoliberaler Orientierung. Eine Ein-Jahresbilanz der ÖVP/FPÖ-Regierung; in: Kurswechsel, 1, S. 17

Tálos, Emmerich (2003): Sozialstaat Österreich: Probleme und Veränderungen; in: Rosenberger, Sieglinde/Tálos, Emmerich (Hg.), Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven, Wien

Tálos, Emmerich/Kittel, Bernhard (2001): Gesetzgebung in Österreich - Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen., Wien

Tálos, Emmerich/Roßmann, Bruno (1992): Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat. Am Beispiel der Pensions- und Arbeitslosenversicherung.; in: Tálos, Emmerich (Hg.), Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Traditionen - Herausforderungen - Perspektiven, Wien, S. 17-59

Tálos, Emmerich/Wörister, Karl (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung - Herausforderungen - Strukturen., Baden-Baden

Tálos, Emmerich/Wörister, Karl (1998): Soziale Sicherung in Österreich; in: Tálos, Emmerich (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel - Österreich und seine Nachtbarstaaten - Ein Vergleich, Wien, S. 209-288

Taylor, Frederick W. (1922): Die Grundsätze der wissenschaftlichen Betriebsführung, München u.a.

Tessaring, Manfred (1999): Ausbildung im gesellschaftlichen Wandel - Ein Bericht zum aktuellen Stand der Berufsbildungsforschung in Europa, Thessaloniki

Thompson, Paul (2003): Disconnected Capitalism: Or why employers can't keep their side of the bargain; in: Work, Employment and Society, 17, 2, S. 359-378

Thompson, Paul (2005): Foundations of Empire; in: Capital and Class, 86, S. 73-98

Tomaney, John (1994): A new paradigm of work organization and technology?; in: Amin, Ash (Hg.), Post-Fordism. A reader, Oxford (UK);Cambridge (USA), S. 157-194

Tritremmel, Wolfgang (1998): Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung. Eine erste Bilanz.; in: Khol, Andreas/Ofner, Günther/Stirnemann, Alfred (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Wien, München, S. 529-544

Ulrich, Joachim G./Flemming, Simone/Granath, Ralf-Olaf/Krekel, Elisabeth M. (2010): Im Zeichen von Wirtschaftskrise und demografischem Einbruch: Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2009. **BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30. September**; in: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.), Bonn (http://www.bibb.de/de/53060.htm)

Unger, Brigitte (1999): Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus?; in: Karlhofer, Ferdinand/Talos, Emmerich (Hg.), Zukunft der Sozialpartnerschaft: Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Wien, S. 165-190

Vester, Michael (2006): Die gefesselte Wissensgesellschaft; in: Bittlingmayer, Uwe H./Bauer, Ullrich (Hg.), Die "Wissensgesellschaft" - Mythos, Ideologie oder Realität?, Wiesbaden

Vester, Michael (2009): Sortierung nach Herkunft: Harte und weiche Mechanismen sozialer Selektion im deutschen Bildungssystem. Discussion Papers No. 16 /2009. Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien. Universität Hamburg., www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/zoess/discussion_papers/DP16.pdf

Vobruba, Georg (1991): Jenseits der sozialen Fragen, Frankfurt/Main

Vobruba, Georg (2000): Alternativen zur Vollbeschäftigung, Frankfurt/Main

Volksanwaltschaft 1999-2006 (2006): Bericht über die Tätigkeit der Volksanwaltschaft, Wien (http://www.volksanw.gv.at/berichte/berichte-bund)

Voß, G. G. (2001): Auf dem Weg zum Individualberuf. Zur Beruflichkeit des Arbeitskraftunternehmers; in: Kurtz, Thomas (Hg.), *Aspekte des Berufs in der Moderne*, Opladen, S. 287-314

Voß, Günther G. (2002): Der Beruf ist tot! Es lebe der Beruf! - Zur Beruflichkeit des Arbeitskraftunternehmers und deren Folgen für das Bildungssystem; in: Kuda, Eva/Strauß, Jürgen (Hg.), Arbeitnehmer als Unternehmer? Herausforderungen für Gewerkschaften und berufliche Bildung, Hamburg

Wacquant, Loic (2008): Armut als Delikt. Ein Gespräch mit Loic Wacquant; in: Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hg.), Exklusion. Die Debatte über die "Überflüssigen", Frankfurt, S. 213-224

WAFF (Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds) (2008): Kommunale Arbeitsmarktpolitik und ArbeitnehmerInnenförderungen 2008, Wien

Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft [1921], Tübingen

Whiteside, Noel (2009a): Capabilities and public services: some historical perspectives; CAPRIGHT Conference: Cambridge September - October 2009,

Whiteside, Noel (2009b): Capabilities and welfare: recalibrating historical assessment; in: Whiteside, Noel/Bonvin, Jean M. (Hg.), Capright - Venice summer school. WP 4 booklet, Warwick, S. 11-23

Wilk, Marius (1991): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich von 1980-1984.; in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Österreich, Linz

Wilkinson, Frank (2001): The theory and practice of wage subsidisation: some historical reflections; in: Radical Statistics, 77 (http://www.radstats.org.uk/no077/wilkinson.htm (Download October 2005))

Wolf, Harald (1998): Arbeit und Autonomie. Ein Versuch über Widersprüche und Metamorphosen kapitalistischer Produktion, Münster

Wright, Erik O. (1979): Class, crisis and the state, London

Zauner, Heinz (2006): Entwicklungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich - Standortbestimmung aus Sicht eines Netzwerkes von Non-Profit-Organisationen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik; in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch, Wien, S. 204-216

Zimmer, Gerhard (2009): Notwendigkeiten und Leitlinien der Entwicklung des Systems der Berufsausbildung; in: Zimmer, Gerhard/Dehnbostel, Peter (Hg.), Berufsausbildung in der Entwicklung - Positionen und Leitlinien, Bielefeld, S. 7-46

Zwick, Thomas/Schröder, Helmut (2000): Wie aktuell ist die Berufsbildung im Dienstleistungssektor - Sektorale Besonderheiten und deren Auswirkungen auf den Qualifikationsbedarf, Baden-Baden

PUBLIKATIONSNACHWEISE (: PEER REVIEWED)*

Theoretische Grundlagen

Atzmüller, Roland (2008): Veränderung des Staates – Staat der Veränderung. Innovationsfähigkeit und Workfare im postfordistischen Staat; in: Dimmel, N./Schmee, J. (Hg.), Die Gewalt des neoliberalen Staates. Vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven Überwachungsstaat, Wien, S. 42-60

Atzmüller, Roland (2004): Arbeit an der Veränderung – Überlegungen zur Staatstheorie im Postfordismus; in: grundrisse – Zeitschrift für linke Theorie und Debatte, Nr. 12/2004 („Innovation, Arbeit und autoritärer Staat – Überlegungen zur Staatstheorie im Postfordismus", Vortrag gehalten auf der Graduiertenkonferenz der ÖGPW „Neue Impulse für die Politikwissenschaft in Österreich, 13-15. Mai 2004, IHS)

Atzmüller, Roland (2010): Cities and welfare, in: Whiteside, Noel/Bonvin, Jean-Michel/Atzmüller, Roland (eds.): Situated Public Action and Capability Approach. BOOKLET WP4, Material for PhD students, Summer School « Towards a European Politics of Capability », Venice, May 20th-23rd 2009, www.capright.eu/digitalAssets/92129_DEL_7.4_WP4.pdf

Atzmüller, Roland (2011): Überlegungen zur Krise der Solidarität – Thesen zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, in: Stelzer-Orthofer Christine/Josef Weidenholzer (Hg.): Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit, Linz, S. 13-29

Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik

Atzmüller, Roland (2011): Workfare or social security? Labour-market and social policy in the UK under New Labour, in; Clasquin, Bernadette/Friot, Bernard (Hg.): Countering the wage: employment policy in Europe, PIE, Peter Lang, Brüssel, Übersetzung, M. Shore. Im Erscheinen.

Atzmüller, Roland (2005): Das schwarz-blaue Experiment: Nachholender Neoliberalismus oder Modell für Europa – Österreich im Jahr 4 der Wende; in: Büro für angenehme Lebensweisen, Rosa-Luxemburg-Bildungswerk (Hg.), Prekäre Bewegungen. Soziale Konflikte in Frankreich, Italien, Österreich und Dänemark, Hamburg, S. 70-90

Atzmüller, Roland (2009): Aktivierung statt Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich; in: Hermann, Christoph/Atzmüller, Roland (Hg.), Die Dynamik des „österreichischen Modells". Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, FORBA-Forschung Bd. 4, Berlin, S. 135-186

*Atzmüller, Roland (2009): Institution building and active labour market policies in Vienna since the 1990s; in: International Journal of Sociology and Social Policy (IJSSP), Jg. 29,

Heft 11, Special Issue: Bonvin, Jean-Michel/Orton, Michael (Hg.), Activation policies and organisational innovation in the capability perspective, S. 599-611

Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens der Ware Arbeitskraft

Atzmüller, Roland (2004): Qualifikationsanforderungen und Berufsbildung im Postfordismus; in: Prokla – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 4/2004, 34. Jg., S. 587-605

Atzmüller, Roland (2010): Krise und Transformation der Arbeitsteilung. Politische und ideologische Aspekte der Veränderung der Ware Arbeitskraft; in: Demirovic, Alex/Adolphs, Stephand/Karakayali, Serhat (Hg.), Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 133-150.

Atzmüller, Roland (2011): Die Reproduktion der Ware Arbeitskraft in der Krise: Überlegungen zur Erosion der dualen Berufsausbildung, in: Demirovic, Alex/Dück, Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hg.): Vielfachkrise im finanzdominierten Kapitalismus, In Kooperation mit dem wissenschaftlichen Beirat von ATTAC, VSA, Hamburg, 165-180.

Atzmüller, Roland (2011): Die Krise lernen – Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens im postfordistischen Kapitalismus, in: Sandoval, Marisol/Sevignani, Sebastian/Rehbogen, Alexander/Allmer, Thomas/Hager, Matthias/Kreilinger, Verena (Hg.) (2011): Bildung MACHT Gesellschaft. Münster, S. 117-136

ZUSAMMENFASSUNG

Transformationsdynamiken der Arbeit

Die vorliegende Arbeit wird in Form einer kumulativen Dissertation eingereicht. Die in dieser Arbeit gesammelte Auswahl von Aufsätzen wurde in einem Zeitraum von etwa sechs Jahren geschrieben. Ihnen liegen Fragestellungen und Themen zugrunde, die in einer Reihe von europäischen und nationalen Forschungsprojekten bearbeitet und in den hier gesammelten nationalen wie internationalen Publikationen auf empirischer, wie auch theoretischer Ebene diskutiert wurden. Im Zentrum der Analysen stehen v.a. Veränderungen der Regulation der Reproduktionsprozesse der Ware Arbeitskraft und der (kapitalistischen) Arbeitsteilungen, die eine wesentliche Dimension des Umbaus der (kapitalistischen) Wohlfahrtsstaaten im Übergang zu einem postfordistischen Akkumulationsregime in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten bilden. Dies wird anhand von Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik und des Wohlfahrtsstaates (v.a. in Österreich und Großbritannien) sowie der Transformationen der (Erwerbs-)Arbeit und der Qualifizierung/Berufsausbildung der Arbeitskräfte (die auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik von zentraler Bedeutung sind), auf theoretischer wie empirischer Basis diskutiert. Da die jüngsten Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik, die mit Begriffen wie Workfare und Aktivierung beschrieben werden, die Qualitäten der Arbeitskräfte, also ihre Fähigkeit und Bereitschaft am Erwerbsleben teilzunehmen, ins Zentrum politischer Auseinandersetzungen rücken, ist der Bezug auf qualifizierungstheoretische und berufsbildungspolitische Themen unerlässlich. Die Neuzusammensetzung der Ware Arbeitskraft wird zu einem wichtigen Inhalt der Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates im Postfordismus.

Das Kapitel I „Theoretische Grundlagen“ beschäftigt sich v.a. mit den staatstheoretischen Grundlagen der folgenden Untersuchungen und Analysen zur Veränderung der Arbeitsmarktpolitik, der Transformationen der Arbeit und der Bedeutung der beruflichen Qualifizierungsprozesse im Übergang zum Postfordismus. Der Fokus liegt dabei auf grundlegenden Überlegungen zu den Zusammenhängen zwischen Veränderungen der

gesellschaftlichen Arbeitsteilungen und dem kapitalistischen Staat, wie sie nicht zuletzt von Nicos Poulantzas in die Diskussion eingebracht worden waren. Außerdem wird die Entstehung einer postfordistischen Form des Staates, die als „Workfare-Staat“ bezeichnet wurde, näher diskutiert. Workfare bezieht sich v.a. auf Veränderungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die auf die Aktivierung von Arbeitslosen und WohlfahrtsempfängerInnen abzielen und die dekommodifizierenden Elemente und Effekte des fordistischen Wohlfahrtsstaates, also die Reduktion des Zwanges sich um jeden Preis am Arbeitsmarkt verkaufen zu müssen, wieder zurücknehmen. Die Aufsätze über die veränderte Rolle der städtischen Ebene für die wohlfahrtsstaatliche Dimension des kapitalistischen Staates wie auch die Auseinandersetzung mit der Krise der Solidarität vertiefen die Analysen zur Veränderung des (Wohlfahrts-)Staates im Übergang zum Postfordismus in diesem Abschnitt.

Im Kapitel II werden „Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik“ in Österreich und Großbritannien näher diskutiert. In diesen Arbeiten werden die im Theoriekapitel entwickelten Überlegungen zur Entstehung sogenannter Workfare-Staaten und workfaristischer Aspekte der Regulation der Ware Arbeitskraft am Beispiel der Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik diskutiert. Dies inkludiert auch die Auseinandersetzung mit Entwicklungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf regionaler, genauer städtischer Ebene – nämlich in Wien. Wie auch in den nationalstaatlichen Variationen zwischen so unterschiedlichen Ländern wie Großbritannien und Österreich so wird auch in der Analyse der regionalen Ebene sichtbar, dass die Analyse konkreter und komplexer Entwicklungen fähig sein muss, die Kontingenzen gesellschaftlicher Entwicklungen mit abstrakteren Überlegungen etwa zur Entwicklung von Workfare-Staaten und Veränderungsdynamiken auf städtischer Ebene zu artikulieren.

Im Kapitel III wird „Die Neuzusammensetzung des Arbeitsvermögens der Ware Arbeitskraft“ näher untersucht. Diese Aufsätze versuchen die Analyse der Durchsetzung einer postfordistischen Regulationsweise des Arbeitsvermögens der Ware Arbeitskraft voranzutreiben und mit den Analysen zur workfaristischen Rekonfiguration des Wohlfahrtsstaates zu artikulieren. Insbesondere die Auseinandersetzung mit der Bedeutung der Lern- und Veränderungsfähigkeit der Individuen für den postfordistischen Kapitalismus und die Bewältigung seiner konstitutiven Instabilität und Krisenhaftigkeit, verweisen auf eine Reihe forschungsstrategischer wie auch politischer Fragen, die insbesondere in der

gegenwärtigen Phase der Bewältigung der (gesellschaftlichen) Folgen der Krise zentral sind. Die Analysen versuchen zu zeigen, inwiefern wesentliche Dimensionen der postfordistischen Regulationsweise der Arbeit und der Produktionsverhältnisse darin bestehen, dass die Bewältigung der Krisenhaftigkeit und Instabilitäten des Postfordismus den Individuen aufgeherrscht wird und deren Fähigkeit zur Anpassung und Selbstveränderung zur Voraussetzung für die erweiterte Reproduktion des Kapitalismus, die permanente Revolutionierung der Produktionsverhältnisse und Produktivkräfte, gemacht wird. Die heftig umkämpften Rekonfigurationsprozesse des Wohlfahrtsstaates, die mit den Begriffen Workfare und Aktivierung angesprochen sind, transformieren die Instabilität und Krisenhaftigkeit des postfordistischen Kapitalismus in unterschiedliche Politikfelder (Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik etc), sodass die Adaptierungsprozesse der Individuen in bestimmte institutionelle Logiken eingebettet und damit für das Kapital nutzbar werden.

Lebenslauf

Mag. Roland Atzmüller, MPhil

Katharinengasse 16/2/26

1100 Wien

Mobil: 0699/178 60 358

Tel. (privat): 01/78 60 358

Mail: atzmuller@forba.at

Persönliche Daten

Geb. Datum	28.10.1969 in Wels (OÖ)
Familienstand	in Partnerschaft lebend
	eine Tochter (Linda Anna, geboren am 30.8. 2009)

Ausbildung

2006-2011	Doktorratsstudium an der Universität Wien im Fach Politikwissenschaft (Betreuung: Eva Kreisky, Alex Demirovic): **Titel der Dissertation: Transformationsdynamiken der Arbeit: Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung der Arbeitskräfte im Postfordismus)**
1998 -2000	MPhil Studium (Master of Philosophy by Dissertation) an der Manchester School of Management am UMIST (University of Manchester, Institute of Science and Technology) – Betreuung: David Gotting, Hugh Willmott. (Forschungsstipendium des BMWV). **Titel der Master-Arbeit: Skillformation and the State. Aspects of the social construction of wage labour in the United Kingdom and Manchester.**
1989-1997	Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien (Abschluss mit ausgezeichnetem Erfolg). **Titel der Diplomarbeit: Der integrale Staat. Hegemonie- und ideologietheoretische Überlegungen zum Staat in der Krise des Fordismus. (Betreuung: Emmerich Talos)**
1980-1988	Besuch des 1. Akademischen Bundesgymnasiums Linz Spittelwiese (neusprachlicher Zweig); Matura mit Auszeichnung
1976-1980	Volksschulbesuch in Neuhofen an der Krems (OÖ)

Berufliche Erfahrungen

seit 02/2002	Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA); derzeit in Elternkarenz (09/2010 bis 08/2011)

seit WiSe 2003	regelmäßige Lehrtätigkeit als Lektor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien
2006-2010	Vorstandsmitglied und Mitglied im Leitungsteam von FORBA, Teamleitung des FORBA-Forschungsbereichs „Arbeit, Geschlecht, Politik“. Austritt aus dem FORBA-Leitungsteam aufgrund der Elternkarenz
WiSe 2005, 2006	Lektor an der Fachhochschule St.Pölten
1995 – 2002:	freier wissenschaftlicher Mitarbeiter für das Österreichische Institut für Berufsbildungsforschung (ÖIBF) und für das Arbeitsmarktservice BIQ (Berufsinformation und Qualifikation)
03/2001 – 09/2001	Universitätsassistent am Institut für Politikwissenschaft Wien (Ersatzkraft für Josef Melchior)
10/2000 – 12/2000	Visiting Researcher am CRIC zur Vorbereitung der Konferenz “Remuneration et Protection Sociale: Qui Paie?” des Netzwerks “La Construction Sociale de l’Emploi” in Brüssel 17/18.01.2001
04/1999 – 04/2000	Research-Assistant am CRIC (Centre for Research on Innovation and Competition) für das TSER-Projekt ‘La Construction Sociale d'Emploi/The Social Construction of Employment’.
1994 –1998	Leiter der „Gesprächsrunde zu Politik, Gesellschaft und Alltagsleben“ (vormals Gesprächsrunde „Jung und alt“) an der VHS Ottakring, Wien
1994 – 1998	mehrmals Fachtutor am Institut für Politikwissenschaft bei Prof. Eva Kreisky und Gastprof. Alex Demirovic
1993-1995	Studienrichtungsvertreter am Institut für Politikwissenschaft (Vorsitzender)
1991-1996	Mitherausgeber der Zeitschrift „demontage – Zeitschrift für Politik und mehr“ der Institutsgruppe/StrV Politikwissenschaft; Mitorganisator diverser Veranstaltungen, Vorträge und Podiumsdiskussionen der Institutsgruppe/StrV