

2. Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit¹ ist das größte Armutsrisiko in Gesellschaften, in denen Erwerbsarbeit die Haupteinkommensquelle darstellt² (so genannte „Arbeitsgesellschaften“³) – also auch in den U.S.A.⁴ und der Bundesrepublik Deutschland.⁵ Seit Mitte der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts zählt die Massenarbeitslosigkeit – nach Jahrzehnten der Vollbeschäftigung – dies- und jenseits des Atlantiks (wieder) zu den Herausforderungen der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik.⁶ Die zahlreichen Forschungsarbeiten, die das Phänomen Arbeitslosigkeit zum Inhalt haben,⁷ verdeutlichen seine einerseits indivi-

-
- 1 Zur Begriffsausbildung und -entwicklung in Deutschland siehe *Zimmermann*, Arbeitslosigkeit in Deutschland, S. 41 ff.
 - 2 *Ludwig-Meyerhofer*, Arbeitslosigkeit, Erwerbsarbeit und Armut, S. 380: „In einer Gesellschaft, in der Erwerbsarbeit die dominante Einkommensquelle ist, erscheint es als überflüssig, nach dem Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Armut zu fragen...“.
 - 3 Zur Krise der Arbeitsgesellschaft *Luedtke*, Lebensführung in der Arbeitslosigkeit, S. 58 ff m.w.N.; *Bonß/Heinze*, Arbeit, Lohnarbeit, ohne Arbeit, S. 29 ff.
 - 4 Einen sehr guten einführenden Überblick über die U.S. amerikanische Arbeitsgesellschaft – wenngleich vor 1996 – gibt *Espenhorst*, Arbeitsgesellschaft USA, 1995.
 - 5 *Bundesregierung*, Lebenslagen in Deutschland, S. 306; der Anteil der Arbeitnehmerinnen am Bruttonationaleinkommen betrug im Jahr 2005 in Deutschland 67 Prozent (Datenquelle: *Statistisches Bundesamt Deutschland*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, veröffentlicht im Internet unter <http://www.destatis.de> [zuletzt abgerufen am 18. April 2006]), in den U.S.A. 65 Prozent (Datenquelle: *U.S. Department of Commerce – Bureau of Economic Analysis*, News Release: Gross Domestic Product and Corporate Profits, vom 30. März 2006, Table 9, veröffentlicht im Internet unter <http://www.bea.gov> [zuletzt abgerufen am 18. April 2006]).
 - 6 Siehe *Dornbusch/Fischer*, Makroökonomik, S. 627 f (Tabelle 1: Arbeitslosenquoten in den Industrieländern, S. 628). Vgl. auch mit Blick auf den bundesdeutschen Arbeitsmarkt *Franz*, Arbeitsmärkte, S. 136: „Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre ist die Welt im Bereich der Arbeitsmarktökonomik nicht mehr in Ordnung.“ und *ders.*, Arbeitsmarktökonomik, Schaubild 1.1 auf S. 4. oder *Kronauer*, Im Schatten der Arbeitsgesellschaft, S. 79 „In der Geschichte der Arbeitslosigkeit in Deutschland bedeuteten die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts einen wichtigen Einschnitt. Sie besiegelten das Ende von mehr als zwei Jahrzehnten relativer Vollbeschäftigung und konfrontierten die westdeutsche Gesellschaft mit dem für sie neuen Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“. Arbeitslosigkeit setzte sich auf hohem Niveau dauerhaft in der Gesellschaft fest.“ (Hervorhebungen im Original). Siehe auch für die U.S.A. *Borjas*, Labor Economics, S. 477 f.
 - 7 Ob aus (arbeitsmarkt-)ökonomischer (siehe nur *Franz*, Arbeitsmarktökonomik, 2006; *Wagner/Jahn*, Neue Arbeitsmarkttheorien, 2004; *Borjas*, a.a.O., 2005; *Cahuc/Zylberberg*, Labor Economics, 2004; *Dornbusch/Fischer*, a.a.O., S. 256-281 zur Angebotsseite des Arbeitsmarktes, S. 287-304 zum neoklassischen Modell des Arbeitsmarktes und der keynesianischen Alternative, S. 309-314 zum neoklassischen Arbeitsmarktmodell sowie S. 611-630 zum Phänomen der Arbeitslosigkeit allgemein), soziologischer (siehe nur den erstmals 1933 veröffentlichten Klassiker der soziographischen Arbeitslosigkeitsforschung *Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel*, Die Arbeitslosen von Marienthal, 1975 sowie *Wacker*, Arbeitslosigkeit, 1983), (sozial-)psychologischer (siehe nur *Luedtke*, Lebensführung in der Arbeitslosigkeit, 1998, abermals *Wacker*, a.a.O. und die Beiträge in *Schindler/Wacker/Wetzels* (Hrsg.), Familienleben in der Arbeitslosigkeit, 1990), kriminologischer (jüngst z.B. *Eisenberg*, Arbeitslosigkeit und Delinquenz, 2004 und *Dessecker*, Arbeitsmärkte, Jugendarbeitslosigkeit und Delinquenz: ein Überblick, S. 35 ff), historischer (z.B. *Lewek*, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, 1992), so-

duelle (mikroperspektivische/ mikroökonomische Sicht) und andererseits soziale (makroperspektivische/ makroökonomische Sicht) Dimension: Arbeitslosigkeit ist zugleich individuelles und soziales Risiko, individuelle Lebenslage und soziale Lage.

Die Rede vom „sozialen Risiko“⁸ gilt hier in zweifacher Hinsicht: zum einen kann Arbeitslosigkeit als ein sozial „verursachtes“ – sprich multikausales – Risiko für den Einzelnen,⁹ zum anderen als ein Risiko für das Soziale aufgefasst werden.¹⁰ Ein indivi-

zial- und wirtschaftspolitischer (*Lampert/Althammer*, Lehrbuch der Sozialpolitik, S. 185-216; *Frey/Kirchgässner*, Demokratische Wirtschaftspolitik, S. 310 ff) oder auch juristischer Perspektive (siehe z.B. die Beiträge in *Hassemer/Hoffmann-Riem/Weiß* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften, 1980; die Beiträge in *Baßeler/Heintzen/Kruschwitz* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit, 2004, insbesondere *Wieland*, Rechtliche Maßnahmen zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit, S. 23 ff; sowie die Beiträge von *Wieland* (S. 13 ff), *Engel* (S. 56 ff) und *Danwitz* (S. 99 ff) zum Beratungsgegenstand „Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung“ in VVDStRL 59.

- 8 Der Begriff des Risikos zeichnet sich dadurch aus, dass es für ihn keine eindeutige Definition gibt (*Hartmann*, Grenzen der Versicherbarkeit, S. 89). Schon 1921 betrachtete *Knight* (*ders.*, Risk, Uncertainty and Profit, 1921) im Rahmen seiner Überlegungen zum Unternehmensgewinn Entscheidungen unter Ungewissheit und Entscheidungen unter Risiko, mit dem Ergebnis, dass nur Entscheidungen unter Risiko einem Wahrscheinlichkeitskalkül zugänglich sind (*Knight*, a.a.O., S. 20; vgl. auch *Kaufmann*, Verantwortung, S. 76). Grund dafür ist, dass Entscheidungen unter Risiko im Gegensatz zu Entscheidungen unter Ungewissheit auf empirische Daten gestützt werden können. *Knight* schließt daraus, dass Risiken versicherbar sind, Unsicherheiten nicht. (*Knight*, a.a.O., S. 237; kritisch hierzu *Hartmann*, a.a.O., S. 92 f: „Diese Unterscheidung von Knight ist unscharf, da daraus folgt, dass das Risiko bei objektiven Wahrscheinlichkeiten vollkommen verschwindet, was vollständige Sicherheit bedeuten würde, die es jedoch für zukünftige Ereignisse nicht geben kann.“ m.w.N.). *Beck* (*ders.*, Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986) verwendet den Begriff des Risikos in Abgrenzung zur Gefährdung, um dann festzustellen, dass „[m]it der Verteilung und dem Anwachsen der Risiken soziale Gefährdungslagen“ (a.a.O., S. 30) entstehen. Während der Risikobegriff bei *Beck* indifferent bleibt (*Kaufmann*, a.a.O., S. 77 m.w.N.), kann der Begriff des sozialen Risikos im Gegensatz zu natürlichen Gefahren verstanden werden; während letztere – wie Dürrekatastrophen, Unwetter u.ä. – für den Menschen nicht beherrschbar sind, schafft der Mensch, indem er sich auf bestimmte Interaktionsformen wie den Markt festlegt, sowohl die Gütermärkte als auch den Arbeitsmarkt rechtlich reglementiert und technische Innovationen sowie Formen der Arbeitsteilung zur Wohlstandsmaximierung nutzt, neue Risiken: Dampfkessel explodieren und verletzen oder töten sogar Arbeiter (vgl. *Ewald*, Der Vorsorgestaat, S. 18), Arbeiter verlieren ihre Arbeit, erkranken etc. Diese Eventualitäten wurden zum sozialen Problem und das Risiko „zum allgemeinen Objektivierungsprinzip [dieser] soziale[r]n Probleme.“ (a.a.O., S. 22) Zentrales Merkmal des „sozialen Risikos“ ist seine „Künstlichkeit“, d.h. es handelt sich um Risiken, die erst durch menschliche Entscheidungen (Erfindungen) die Lebenswirklichkeit erreichen. Seither bemühen sich die Menschen um eine „Handhabarmachung“ dieser Risiken. Auch die Arbeitslosigkeit ist ein solches soziales Risiko, das überhaupt erst durch die massenhafte Erwerbsarbeit zu Tage getreten ist: An ihr zeigt sich das Paradox der „gleichzeitigen Zunahme von Sicherheit und Risiko“ (*Kaufmann*, a.a.O., S. 77). Denn im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung durch Arbeitsteilung und technischen Fortschritt wurde in den Industrieländern eben auch ein zuvor unvorstellbares Wohlstandsniveau erreicht.
- 9 Die Multikausalität von Arbeitslosigkeit betont etwa auch *Altmann*, Aktive Arbeitsmarktpolitik, S. 33: „Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß Arbeitslosigkeit vielfältige Ursachen haben kann, wobei sich die volkswirtschaftliche Forschung zwar über die Ursachen an sich weitgehend einig ist [...]“; *Wagner/Jahn*, Neue Arbeitsmarkttheorien, S. 219: „Nachfrageschocks, technischer Fortschritt und Strukturwandel sind die Ursachen für das Risiko [...]“.

duelles Risiko ist Arbeitslosigkeit insoweit es jeden Erwerbstätigen – wenngleich mit verschiedener Wahrscheinlichkeit – treffen kann. Mit der individuellen Lebenslage ist die Bewältigungssituation, die sich aus der Risikoverwirklichung für den Einzelnen – in jedem Einzelfall anders – ergibt,¹¹ angesprochen. Zur sozialen Lage wird Arbeitslosigkeit, sobald sie massenhaft und/ oder lang andauernd auftritt und sich auf das „Wohlbe- finden“ in und die „Wohlfahrt“ einer Gesellschaft – also auch der nicht unmittelbar von Arbeitslosigkeit Betroffenen (wie z.B. Rentner und Kinder) – auszuwirken beginnt.¹² Vielfältig können die Sphären des Sozialen und des Individuellen bei der Entstehung, dem Fortbestand, der Bewältigung und Überwindung von Arbeitslosigkeit Berührungspunkte und Interdependenzen aufweisen – insbesondere, wenn Arbeitslosigkeit als ein dynamischer mehrdimensionaler Prozess verstanden wird –, welche erst den Ruf nach einer gerechten (rechtlichen) Verantwortungsverteilung laut werden lassen¹³.

Das Phänomen Arbeitslosigkeit mag an Randschärfe gewinnen, wenn man sich zu- nächst der individuellen und sozialen Bedeutung der Erwerbsarbeit gewahr wird.

2.1. Die Bedeutung der Erwerbsarbeit

„Arbeit bedeutet für den Menschen reale Wirksamkeit, Erwerb und sozialen Einbe- zug.“¹⁴ Die Erwerbsarbeit als „sichtbarste“¹⁵ Form der Arbeit, soll heute im Wesentli- chen drei Funktionen erfüllen: a) die Ermöglichung einer autonomen „normalen“ Le- bensführung (Teilhabe durch Konsum)/ Subsistenz (Primärfunktion der Erwerbsarbeit);

-
- 10 So auch *Landmann/Jerger*, Beschäftigungstheorie, S. 9 f. Historisch lässt sich dies vor allem für die Weltwirtschaftskrise des 20. Jahrhunderts illustrieren, als sowohl in Deutschland als auch in den U.S.A. Millionen Menschen ohne persönliche Schuld an den Folgen einer Systemkrise zu leiden hatten und die Last der selbstverantwortlichen Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit die „Umwälzung“ der Gesellschaftsordnungen zumindest mit ermöglicht hat. *Wehner* etwa weist auf die die Bedeutung von Massenarbeitslosigkeit als ein mögliches „Legitimationsproblem der Leis- tungsgesellschaft“ hin; *Wehner*, Arbeitslosigkeit im Sozialstaat, S. 87 ff.
 - 11 So auch *Jackson*, Individuelle und familiäre Bewältigung von Arbeitslosigkeit, S. 28: „Die Spannbreite dessen, wie verschiedene Individuen Arbeitslosigkeit erleben ist sehr groß und die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden des einzelnen werden in sehr unterschiedlicher Weise betroffen.“ Hier sind die Folgen der Arbeitslosigkeit – mit Blick auf das Interpretations- schema Verantwortung die faktischen Konsequenzen des Verantwortungsgegenstandes – ange- sprochen.
 - 12 Siehe *Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel*, Die Arbeitslosen von Marienthal, S. 55 ff sowie *Wacker*, Ar- beitslosigkeit, S. 96 ff. Einen wichtigen Aspekt in diesem Zusammenhang stellen mit dem Ver- teilungsproblem der Arbeitslosigkeit auch *Landmann/Jerger*, Beschäftigungstheorie, S. 10 her- aus.
 - 13 Ganz in diesem Sinne am Beispiel der Unfallversicherung *Ewald*, Der Vorsorgestaat, S. 22 ff.
 - 14 *Zacher*, ZIAS 1999, S. 3.
 - 15 Neben der Erwerbsarbeit existieren noch weitere Formen der Arbeit, wie etwa die ehrenamtliche Arbeit im Sportverein, die Hausarbeit, die Gartenarbeit, die Pflege von Familienmitgliedern, Ge- fälltigkeiten für Nachbarn oder auch die Schwarzarbeit. Die Sinnelemente der Arbeit finden in all diesen Arbeitsarten unterschiedliche Verwirklichung; vgl. *Zacher*, a.a.O.

b) die soziale Inklusion/ Integration über das „Arbeitsleben“ in Form produktiver und kommunikativer Teilhabe am gesellschaftlichen Wertschöpfungsprozess¹⁶ und c) die Ermöglichung sozialer Sicherheit.¹⁷

Die Erwerbsarbeit bestimmt einerseits die Rolle des „Arbeitnehmers“ und damit des Menschen als Mitglied der Arbeitsgesellschaft und ist Ausdruck von „Normalität“¹⁸ (ob als Strukturierungsmoment des gesellschaftlichen Lebens [Arbeitsverkehr, Arbeitsmarkt, Arbeitnehmer, Arbeitsloser] oder [ein] wesentliches Element der persönlichen Lebensführung [Ausbildung, Karriere, Arbeitszeit, Freizeit, Urlaub, Rente])¹⁹. Abhängige Erwerbsarbeit vermittelt „soziokulturelle Handlungschancen“²⁰, sozialen Status und individuelle Sinnerfahrungen. In der „postmodernen“ Arbeitsgesellschaft scheint Erwerbsarbeit zunehmend zum Selbstzweck mutiert²¹ und gleichzeitig durch die mengenmäßige Abnahme von Erwerbsarbeit²² in ihrer Primärfunktion bedroht zu sein. Mancher orakelt schon vom Ende der Arbeit(sgesellschaft).²³

Andererseits stellt Erwerbsarbeit die Grundlage des Wohlstandes einer Arbeitsgesellschaft dar; noch immer ist die menschliche Arbeit wesentlich an der Herstellung des *Output* einer Volkswirtschaft beteiligt, wenngleich infolge der voran geschrittenen Automatisierung und Globalisierung im Produktionssektor der Faktor nicht- und gering qualifizierter menschlicher Arbeit in den „alten“ Industrieländern an Bedeutung verliert.

-
- 16 Arbeit (insbesondere „auch der Nexus zwischen körperlicher und geistiger – Tätigkeit und Subsistenz“) ist ein kulturübergreifendes gesellschaftliches Phänomen; *Elwert*, Jede Arbeit hat ihr Alter, S. 176 f.
 - 17 Solange und insoweit die Systeme zur Absicherung der Risiken Gesundheit, Alter, Pflegebedürftigkeit, Invalidität und Arbeitslosigkeit an den Faktor Arbeit gekoppelt sind, spricht der Sozialversicherungsschutz (d.h. die Beitragsleistung und Anspruchsberechtigung) oder der Empfang von Sozialhilfeleistungen unmittelbar oder mittelbar an (voraus liegende, andauernde oder künftige [Erwerbsfähigkeit und -willigkeit]) Erwerbsarbeit anknüpft.
 - 18 Diese Normalität kann heute ganz verschiedene Realisierungen erfahren, sie reichen vom (in Deutschland: sozialversicherten) Normalarbeitsverhältnis bis hin zur Selbständigkeit, Teilzeitarbeit oder gar kurzzeitigen Arbeitsgelegenheiten; zu dieser arbeits- und sozialrechtlichen Herausforderung siehe *Nielebock/Trautwein-Kalms*, *Soz. Sich.* 1997, S. 385.
 - 19 Vgl. auch *Schumacher*, Arbeitslosigkeit und psychische Gesundheit S. 18 und 19 m.w.N.
 - 20 *Breuer*, HdStR § 147, Rn. 27.
 - 21 In der Antike galt Arbeit noch als Zwang, dem nur Sklaven und Unfreie nach zu kommen hatten; *Nippel*, Erwerbsarbeit in der Antike, S. 55 ff; erst die protestantische Arbeitsethik und die Bedingungen der Industrialisierung ermöglichten es, Arbeit zum Selbstzweck zu erheben; *Wacker*, Arbeitslosigkeit, S.21 ff.
 - 22 Das Arbeitsvolumen pro Kopf in Deutschland hat zwischen 1882 und 2002 um ca. 55 Prozent abgenommen; *Schildt*, Geschichte und Gesellschaft 2006, S. 122 ff (von 1.469/ 1.506 Stunden pro Person im Jahre 1882 [a.a.O., S. 130] auf 676 Stunden pro Person im Jahr 2002 [a.a.O., S. 134])
 - 23 Vgl. nur *Rifkin*, End of Work, 1995.

2.2. Zum Phänomen der (Massen-)Arbeitslosigkeit

„Arbeitslosigkeit“²⁴ – verstanden als objektive Unmöglichkeit der Erwerbsarbeit²⁵ – bedeutet zunächst einmal, dass die soeben dargestellten Funktionen der Erwerbsarbeit nicht zur Erfüllung kommen, insoweit der einzelne „Arbeitslose“ kein „Normalarbeitsverhältnis“ innehat. Die Gründe einer solchen „Subnormalität“ können zunächst einmal unberücksichtigt bleiben. Allgemein gesprochen bedeutet Arbeitslosigkeit, dass jemand aus irgendwelchen (objektiven) Gründen nicht im (subjektiv²⁶) gewünschten Maß erwerbstätig ist.²⁷

Zunächst stellt sich Arbeitslosigkeit auf individueller Ebene als eine materielle und ideelle (psychische) Belastung für den von Arbeitslosigkeit Betroffenen dar. Doch auch andere Akteure sowohl am Arbeitsmarkt – wie Arbeitnehmer und Arbeitgeber – als auch an den Gütermärkten können die Folgen der (Massen-)Arbeitslosigkeit zu spüren bekommen, etwa als Anbieter von Konsumgütern, Steuer- oder Beitragszahler oder als Investoren in Humankapital (Träger der Kosten für Bildung, Berufsbildung und betriebliche Aus- und Weiterbildung).

Gleichzeitig stellt (Massen-)Arbeitslosigkeit ein vielschichtiges soziales Problem dar: ihre Folgen reichen vom Produktivitäts- bzw. Nachfrageausfall (Stichworte: Angstsparen, negatives Geschäftsklima) – verlorener *Output*²⁸ – über die Entwertung gesellschaftlicher (Bildungs-)Investitionen²⁹ und Krankheitskosten (etwa infolge einer durch

-
- 24 Der Begriff wird an dieser Stelle in Anführungszeichen verwendet, um darauf hinzuweisen, dass Arbeitslosigkeit definitionsabhängig ist – das zeigt sich exemplarisch an der statistischen Erfassung von Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: während die deutsche Arbeitsmarktstatistik der BA nach der relevanten „deutschen“ Definition für den Monat Januar 2006 eine Arbeitslosenquote von 12,1 Prozent ausweist (BA, Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Januar 2006, S. 4, veröffentlicht im Internet unter <http://www.pub.arbeitsamt.de/hast/services/ststistik/000100/html/monat/200601.pdf> [zuletzt abgerufen am 13. April 2006]), wies die Arbeitslosenstatistik der OECD für denselben Zeitraum eine Quote von 9,1 Prozent aus (OECD, Standardised Unemployment Rates, veröffentlicht im Internet unter <http://oecd.org/dataoecd/41/13/18595359.pdf> [zuletzt abgerufen am 5. April 2006]).
- 25 Im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit in Folge von Arbeitsunfähigkeit als subjektiv unmögliche Erwerbsarbeit.
- 26 Diese Differenzierung ist deshalb angezeigt, weil das gewünschte Maß der Erwerbstätigkeit sowohl vom Individuum selbst bestimmt werden als auch von objektiven Faktoren vorgegeben sein kann, wie etwa durch die Lebenshaltungskosten eines Haushaltes, die dieser nur durch Erwerbsarbeit zu finanzieren im Stande ist (man könnte auch von der Notwendigkeit der Arbeit oder vom faktischen Zwang zur Arbeit sprechen), oder aber durch gesetzliche Vorgaben im Bereich staatlicher Sozialleistungssysteme.
- 27 Diese Grobdefinition umfasst sowohl vollständige als auch teilweise Arbeitslosigkeit (Unterbeschäftigung).
- 28 Dem *Okunschen* Gesetz zufolge verliert eine Volkswirtschaft circa 2 Prozent *Output* für jedes Prozent, das die Arbeitslosenquote oberhalb des Vollbeschäftigungsniveaus liegt (natürliche Rate der Arbeitslosigkeit); vgl. *Dornbusch/Fischer/Startz*, Makroökonomik, S. 191.
- 29 So nimmt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit die (Wieder-)Beschäftigungswahrscheinlichkeit ab, sprich werden erworbene Berufsqualifikationen „entwertet“. Siehe hierzu nur *Cahuc/Zylberberg*, Labor Economics, S. 69 ff. In Deutschland z.B. trägt die Ausgaben für den Bildungs- und Aus-