

DIE LEBENSBEDINGUNGEN DER ARBEITSLOSEN UND DIE WIRKUNGEN ALTERNATIVER SOZIALLEISTUNGSSYSTEME IN HISTORISCHER UND VERGLEICHENDER PERSPEKTIVE

HANS ZACHER

THE LIVING CONDITIONS OF THE UNEMPLOYED, THEIR DIVERSITY AND THE EFFECTS OF ALTERNATIVE WELFARE PROVISION SYSTEMS

SUMMARY

I. WORK — SOCIAL INTERVENTION — UNEMPLOYMENT

1. WORK

Work denotes income, productiveness and social position. It is associated with performance and responsibility. The nature of work involves (a minimum degree of) freedom. When speaking of work for the purpose of earning a living, the income aspect acquires special importance. Gainful work can be performed in a self-employed capacity, within co-operative structures or in dependent employment.

2. SOCIAL INTERVENTION — SOCIAL PROTECTION — SOCIAL SECURITY AND SOCIAL ASSISTANCE

a) *Social intervention*

The social care provided by the state and society is based on a social norm, according to which every adult possesses, and makes use of, the possibility of earning a living for himself and his family by working. Such a norm is embedded in the activities and problem areas relating to work and income, the definition of needs and of the unit of support. Social protection (e.g. provided under labour law) serves to counteract risks that may pose a threat to those living within the framework of this norm. Benefit and service schemes providing social security, social promotion and social assistance aim to reduce or compensate for any deficits as may arise in the context of this norm. A number of different techniques are employed to different ends, resulting in a comprehensive framework of social benefits and service schemes. These complex structures reflect a high degree of national variation.

b) *Implications for work*

With the introduction of social benefit and social service schemes, the “natural” meaning of this normative framework, i.e. that every adult possesses, and makes use of, the possibility of earning a livelihood for himself and his family by working, has been subject to sweeping and multifarious changes. In particular, these schemes have created new degrees of freedom in the ways in which individuals organise their lives. Social security institutions have added a new dimension to gainful work (notably dependent employment) in that they secure a certain standard of living even in times in which no work can be performed.

3. UNEMPLOYMENT

a) *The phenomenon of unemployment*

Unemployment in the socio-political sense constitutes the opposite of gainful work. However, taking into account the responsibility particular to the welfare state for the protection of workers in dependent employment, the term “unemployment” focuses on lacking the possibility of earning an income through dependent work.

Unemployment is a general phenomenon which is inherent in the disproportion between the (larger) number of those who wish to and/or should participate in working life, and the (smaller) number of those who actually perform gainful work. Work is also an individual phenomenon which is reflected in the discrepancy between individual interests and possibilities of taking up gainful work and the opportunities available for them to do so.

b) *Unemployment and social intervention*

i) All regulative mechanisms relating to social protection and all schemes providing social security, social promotion or social assistance bring about changes in the conditions of unemployment — influencing both its causes and its effects. The various schemes which are targeted at the individual’s working capacity and at his or her qualifications in particular (e.g. social security benefits in the events of invalidity and old age) thus attain additional importance.

ii) Other benefit and service schemes are geared specifically to unemployment. Thus, for instance, those based on an active employment policy seek to avoid or end unemployment, whilst those based upon a passive employment policy seek to compensate for the loss of income due to unemployment.

II. THE FORMER ORDER OF INEQUALITY — FROM THE END OF THE
SECOND WORLD WAR UNTIL THE 1980S

I. GENERAL ELEMENTS, COMMON FEATURES AND DIFFERENCES

Since the Second World War, the international community has endorsed the fundamental ideals of the right to work, full employment, social security (notably in the event of unemployment) and social welfare provisions for those in need. However, the realisation of these basic ideals differed significantly among the “blocs” into which the world was divided: the industrialised market economies of the “western” type, the socialist countries and the developing countries.

2. DEVELOPMENTS IN THE INDUSTRIALISED MARKET ECONOMIES OF THE "WESTERN" TYPE

The social orders in these countries focused more and more on dependent work in the context of the normal employer-employee relationship, the protection of which was enhanced. In addition, the overall structure of social benefit and service schemes was extended to an ever increasing extent. Thus working life was, to a large degree, "formalised" through the predominance of "normal" employment relationships.

This system led to full employment in the 1950s and 1960s. However, following the 1973 oil crisis it was increasingly accompanied by the growing phenomenon of unemployment, which only eased off again in the course of the 1980s. Employment policy measures were developed, and other social benefit and service schemes were progressively adapted to the situation of the unemployed. Nevertheless, national distinctions were great — in terms of the extent of social protection (and the attendant service and benefit schemes) as well as in terms of unemployment itself, notably with regard to the groups which were especially disadvantaged (young, old and disabled persons, etc.) and to the (active or passive) employment policies adopted. In spite of the burdens imposed on it by persisting unemployment, the system was, in principle, approved of on the grounds of its advantages.

3. THE SOCIALIST COUNTRIES

In the socialist planned economy, the central plan defined the number of jobs available. It was tailored to the size of the labour force, thus formally eliminating the general phenomenon of unemployment. Occasional unemployment was a marginal problem and was therefore covered for only a short period of time.

4. THE DEVELOPING COUNTRIES

The situation in developing countries was, and continues to be, of a fundamentally different nature. A working world comparable to the one found in the industrialised market economies of the "western" type exists only in the urban formal sector. All other forms of work take place in the informal sectors — located in both urban and rural areas as well as in the traditional village or the traditional family. Between these sectors, there are many links and transitional stages. Unemployment in the urban formal sector (in so far as it is not counterbalanced by private networks, most notably the family) means incursions into the informal sectors. In many countries both sectors of work entail conditions of poverty to which the norm of work whose earnings are sufficient to cover a family's needs does not apply.

III. THE COMPLEXITY OF THE NEW INEQUALITY

1. GENERAL REMARKS

In the 1990s, a host of new developments have increasingly come to the fore which have significantly modified these three divisions. The collapse of com-

munism brought down the last great barrier to the unity of the global economy. Globalisation is connected with the increased migration of labour. Above all it allows capital to seek the location yielding the most profitable investment on a worldwide basis. Moreover, it allows world trade to profit from the most favourable production conditions in global competition. All these factors pose new challenges to welfare states, their politics and policies as well as to the social consensus and conventions prevalent in welfare state societies.

2. THE DILEMMA OF THE FIRST WORLD

a) *Mounting unemployment and changes in structures of work and unemployment*

In “western” countries, changed circumstances have manifested themselves in a rapid and persistent rise in unemployment. The latter is reflected not only in explicit unemployment, but also in its implicit forms (e.g. employment relationships made possible through benefits and services provided under passive employment policies; the absorption of unemployment through schemes such as social protection provided in the case of invalidity or old age; “silent reserves”, made up of people who have resorted to other forms of earning and/or work, etc.). In parallel to this, the predominance of the “normal” employment relationship has been displaced. It has been supplemented by various new forms of work (e.g. temporary employment contracts, part-time employment relationships, loan employment, homeworking and dependent self-employment).

b) *The situation of those concerned*

These developments have led to the erosion or loss, in varying combinations, of the features intrinsic to the “normal” employment relationship (genuine productiveness, social position, protection in terms of labour law, social security, etc.).

Generally speaking, we are witnessing a tendency towards the reduction of benefits and services in the fields of social security, social promotion and social assistance. The associated possibility of social decline is thus accepted.

c) *Development perspectives*

In the light of the employment deficit, there has been renewed discussion of questions relating to work in the family, as well as work in the service of others or of the public at large (i.e. the “third sector”).

National distinctions become very apparent in the highly diversified approaches taken towards solving these problems: in relation to a new overall societal consensus; in a greater readiness to accept an unequal division of work — in particular between full-time and part-time work; in seeking to maintain “normal” employment relationships, even at the cost of higher unemployment rates; or in the increasing stratification of workers life through the payment of higher wages to the more qualified and lower wages to the less qualified.

3. THE PARTICULAR BURDEN OF THE POST-SOCIALIST COUNTRIES

In the post-socialist countries, the factors of production, i.e. work, capital and land, have to be realigned with one another to meet entrepreneurial and market

economy criteria. This process of realignment involves a relatively high degree of unemployment. It goes hand in hand with the temptation to cling to the socialist illusion of full employment at the price of productivity. Where it is resisted, the economy which is burdened by the cost of transformation finds it difficult to procure the benefits and services needed to provide coverage in the event of unemployment. Hence, special priority must be given to programmes which seek to adjust labour to new possibilities of work.

4. DISPARITIES AMONG DEVELOPING COUNTRIES

The economic strength of developing countries has meanwhile declined still further, with the exception of the leading position of certain Southeast Asian countries. Yet their elementary social structures have changed much more in quantitative than in qualitative terms. The urban formal sector, in most cases, continues to exist alongside a number of informal sectors. The phenomenon of unemployment continues to be regarded as a fundamental problem of the informal sectors, which thus constitute a large reservoir for employment in the urban formal sector.

IV. FINAL REMARKS

In spite of global economic interdependencies, the situation of the unemployed is governed primarily by the pattern of the world's division into three. Nevertheless, these interdependencies have growing effects, not only in economic terms, but also in relation to working life: national policy hence faces a further challenge.

I.

ARBEIT — SOZIALE INTERVENTION — ARBEITSLOSIGKEIT

1. ARBEIT

Arbeitslosigkeit bedeutet, daß jemand, der arbeiten will, keine Gelegenheit dazu findet. Er trägt *nicht die Last der Arbeit*. Aber er findet *auch keinen Zugang zu den Werten, die mit der Arbeit verbunden sind*.¹ Die Bedeutung der Arbeitslosigkeit erschließt sich deshalb von diesem Wert her.² Im Vordergrund steht die Dimension des *Erwerbs*: Der Wert, sich ein Einkommen zu verdienen und damit seine Bedarfe — auch die Bedarfe

¹ Sinfield, A. (1981), *What Unemployment Means*.

² Müller, S. u.a., Art. "Arbeit", Staatslexikon, 7. Aufl., 1. Bd. 1985, Sp. 198 ff.; Schasching, J., "Catholic social teaching on labour, work and employment", Pontifical Academy of Social Sciences, Plenary Meeting 1996, in print.

derer, die vom Verdienner abhängen — decken zu können. Arbeit bedeutet auch *Wirksamkeit*: die Möglichkeit, sich zu verwirklichen; aber auch die Möglichkeit, etwas in der Welt zu verändern, sei es in der Welt der Dinge, sei es in bezug auf die eigene Befindlichkeit oder auf die Befindlichkeit anderer Menschen. Arbeit heißt in der Regel schließlich, sozial eingebunden zu sein — in einem *sozialen Zusammenhang* zu stehen: in einem Zusammenhang der Kommunikation, der Interaktion, der wechselseitigen Einschätzung und der sozialen Geltung.³ Unter diesen Dimensionen des Sinnes der Arbeit erweist sich *die Dimension des Erwerbs als dominant*. *Losgelöst von der Dimension des Erwerbs* führen die Dimensionen der *Wirksamkeit* und der *sozialen Einbindung* zu je eigenen Möglichkeiten menschlicher Lebensweise, aber auch zu je eigenen Problemen. Die wichtigsten Beispiele sind die *Arbeit in der Familie* und die *unentgeltliche Arbeit im Dienst des Nächsten oder der Allgemeinheit*.

Die andere Seite der Arbeit ist die *Leistung*, durch die *Wirksamkeit* entfaltet wird, durch die soziale Zusammenhänge erschlossen werden und durch die Einkommen verdient wird. Und schließlich liegt in der Arbeit — in der Chance der Arbeit ebenso wie im Vollzug und im Ertrag der Arbeit — *auch Verantwortung*: Verantwortung für die *Wirksamkeit*, die durch Arbeit entfaltet werden kann und entfaltet wird; Verantwortung für das soziale Miteinander, in dem die Arbeit geschieht; Verantwortung vor allem dafür, durch Arbeit den eigenen Unterhalt und den der Familie zu verdienen.

Der Sinn der Arbeit setzt Freiheit voraus: freie Übernahme der Arbeit, auch eine gewisse Freiheit in der Arbeit. Die Verantwortung, die mit der Arbeit verbunden ist, ist ohne Freiheit nicht denkbar. Aber diese Freiheit steht in einem Spannungsverhältnis zu den gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen die Arbeit ermöglicht wird.

Erwerbsarbeit kann *selbständig* geleistet werden: vom *Kleinselbständigen*, der im wesentlichen über nichts als über seine Arbeitskraft verfügt, damit aber selbständig Leistungen anbietet und erbringt, über den *freiberuflich Tätigen* (den Arzt, den Anwalt usw.), der seine besondere Kompetenz in der Regel seinerseits wieder mit der Hilfe fremder Arbeitskräfte einsetzt, und den *Kleinunternehmer*, der nicht ohne ein Mindestmaß an Kapital auskommt, bis schließlich hin zum *typischen Unternehmer*, der die Arbeit anderer, Kapital und vielleicht auch Grund und Boden so organisiert, daß Leistungen angeboten und mit Gewinn erbracht werden

³ Vymetalik, B., "Employment and the Quality of Human Relationships at Work: The working expression of Christian values", Pontifical Academy of Social Sciences, Plenary Meeting 1996, in print.

können. Arbeit kann sodann in *Genossenschaften* erbracht werden: z.B. in Zusammenschlüssen von Bauern oder von Handwerkern (aber auch in geistlichen Gemeinschaften: Orden, Klöstern usw.). Die *Masse der Arbeit* aber wird *abhängig* geleistet. Der Arbeitgeber bestimmt den Inhalt und die Bedingungen der Arbeit. Und der Lohn, den er zahlt, ist der Erwerb, den die Arbeit einbringt. Diese "*Beschäftigung*" ist in den modernen, industrialisierten Gesellschaften die Regel aller Erwerbsarbeit.

2. SOZIALE INTERVENTION — SOZIALER SCHUTZ — SOZIALE SICHERHEIT — SOZIALE HILFE

a) *Die Soziale Intervention*

Als sich im Laufe der Neuzeit die moderne, arbeitsteilige industrielle Gesellschaft herausbildete, zeigte sich zugleich, wie viele soziale Nöte mit dieser Entwicklung einhergingen. Gleichwohl erschien es — von utopischen, radikalen und revolutionären Forderungen abgesehen — nicht sinnvoll, die zentrale Stellung der Arbeit für das Leben der modernen Gesellschaft in Frage zu stellen. Nicht die Arbeit — auch nicht die abhängige Arbeit — konnte in Frage gestellt werden. Die Probleme, die mit ihr verbunden sind, mußten angegangen werden. Die *Normalität, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat und wahrnimmt, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie durch (abhängige oder selbständige) Arbeit zu verdienen*, wurde zu einem *Denkmuster*, anhand dessen der *sozialen Verantwortung des einzelnen die soziale Verantwortung des Staates* gegenübergestellt wurde.⁴ Immer deutlicher wurde gesehen, daß die einzelnen beim Vollzug jener Regel *Gefährdungen* ausgesetzt sind und daß die Verwirklichung der Regel an Grenzen stößt, so daß *Defizite* entstehen. Diese sozialen Gefährdungen und sozialen Defizite wurden als die Herausforderungen der sozialen Intervention letztlich und vor allem des Staates begriffen.

Drei Wirkungs- und Problemfelder sind zentral.⁵ (1) *Arbeit und Einkommen*: Die gesellschaftliche Organisation von Arbeit und die Vermittlung von Einkommen durch Arbeit. (2) *Bedarfsdeckung*: Die privatwirtschaftliche und administrative Bereitstellung von Gütern zur

⁴ Zacher, H.F. (1993), "Das soziale Staatsziel", in H.F. Zacher (ed.), *Abhandlungen zum Sozialrecht*, S. 3 ff. (21 ff.).

⁵ Zacher, H.F. (1984), "Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts", in F. Kübler (Hrsg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und soziale Solidarität*, S. 11 ff. (23 ff.) = (1987), "Juridification of the Field of Social Law", G. Teubner (ed.), *Juridification of Social Spheres*, European University Institute Florence, Series A: Law Vol. 6, pp. 373 e.s. (379 e.s.).

Deckung der Bedarfe. (3) *Der Unterhaltsverband*: In ihm wird nicht nur Einkommen als Unterhalt weitergereicht; in ihm werden auch emotionale, geistige und praktische "Dienste" — der Verköstigung, der Bekleidung, der Beherbergung, der Erziehung, der Pflege, der Zuwendung usw. — geleistet. Im Laufe der Zeit wurde in diesen Wirkungs- und Problemfeldern und zwischen ihnen eine immer dichtere Folge neuralgischer Punkte entdeckt, an denen die soziale Verantwortung anderer Menschen, der Gesellschaft, vor allem aber des Staates gebietet, zu intervenieren.

Dabei zeigte sich eine *grundlegende Alternative*.⁶ *Der Staat kann intervenieren, indem er die Lebens- und Rechtsverhältnisse, in denen sich jene Normalität von Arbeit, Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhalt vollzieht, im Sinne sozialen Schutzes verändert* — anders ausgedrückt: indem er die Lösung des sozialen Problems in diese Lebens- und Rechtsverhältnisse hinein *internalisiert*. Der Staat kann aber auch, indem er *soziale Leistungen und Dienste einrichtet* (sie selbst übernimmt, sie anderen Trägern öffentlicher Verwaltung überträgt, besondere Träger dafür schafft usw.), die Lösung sozialer Probleme aus den vorfindlichen Lebens- und Rechtszusammenhängen, in denen die Probleme entstehen, herauslesen: sie *externalisieren*. Im Wirkungs- und Problemfeld (1) *der Arbeit und des Einkommens* wird Gefährdungen *internalisierend* durch das Arbeitsrecht begegnet, das der Gestaltung der Arbeitsbedingungen schätzende Grenzen setzt (durch Mindestlöhne, durch Vorschriften über die Arbeitszeit, durch die Regulative und Institutionen des Gesundheitsschutzes und der Unfallverhütung, durch den Kündigungsschutz usw.). Dagegen greifen grundsätzlich *externalisierende* Lösungen, wenn der Arbeitgeber zahlungsunfähig wird (Konkursausfallgeld), wenn sich kein Arbeitgeber findet (Arbeitslosigkeit) oder wenn die Arbeitskraft teilweise oder ganz, auf Zeit oder auf Dauer mangelt oder nicht eingesetzt werden soll (Krankheit, Invalidität, Alter usw.). Im Wirkungs- und Problemfeld (2) *der Bedarfsdeckung* finden sich *internalisierende* Lösungen vor allem in der Gestalt von Preisbindungen und anderen Vorschriften zum Schutz der Mieter, der Verbraucher usw. (vor allem für Wohnungen, Grundnahrungsmittel usw.), *externalisierende* Lösungen dagegen dort, wo Leistungen (etwa der Krankenbehandlung oder der Pflege) von spezifischen öffentlichen Systemen erbracht oder bezahlt werden. Im Wirkungs- und Problemfeld (3) des *Unterhaltsverbandes* kontrollieren *internalisierende* Lösungen vor allem, ob der Unterhaltspflichtige seinen materiellen und immateriellen Pflichten gegenüber seinen Angehörigen genügt. *Externa-*

⁶ S. Zacher, ebenda (Anm. 5), S. 25 ff. = pp. 381 e.s.

lisierend begegnen Familienleistungssysteme einem Mißverhältnis zwischen der materiellen Leistungsfähigkeit des Verdieners und der Zahl und den Bedarfen seiner Kinder; begegnen Dienste der Erziehungshilfe einem Mißverhältnis zwischen der immateriellen Leistungsfähigkeit des Unterhaltspflichtigen mit dem Recht seiner Kinder auf Erziehung oder begegnen schließlich Unterhaltersatzleistungen (Renten) an die Hinterbliebenen dem elementaren Defizit des Verlustes des Unterhalts, das durch den Tod eines Verdieners über eine Familie hereinbricht.

Als man sich — vor allem im 19. Jahrhundert — dieser sozialen Problematik bewußt wurde, gab es vielfach schon Sozialleistungssysteme, die den *Armen* ein Mindestmaß an Hilfe geben sollten. Nicht selten waren sie diskriminierend, zuweilen waren sie mit Einschränkungen der persönlichen Freiheit, mit Arbeitszwang usw. verbunden. Zum Besonderen an der "Arbeiterfrage" gegenüber der "Armenfrage" gehörte es dann, daß die Arbeiter, sofern sie einen gerechten Lohn erhielten, instande schienen, selbst zur Bekämpfung der sozialen Defizite, die sie bedrohten, beizutragen. Die harten Gesetze der Privatversicherung wurden jedoch den sozialen Bedingungen und Bedürfnissen der Arbeiter nicht gerecht. Der reinen *Versicherung* mußte die *Sozialversicherung* zur Seite gestellt werden.⁷ Sie sollte gegen die typischen sozialen Risiken dessen schützen, der vom Ertrag abhängiger Arbeit lebt: Krankheit, Arbeitsunfall, Invalidität, Alter, Tod unter Zurücklassung Abhängiger. Später wurden die Elemente der Versicherung als immer weniger wesentlich angesehen, während der Schutz gegen die typischen sozialen Risiken blieb. Der allgemeine Begriff der "*sozialen Sicherheit*" trug dem Rechnung.⁸

Die Wohlfahrtsstaaten des 20. Jahrhunderts konnten freilich bei diesem Eintreten für den sozialen Schutz und die soziale Sicherheit der abhängig Beschäftigten ebensowenig stehenbleiben wie bei dem Minimalismus der klassischen Armenfürsorge. *Immer neue Ungleichheiten* forderten die Politik heraus, durch Regulative des sozialen Schutzes sowie durch soziale Leistungen und soziale Dienste zu intervenieren: *Ungleichheiten der persönlichen Situation* (Kinder, Jugendliche, Eltern, kinderreiche Familien,

⁷ Zacher, H.F. (Hrsg.), (1979), "Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung", *Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht*, Bd. 8; Köhler, P.A. & Zacher, H.F. (1981) (Hrsg.), "Ein Jahrhundert Sozialversicherung", *Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht*, Bd. 6, = Köhler, P.A., Zacher, H.F. & Partington, M. (eds.) (1982), *The Evolution of Social Insurance, 1881-1981*, = Köhler, P.A., Zacher, H.F. & Hesse, P.-J. S. (eds.) (1982), *Un Siècle de Sécurité Sociale, 1881-1981*.

⁸ Schmid, F. (1981), "Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit", *Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht*, Bd. 5, insbes. S. 43 ff.

Behinderte usw.), *Ungleichheiten in bezug auf besondere Bedarfe* (Wohnung, Bildung, Gesundheit usw.), *Ungleichheiten in bezug auf Gruppen* (Kleinbauern, Fischer usw.). Immer differenzierter und immer dichter wurde so das Netz dieser Interventionen.⁹ Die Armenfürsorge entwickelte sich daneben weithin zu der Gewährleistung eines konventionellen Existenzminimums.¹⁰ Zusammen mit den (1) an die *individuelle Erwerbsgeschichte* anknüpfenden *Systemen der sozialen Sicherheit*, mit den (2) an *Verantwortlichkeiten* des Staates (z.B. für Kriegsschäden) oder Privater (z.B. der Arbeitgeber für Arbeitsunfälle) für *Schäden anknüpfenden Entschädigungssystemen* bildeten (3) die *situationsbezogenen* — an typische Bedarfe (demogrants) oder an konkret ermittelte Bedarfe (means-tested) anknüpfenden — *Systeme ein weit ausgreifendes, vielfältiges Gefüge sozialer Leistungen*.¹¹

Im einzelnen wies und weist freilich diese Entwicklung der *Gesamtheit* internalisierenden sozialen Schutzes und externalisierender sozialer Sicherung, Förderung und Hilfe einen *hohen Grad an nationaler Eigenart* auf in der Verteilung der Gewichte, in den Strukturen und Techniken, aber auch im Niveau. Was der Wohlfahrtsstaat für einen einzelnen, eine Gruppe, ein Problem usw. bedeutet, kann nur konkret festgestellt und bewertet werden.

⁹ S. Zacher, "Das soziale Staatsziel" (Anm. 4), S. 24 f.

¹⁰ S. Eardley, T., Breadshaw, J., Ditch, J., Gough, I. & Whiteford, P. (1996), *Social Assistance in OECD Countries*, Vol. I, Synthesis Report, Department of Social Security Research Report No. 46.

¹¹ Zum System s. Zacher, H.F. (1993), "Grundtypen des Sozialrechts", in Zacher, H.F., *Abhandlungen zum Sozialrecht*, S. 257 ff.; Zacher, H.F. & Kessler, F. (1990), "Rôle respectif du service public et de l'initiative privée dans la politique de sécurité sociale", *Revue Internationale de Droit Comparé*, pp. 203 e.s. = "Die Rolle der öffentlichen Verwaltung und der privaten Träger in der sozialen Sicherheit", *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 4. Jg. (1990), S. 97 ff. Internationale Gesamtvergleiche und Gesamtdarstellungen für diesen von Land zu Land äußerst ungleich abgegrenzten Gesamtkomplex fehlen. Die meisten Darstellungen der *Leistungssysteme der sozialen Sicherheit* (s. insbes. US-Department of Health and Human Services, *Social Security Programs throughout the World - 1993*) knüpfen an den Begriff der sozialen Sicherheit an, der durch das Übereinkommen 102 - Übereinkommen über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit - v. 28. Juni 1952 der Internationalen Arbeitsorganisation geprägt wurde und die international wichtigsten Leistungszweige zusammenfaßt: ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Alter, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Familienleistungen, Leistungen bei Mutterschaft, Leistungen bei Invalidität, Leistungen an Hinterbliebene.

b) Die Bedeutung für die Arbeit

Allgemein aber kann gesagt werden, daß die Lage der Erwerbstätigen, insbesondere der abhängig Erwerbstätigen, nicht nur durch die Systeme der sozialen Sicherung und der sozialen Entschädigung, sondern auch durch die situationsbezogenen Systeme der sozialen Förderung und der sozialen Hilfe verändert — gemeinhin verbessert — wurde. Die *“natürliche” Bedeutung der Normalität*, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat und wahrnimmt, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie durch Arbeit zu verdienen, wurde dadurch *umfassend und vielfältig verändert*. Sie wurde in politische Verantwortung genommen. Dabei wurden *nicht nur Zwangsläufigkeiten* (z.B. dem Tod eines Familienvaters und der Kompensation seines Unterhalts durch eine Rente) Rechnung getragen. Vielmehr entstanden auch *neue Spielräume der Freiheit* — Alternativen des Verhaltens in allen drei Problemfeldern: der Arbeit und des Einkommens, der Bedarfsdeckung und des Unterhaltsverbands. Vor allem auch die Freiheit, eine gewisse Arbeit anzunehmen oder nicht, weitete sich.¹²

Am Anfang dieser Entwicklung stand die soziale Sorge für die Arbeiter. Im Laufe der Zeit weitete sich der Kreis derer, die geschützt wurden, aus: *auf alle abhängig Beschäftigten*, insbesondere also auch auf die Angestellten, *aber auch auf selbständig Erwerbstätige*, vor allem auf Kleinselbständige, Kleinunternehmer, Kleinbauern usw. Während jedoch der Schutz der selbständig Erwerbstätigen von Land zu Land sehr unterschiedlich blieb, wurde der *Schutz der abhängig Beschäftigten ein allgemeines Prinzip*.¹³ Der Staat — und mit ihm die ganze Gesellschaft — übernahm für sie eine Verantwortung für die Entwicklung der Lebensverhältnisse, wie sie anderen Gruppen der Bevölkerung nicht mit der gleichen Allgemeinheit zuteil wurde. Der Umstand wurde für die Entwicklung der *“Arbeitsgesellschaft”*¹⁴ von wesentlicher Bedeutung. Auf der einen Seite schritt der Ausbau des sozialen Schutzes vor allem durch das Arbeitsrecht voran, so daß die Last, die mit der abhängigen Arbeit verbunden war und ist, — wenn auch mit

¹² Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, hat dafür den Begriff der *“De-kommodifizierung”* geprägt, der — möglicherweise wegen seiner Häßlichkeit — rasch allgemein akzeptiert wurde. Gemeint ist, daß die zusätzliche Freiheit, die durch den (internalisierenden) sozialen Schutz und die (externalisierenden) Sozialleistungssysteme des Wohlfahrtsstaates eingeräumt wird, der Forderung entspricht, daß die menschliche Arbeit keine *“Ware”* (commodity) ist.

¹³ Zu diesem Schwerpunkt des Wohlfahrtsstaates s. Ritter, G.A. (1991), *“Der Sozialstaat”, Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 2. Aufl. Dazu als Schwerpunkt der Sozialpolitik s. etwa Lampert, H. (1996), *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 4. Aufl.

¹⁴ S. z.B. Zuleger, T. (1985), *Hat die Arbeitsgesellschaft noch eine Chance?*, S. 17 ff.

großen Unterschieden — mehr und mehr gemildert wurde; auf der anderen Seite trat der Vorteil, daß mit der abhängigen Arbeit ein relativ hohes Maß an sozialer Sicherung verbunden war und ist, immer deutlicher hervor.

Ganz besonders erhielt der *Arbeitslohn* eine ganz *neue Bedeutung*. Er verschaffte — in der Regel über die Beitragspflicht — Zugang zur sozialen Sicherung. Und er bestimmte — in der Regel wiederum vermittelt der Proportionalität zwischen Arbeitslohn und Beitrag — die Höhe des Einkommensersatzes durch Leistungen, etwa des Krankengeldes, der Invaliditäts- und Altersrente, des Arbeitslosengeldes. Aus einem anderen Gedanken, dem des Schadensersatzes, heraus reflektieren auch die Renten, die infolge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten gezahlt wurden, die Höhe des entgangenen Arbeitslohnes. Die soziale Sicherheit schreibt so den durch den Arbeitslohn gegebenen Lebensstandard — relativ — in die Zeiten hinein fort, in denen, weil sich ein soziales Risiko verwirklicht hat, kein Arbeitslohn verdient wird. *Was Arbeit bedeutet*, muß also ergänzt werden: Arbeit bedeutet nicht nur Erwerb, Wirksamkeit und soziale Einbindung; *Arbeit ermöglicht* — je nach der Entwicklung der Systeme sozialer Sicherheit — *auch den Schutz des durch den Erwerb vermittelten Lebensstandards*.

Die soziale Intervention hat schließlich Bedeutung nicht nur für die Erwerbsarbeit. Gerade die (externalisierenden) Sozialleistungssysteme haben größte Bedeutung auch für die reale Gestalt und die Bedeutung, die der *Nichterwerbsarbeit* (insbesondere der *Familienarbeit* und der *Arbeit für soziale Zwecke*) in einer Gesellschaft zukommen kann.

3. ARBEITSLOSIGKEIT

a) *Das Phänomen der Arbeitslosigkeit*

Arbeitslosigkeit im allgemeinsten Sinne heißt: keine Arbeit zu haben, weder eine Erwerbsarbeit noch eine Nichterwerbsarbeit, weder eine selbständige, noch eine abhängige Arbeit; Arbeitslosigkeit in diesem Sinne ist jedoch ein zu allgemeines Phänomen.

Die Strukturen des Wohlfahrtsstaates verweisen uns demgegenüber auf eine Einengung. Dabei ist einmal mehr an die elementare Normalität anzuknüpfen, daß ein jeder die Möglichkeit hat und Verantwortung dafür trägt, durch Arbeit Einkommen zu verdienen und damit seine Bedarfe und die seiner Familie zu decken. *Arbeitslosigkeit ist die Ausnahme von jener Normalität, in der die Möglichkeit, zu arbeiten und dadurch Einkommen zu verdienen, nicht besteht*. Dieses Defizit ist das Problem, das mit dem Begriff

der Arbeitslosigkeit im Wohlfahrtsstaat gemeint ist. Arbeitslosigkeit ist also das *Gegenstück zur Erwerbsarbeit*.¹⁵ Und der Zustand der Arbeitslosigkeit ist dadurch definiert, daß er in den Zustand der Erwerbsarbeit übergehen soll. Dabei freilich ist das Ziel der selbständigen Erwerbsarbeit dem Ziel der abhängigen Erwerbsarbeit nicht gleichgestellt. Selbständige Erwerbsarbeit steht in der freien Wahl und auch in einem gesteigerten Risiko dessen, der sie sucht und übernimmt. Für die abhängige Arbeit dagegen hat der Wohlfahrtsstaat eine gesteigerte Verantwortung übernommen. Deshalb steht auch der einzelne hinsichtlich der *Verantwortung, auch abhängige Erwerbsarbeit anzunehmen* in einer besonderen Pflicht. Auf diese Weise ist der Begriff der Arbeitslosigkeit *eingefügt in die Konzentration des Wohlfahrtsstaates auf die Problematik der abhängigen Arbeit*, auf den sozialen Schutz der abhängig Beschäftigten und auf die Vorsorge gegenüber den Risiken, die mit der abhängigen Arbeit verbunden sein können.

Arbeitslosigkeit in dem so eingeschränkten Sinne ist ein *allgemeines Phänomen*; und sie ist ein *individuelles Phänomen*. Als *allgemeines Phänomen* ist Arbeitslosigkeit das *Mißverhältnis zwischen der — größeren — Zahl der Personen, die sich durch Arbeit am Erwerbsleben beteiligen wollen und/oder sollen (Erwerbsbevölkerung) und der — kleineren — Zahl derjenigen, die eine Erwerbstätigkeit ausüben*. Diese Differenz resultiert aus einer Reihe makrokosmischer Bedingungen: der Zahl selbständiger und abhängiger Erwerbspositionen, die das politisch-administrative System, die gesellschaftliche Struktur und vor allem die wirtschaftlichen Verhältnisse ergeben; die Arbeitsbedingungen und die Arbeitskosten, die durch die Gestaltungsfaktoren des Arbeitslebens bestimmt werden; die Zahl der Erwerbsfähigen und die Zahl derer, die eine Nichterwerbsarbeit (in der Familie oder in anderen unbezahlten Tätigkeiten) ausüben und somit nicht zu den Erwerbsbeteiligten zählen; der Entsprechung zwischen den physischen, psychischen usw. Qualifikationen der Erwerbsbeteiligten, ihrer beruflichen Flexibilität und ihrer räumlichen Mobilität und dem gegebenen Angebot an Erwerbstätigkeit. Als *individuelles Phänomen* resultiert Arbeitslosigkeit aus dem Verhältnis zwischen den individuellen Interessen und Möglichkeiten, Erwerbsarbeit anzunehmen, und den Gelegenheiten hierzu, nicht zuletzt auch aus der Bereitschaft, die individuellen Interessen und Möglichkeiten dem Angebot an Erwerbstätigkeit — im positiven Sinne — anzupassen. Daß die beiden Phänomene sich — in einer nicht berechenbaren Weise — wechselseitig beeinflussen, liegt auf der Hand.

¹⁵ S. Külp, B. & Peters, H. (1985), Art. "Arbeitslosigkeit", *Staatslexikon*, 7. Aufl., 1. Bd., Sp. 274 ff.

b) *Arbeitslosigkeit und soziale Intervention*

Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang die *soziale Intervention des Staates*? Eine grobe Unterscheidung verläuft zwischen den (i) unspezifischen und den (ii) spezifischen Wirkungen der sozialen Intervention.

i) *Der allgemeinste Rahmen unspezifischer Wirkungen* der sozialen Intervention ergibt sich daraus, daß *alle Regulative sozialen Schutzes und alle Systeme der sozialen Sicherung, Förderung oder Hilfe* die Wirksamkeit der Normalität, daß jedermann die Möglichkeit hat und die Verantwortung dafür trägt, durch Arbeit Einkommen zu verdienen und damit seine Bedarfe und die Bedarfe seiner Familie zu decken, verändert. Die Effekte können — je nach den Umständen — dahin gehen, die *Last der Erwerbsarbeit*, die mit jener Grundregel von Arbeit, Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhalt verbunden ist, zu reduzieren. Das kann auch der Absicht entsprechen, Konflikte wie etwa den zwischen der Erwerbsarbeit und der Familienarbeit zu entschärfen. Die Wirkung kann — wiederum je nach den Umständen — auch dahin gehen, daß (z.B. indem Sozialleistungen das Arbeitseinkommen ergänzen) *Anreize* geschaffen werden, jener Grundregel der Normalität durch die *Übernahme von Arbeit* zu entsprechen. Vor allem aber hängt von der Gesamtheit der Interventionen auch ab, *welche Wirkungen mit der Arbeitslosigkeit* und dem Verlust des Erwerbseinkommens verbunden sind.

Gewisse Sozialleistungssysteme haben jedoch für *die Realität des allgemeinen wie des individuellen Phänomens der Arbeitslosigkeit* besondere Bedeutung. Arbeitsrechtliche Vorkehrungen des (internalisierenden) sozialen Schutzes etwa regeln die Umstände des Eintritts in ein Arbeitsverhältnis, die Dauer eines Arbeitsverhältnisses und die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses. Aber auch (externalisierende) soziale Leistungen sind zu nennen. So Systeme, welche die *Erziehung und Ausbildung* fördern und damit dazu beitragen, die Qualifikation der individuellen Arbeitskraft ebenso wie des gesellschaftlichen Arbeitsangebots zu definieren. Eine ähnliche Wirkung haben Systeme, die der *Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit* und damit der Arbeitskraft dienen (insbesondere Systeme der medizinischen Versorgung, Systeme der Wiederherstellung und eventuellen Neuorientierung der Arbeitskraft nach Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Leistungen der Rehabilitation im Falle drohender Invalidität). An anderer Stelle setzen die Systeme an, die durch Sozialleistungen Arbeitseinkommen ersetzen: Leistungen der *Ausbildungsförderung*, Leistungen des *Einkommensersatzes im Falle der Krankheit*, *Rentenleistungen bei Invalidität oder im Alter*. Vor allem Renten für den Fall

der Invalidität¹⁶ oder des Alters¹⁷ sind der gezielten Gestaltung oder einer entsprechenden Praxis dahin zugänglich, daß sie das allgemeine Phänomen der Arbeitslosigkeit entlasten und individuell eine Alternative zu Arbeitslast und/oder Arbeitslosigkeit darstellen (Rücksicht auf den Arbeitsmarkt bei Feststellung der Invalidität; flexible Altersgrenzen, insbesondere Rücksicht auf die individuelle Arbeitslosigkeit bei Altersrenten).

ii) Gewisse externalisierende *Sozialleistungssysteme* stehen demgegenüber in einem *direkten Bezug zur Arbeitslosigkeit*.

— Leistungen der *aktiven Beschäftigungspolitik*:¹⁸ Dienste der Arbeitsberatung und der Arbeitsvermittlung, Maßnahmen zur Qualifikation und zur Neuorientierung, Hilfen zur Eingliederung Arbeitsloser (Anreize an Arbeitgeber oder an Arbeitnehmer). Diese Leistungen sind primär auf das individuelle Phänomen der Arbeitslosigkeit hin orientiert. Sie stehen aber in Komplementarität zu Politiken, die sich auf das allgemeine Phänomen der Arbeitslosigkeit richten: strukturelle, regionale, konjunkturelle Wirtschaftspolitiken.¹⁹

— Leistungen der *passiven Beschäftigungspolitik*: Einkommensersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit; Einkommensergänzungsleistungen bei Kurzarbeit usw.

Die Leistungen der *passiven Beschäftigungspolitik*²⁰ — in der Regel der *Arbeitslosenversicherung* — stehen vor spezifischen Problemen. Auf der einen Seite haben sie der Idee Rechnung zu tragen, daß Arbeit auf Freiheit beruht und daß es zum Auftrag des Wohlfahrtsstaates gehört, diese Freiheit zu sichern, wenn nicht zu mehren; auf der anderen Seite aber auch der Verantwortung eines jeden, für sich und die Seinen durch seine Arbeit aufzukommen. Darum bedarf es der besonderen Abgrenzung. Sie geschieht etwa durch die Definition des Leistungszuganges: verschuldeter Verlust des

¹⁶ S. Pflüger-Demann, A. (1991), "Soziale Sicherung bei Invalidität in rechtsvergleichender und europa-rechtlicher Sicht", *Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht*, Bd. 13, S. 77, 176 ff., 259.

¹⁷ Schmähl, W., (1988) (Hrsg.), *Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase*, S. 15 ff.

¹⁸ S. z.B. OECD (1988), *Employment Outlook*, pp. 53 e.s.

¹⁹ S. z.B. Huckemann, S. (1994), "Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich: Länder ranking 1980-1993", *Eine Studie der Bertelsmann Stiftung*.

²⁰ Ein weltweiter, jedoch auf die Leistungen der typischen sozialen Sicherheit beschränkter Überblick findet sich in *Social Security Programs throughout the World - 1993* (Anm. 11), insbes. pp. XXV e.s. Ein in der Sache weiter ausgreifender, intensiverer, jedoch auf die Länder der OECD beschränkter Überblick findet sich in: Eardley, T., u.a., *Social Assistance in OECD Countries* (Anm. 10), pp. 140 e.s., 165. Zu Europa s. auch: Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Soziale Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union: MISSOC 1995, S. 345 ff., 383 ff.

Arbeitsplatzes steht in der Regel der Leistung entgegen; "unzumutbare" Arbeit kann ohne Nachteil abgelehnt werden, "zumutbare" Arbeit dagegen nicht. Eine andere Sicherung wird in der Dauer der Leistungen gesehen: Ohne Überprüfung der Bedürftigkeit (means-test) wird Arbeitslosengeld nur auf kurze oder mittlere Dauer gezahlt. Jedenfalls längere Leistungsgewährung setzt eine Bedürftigkeitsprüfung voraus. Im einzelnen ist der Grad, in dem Arbeitslosenleistungen das Arbeitseinkommen ersetzen, insbesondere auch die Fähigkeit zum Unterhalt der Familie, sehr unterschiedlich.²¹ In der Regel spielen die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und das in ihnen zum Ausdruck kommende Arbeitseinkommen eine Rolle. Nur ausnahmsweise werden einheitliche Sätze (flat rates) gezahlt. Besteht kein Anspruch auf Arbeitslosenversicherung (mehr), so können — je nach den nationalen Verhältnissen — steuerfinanzierte Systeme der sozialen Hilfe eingreifen. Sie können Bestandteil des Systems sozialer Sicherheit sein, das im allgemeinen als Sozialversicherung gestaltet ist. Sie können auch als Systeme der sozialen Hilfe gestaltet sein. Nicht selten ergibt sich daher eine Abfolge von Sozialversicherung über ergänzende steuerfinanzierte soziale Sicherung zu sozialer Hilfe, wobei der Übergang zur Bedürftigkeitsprüfung (means-test) im allgemeinen in der mittleren Stufe liegt. Jedenfalls sinken die Leistungen von Stufe zu Stufe. Und jedenfalls die Systeme der sozialen Hilfe sind grundsätzlich auf eine bloße Existenzsicherung hin orientiert. Sie können ein gewisses Mindestmaß an Einkommensersatz und damit auch Familienunterhalt leisten.

Die Sorge, daß der Wechsel von einem aktiven Arbeitsleben zu einer Einkommensersatzleistung — sei es das Arbeitslosengeld, sei es eine Leistung sozialer Hilfe — zu einer "Falle" werden könnte, in welcher der Arbeitslose gefangen bleibt (oder sich selbst gefangenhält), ist verbreitet und berechtigt. Darum wird nach Verbindungen zwischen Techniken der "passiven Beschäftigungspolitik" und der "aktiven Beschäftigungspolitik" gesucht, sei es um Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sei es, sie so bald als möglich zu beenden.²² Auch die Leistungen der sozialen Hilfe werden deshalb von Maßnahmen hergeleitet, die spezifisch der (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt dienen. Vielfach werden aber gerade die Arbeitspflichten im Rahmen der sozialen Hilfe im Sinne einer bloßen

²¹ Eine westeuropäische Studie hierzu s. bei Gillion, C. (1996), "Labour market changes and social security Western Europe, 1975 to 1995", *European Institute of Social Security, Yearbook 1996* (in print).

²² Zum Verhältnis von aktiver und passiver Beschäftigungspolitik s. Schmid, G. u.a. (1992), *Unemployment Insurance and Active Labour Market Policy: An International Comparison of Financing Systems*.

Kontrolle der Arbeitsbereitschaft und als Erfordernis der ausgleichenden Gerechtigkeit gesehen, daß wer von der Allgemeinheit lebt, für sie auch arbeiten, zumindest nicht das Ärgernis des Müßiggangs geben soll.²³

II.

DIE ALTE ORDNUNG DER UNGLEICHHEIT — VOM ENDE DES ZWEITEN WELTKRIEGES BIS IN DIE 80ER JAHRE

1. ALLGEMEINE GRUNDLAGEN: GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE

Als sich der Zweite Weltkrieg seinem Ende zuneigte, begann die Welt, sich neu zu ordnen. Dabei trat eine große Gemeinsamkeit hervor: die soziale Dimension aller Politik. Die Staaten fingen an, sich als Wohlfahrtsstaaten zu legitimieren. Auch Arbeit, soziale Sicherheit und soziale Hilfe wurden zu wesentlichen Themen der internationalen Politik. Elementare Konsense wurden artikuliert: das *Recht auf Arbeit* (Art. 23 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 10.12.1948);²⁴ das politische Ziel der *Vollbeschäftigung* (so schon Abschnitt 111 Buchst. a der Deklaration über die Ziele und Aufgaben der Internationalen Arbeitsorganisation — Erklärung von Philadelphia — vom 10. Mai 1944, Art. 55 Buchst. a der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945),²⁵ das Recht auf *soziale Sicherheit, insbesondere für den Fall der Arbeitslosigkeit*, und auf *soziale Fürsorge* (Art. 22, 25 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen).²⁶

Zugleich aber begann damals auch die Spaltung der Welt: in die —

²³ S. Eardly, T., u.a., *Social Assistance in OECD Countries* (Anm. 10), pp. 140 e.s.

²⁴ Zum Recht auf Arbeit s. z.B. auch Art. 6 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 9.12.1966; Art. 1 der Europäischen Sozialcharta v. 18. Oktober 1961. Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer v. 9. Dezember 1989 spricht demgegenüber von einem Recht auf freie Wahl und Ausübung eines Berufs (Art. 4).

²⁵ Zum Ziel der Förderung der vollen, produktiven und frei gewählten Beschäftigung s. auch Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation über die Beschäftigungspolitik v. 9. Juli 1964; zum Beschäftigungsziel s. ferner Art. 1 des Übereinkommens über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung v. 14. Dezember 1960. Zu den Zielen der Stabilität, des Wachstums und der Vollbeschäftigung s. die Richtlinie 74/12 1/EWG des Rates über die Stabilität, das Wachstum und die Vollbeschäftigung in der Gemeinschaft v. 18. Februar 1974.

²⁶ Zu dem Recht auf soziale Sicherheit und Sozialversicherung s. Art. 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19. Dezember 1966; zu den Rechten

zumeist schon seit langem — *industrialisierten Länder*, welche die wirtschaftliche Entwicklung weitgehend *der Marktwirtschaft* anvertrauten und das politische System auf den Grundlagen des *Rechtsstaats* und der *Demokratie* gestalteten; in *die sozialistischen Länder* — weitgehend des sowjetischen Machtbereichs; und in *die Entwicklungsländer*, deren historische, ökonomische, soziokulturelle und politische Unterschiede zwar extrem groß waren, gleichwohl letztlich hinter die Gemeinsamkeit spezifischer Schwierigkeiten zurücktraten. Die Dreiteilung der Welt beherrschte die politischen und die sozialen Verhältnisse für Jahrzehnte. Was Arbeit, soziale Sicherheit und Arbeitslosigkeit für die Menschen bedeuteten und bedeuten konnten, folgte den der Ersten, Zweiten und Dritten Welt je eigentümlichen Bedingungen.²⁷ Das minderte jedoch nicht die spezifische Bedeutung der Nationalstaaten. Im Gegenteil: Trotz aller internationalen Zusammenarbeit und Gruppenbildung, trotz aller Bemühungen um die Europäische Integration, trotz aller Dominanz der Sowjetunion über Ost- und Mitteleuropa erlebten die Nationalstaaten eine Zeit größter Bedeutung. Sei es als freiheitliche Sozialstaaten "westlicher" Prägung, sei es als sozialistische Staaten osteuropäischen Typs, sei es sonstwie: die staatliche Herrschaft bestimmte gerade mit den Mitteln der Sozialpolitik auf eine vordem unbekannte Weise über die Lebensbedingungen der Menschen.

2. DIE ENTWICKLUNG IN DEN INDUSTRIALISIERTEN, MARKTWIRTSCHAFTLICHEN LÄNDERN "WESTLICHER" PRÄGUNG

Die Erste Welt dieser Länder ist der Raum, in dem sich das eingangs gezeichnete Bild von Arbeit und sozialer Sicherheit in typischer Weise verwirklichte. Die Länder strebten nach einem möglichst hohen materiellen und immateriellen Lebensstandard für möglichst breite Bevölkerungsschichten. Und die Marktwirtschaft führte, zusammen mit entsprechenden politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, aber auch wegen beträchtlicher Vorteile der weltwirtschaftlichen Chancenverteilung, dieses Streben zum Erfolg. Das *wichtigste Mittel des einzelnen*, an diesem Erfolg zu partizipieren, war und ist die *Erwerbsarbeit*. In dem Maße, in dem sie

auf soziale Sicherheit und soziale Fürsorge s. Art. 12, 13 der Europäischen Sozialcharta v. 18. Oktober 1961; zum Recht auf sozialen Schutz und soziale Sicherheit s. Art. 10 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer v. 9. Dezember 1989. Grundlegend für das internationale Recht der sozialen Sicherheit ist das Übereinkommen 102 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit v. 28. Juni 1952.

²⁷ S. International Labour Office (1989), *World Labour Report*, No. 1, 1984, No. 4.

neben Einkommen auch reale Wirksamkeit und soziale Einbindung ermöglicht, hat sie zudem den Vorteil komplexer Sinnhaftigkeit. Dabei spielte die *abhängige Arbeit eine immer größere Rolle*. Auf der einen Seite ergab sich das aus der Organisation der Arbeit in immer größeren Unternehmen, in der öffentlichen Verwaltung und in gesellschaftlichen Institutionen. Auf der anderen Seite ermöglichte die doppelte Gruppenmacht der Arbeitnehmer — die einerseits mit den Arbeitgebern und ihrer Gruppenmacht regelbildend zusammenwirkte, andererseits als stets wachsendes Wählerpotential von großem Einfluß auf die demokratische Politik war — eine als angemessen angesehene "Normalisierung" der Arbeitsbedingungen, insbesondere der Arbeitszeit und der Stabilität der Arbeitsverhältnisse. Zudem konzentrierte sich auf die abhängige Arbeit die (externalisierende) soziale Sicherheit. Als ein relatives Optimum, das Vor- und Nachteile abhängiger Arbeit in ein ausgeglichenes Verhältnis brachte, entwickelte sich das *Normalarbeitsverhältnis*.²⁸ Kennzeichnend dafür war, daß seine Tages-, Wochen- und Jahresarbeitszeit so definiert wurde, daß das *Arbeitszeitpotential*, das der Erwerbstätige für abhängige Arbeit kraft gesellschaftlicher Konvention einsetzen konnte und sollte, *ausgeschöpft*, im allgemeinen *aber nicht überbeansprucht* wurde. Kennzeichnend für das Normalarbeitsverhältnis war weiter, daß es auf *Stabilität* angelegt war: auf unbestimmte Zeit, meist mit dem Vorbehalt, daß der Arbeitgeber, um es auflösen zu können, einer bestimmten Rechtfertigung bedarf. Das Normalarbeitsverhältnis wurde auch zur *Grundlage für die Techniken der sozialen Sicherung*.²⁹ So wie der Arbeitslohn des Normalarbeitsverhältnisses die Lebensgrundlage des Arbeitnehmers (und seiner Familie) sein sollte, wurden die Lohnersatzleistungen der sozialen Sicherheit so bemessen, daß auch sie eine dem Normalarbeitsverhältnis — in dessen Belastung und in der Gewährleistung des Lebensstandards — entsprechenden Lebensgrundlage substituieren konnten.

Im Laufe der Zeit steigerten sich die Vorteile, die dieses System den Arbeitnehmern bot.

Der verbesserte (internalisierende) *soziale Schutz* im Arbeitsverhältnis und vor allem die Verkürzung der Arbeitszeit³⁰ vermehrten die individuelle

²⁸ Zur Herrschaft des Normalarbeitsverhältnisses s. Mückenberger, U. (1985), "Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses — Hat das Arbeitsrecht noch eine Zukunft?", *Zeitschrift für Sozialreform*, 31. Jhg., S. 415 ff., 457 ff.

²⁹ S. z.B. Bäcker, G. (1988), "Normalarbeitsverhältnis und soziale Sicherung: Sozialversicherung und/oder Grundsicherung?", *Zeitschrift für Sozialreform*, 34. Jhg., S. 495 ff.

³⁰ S. International Labour Office, *World Labour Report*, No. 1, 1984, No. 2, 1985, No. 3, 1987, No. 4, 1989.

Freiheit, während der Anteil der — insbesondere der qualifizierteren — Arbeitskräfte am wachsenden Wohlstand wuchs. Parallel dazu wurden die (externalisierenden) *Sozialleistungssysteme weiterentwickelt*.³¹ Immer mehr Personengruppen (Landwirte, Schüler, Studenten) wurden einbezogen. Immer mehr Lebenssituationen (z.B. familiäre Last des Unterhalts an Kinder, aber auch Ausbleiben des Unterhalts eines Elternteiles an Kinder, Konkursausfall) wurden als schutzbedürftig (an)erkannt. Die Regelung der einsetzenden Sozialleistungen wurde immer weiter verbessert. Damit *mehrten sich* auch die *Freiheitsgrade*, die dem einzelnen für die Entscheidung, eine gewisse Arbeit abzulehnen oder aufzugeben, offenstanden. Mehr und mehr wurde die Freiheit in der Normalität zur Überwindung der Normalität *durch Individualisierung*.³²

Die 50er und 60er Jahre waren durch *Vollbeschäftigung und geringe Arbeitslosigkeit* gekennzeichnet. Von der "Erdölkrise" des Jahres 1973 an *nahm die Arbeitslosigkeit* in den Ländern der OECD freilich fast unablässig zu. Von da an zumeist steil ansteigend erreichte sie in der ersten Hälfte der 80er Jahre einen ersten Höhepunkt. Das System erholte sich in den 80er Jahren noch einmal. 1990 — gleichsam zum Abschied von der Ära — war die Arbeitslosigkeit wieder auf die Durchschnittsrate etwa von 1981 gesunken.³³

Die Gründe für die Schwankungen sind in den konjunkturellen Gezeiten des Wirtschaftswachstums zu sehen, ferner in strukturellen Entwicklungen (nicht zuletzt auch in Entwicklungen der Produktivität und in der Zeit, der unterschiedlichen Art und Weise und vor allem auch dem unterschiedlichen Ausmaß, in dem der damit frei werdende ökonomische Spielraum für neue Angebote und somit auch Arbeitsnachfragen genutzt wurde), in den Veränderungen der Arbeitsnachfragen des Staates (und seiner Untereinheiten), in der demographischen Entwicklung der Erwerbsbevölkerung, im Anteil der — Arbeit nachfragenden — Erwerbsbeteiligten an der erwerbsfähigen Bevölkerung. Alle diese Umstände wirkten sich nicht nur im Zeitverlauf aus, sondern auch in nationalen und regionalen Unterschieden.³⁴ Diese finden weitere Erklärungen etwa in der Entwick-

³¹ S. Flora, P., (ed.) (1986/87), *Growth to Limits, The Western European Welfare States since World War II*, 4 Vol. Zur quantitativen Dimension s. OECD, *Social Expenditure 1960-1990. Problems of growth and control*, 1985.

³² S. Zapf, W. (1987), *Individualisierung und Sicherheit*; Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1988), "Gesamtgesellschaftliche Determinanten des Individualisierungsprozesses", *Zeitschrift für Sozialreform*, 34. Jhg., S. 659 ff.

³³ S. International Labour Office, *World Labour Report*, No. 1, 1984, No. 4, 1989; *World Labour Report*, No. 6, 1993; OECD, *Employment Outlook*, 1984. e.s. (annual).

³⁴ International Unemployment Indicators, 1983-1993, *Monthly Labor Review*, 118. Vol. (1995), pp. 31 e.s.

lung des Ausbildungssystems, in der Flexibilität der Invaliditätssicherungssysteme für Grenzfälle der Invalidität und ebenso in der Flexibilität der Alterssicherungssysteme für Grenzfälle des Alters. Ganz allgemein ist die Arbeitslosigkeit aber auch eine Auswirkung der Spielräume, welche die Gesamtheit der Systeme der sozialen Sicherung, der sozialen Förderung und der sozialen Hilfe für eine freie Wahl zwischen Arbeit und Nichtarbeit läßt.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit brachte neue Bewegung in die Beschäftigungspolitik: in die aktive Beschäftigungspolitik³⁵ ebenso wie in die passive der kompensatorischen Leistungen,³⁶ vor allem aber auch in die Frage nach der zweckmäßigen Verbindung zwischen beiden.³⁷ Die Probleme der einzelnen Gruppen (der Langzeitarbeitslosen,³⁸ der Jugendlichen,³⁹ der Alten, der Behinderten, der Minderheiten usw.) traten dabei spezifisch heraus. Dabei zeigte sich eine sehr wichtige Gesetzmäßigkeit: Dem Satz, daß die soziale Sicherheit das Arbeitseinkommen in Zeiten der Nicht-Arbeit hinein "verlängert", entspricht, daß der Ausschluß von der Arbeit nicht nur vom Arbeitseinkommen, sondern auch von *der* sozialen Sicherheit ausschließt, die an die Arbeit anknüpft — auch und gerade von der sozialen Sicherheit für den Fall der Arbeitslosigkeit. Die soziale Intervention muß deshalb gerade darauf dringen, daß potentiell Benachteiligte am Gut "Arbeit" teilhaben. In diesem Zusammenhang gewannen die unterschiedlichen Konzepte des Wohlfahrtsstaats⁴⁰ gerade im Umgang mit der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit Relevanz.⁴¹

Eine wichtige Entwicklung betraf die *Rolle der Frauen* und die *Situation der Familien*. Schlechthin kann gesagt werden, daß immer mehr Frauen von der familiären Arbeit weg eine abhängige Erwerbsarbeit aufnahmen.⁴² Die Gründe waren vielschichtig: Rückgang der Ehen,

³⁵ S. Anm. 18, 19.

³⁶ S. Sinfield, A. (1983), "Unemployment", in P.A. Köhler & H.F. Zacher, *Beiträge zur Geschichte und aktuellen Situation der Sozialversicherung*, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 8, S. 415 ff.

³⁷ S. Anm. 22.

³⁸ OECD (1988), *Measures to assist the long-term unemployed*.

³⁹ OECD (1980), *Youth Unemployment? Causes and Consequences*; OECD (1984), *The nature of youth unemployment*; OECD (1985), *New Policies for the Young*.

⁴⁰ S. insbes. die Typologie v. Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism* (Anm. 12): Die Einteilung in Wohlfahrtsstaaten sozialdemokratischen, konservativen/korporatistischen und liberalen Stils.

⁴¹ S. Aust. A & Bieling, H.-J. (1996), "Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Westeuropa — Zwischen strategischer Konvergenz und institutioneller Vielfalt", *Zeitschrift für Sozialreform*, 42. Jhg. S. 141 ff.

⁴² OECD (1985), *The Integration of Women into the Economy*.

Rückgang der Kinderzahlen, technische Erleichterungen der Hausarbeit, die Erfordernisse angemessener Wohlstandsteilhabe, neue Wertvorstellungen der Gesellschaft und vor allem der Frauen selbst. Anders als die Familienarbeit verschaffte ihnen die Erwerbsarbeit — insbesondere das Normalarbeitsverhältnis — eine komplexe Position eigenen Rechts: Einkommen, Wirksamkeit und soziale Einbindung jenseits der Familie, soziale Sicherheit. Zugleich entstand damit freilich die Frage: Wer sollte nun die Familienarbeit, insbesondere die Sorge für die Kinder und für Pflegebedürftige, übernehmen? Überhaupt führte die Konzentration des Arbeitslebens auf die Erwerbsarbeit zu spürbaren *Defiziten an Nichterwerbsarbeit*, insbesondere an nichterwerbswirtschaftlich geleisteten Diensten. Gerade die Reaktionen hierauf weisen beträchtliche nationale Unterschiede auf. Auf der einen Seite stehen die Versuche, entsprechende Dienste marktwirtschaftlich oder administrativ neu zu organisieren.⁴³ Auf der anderen Seite stehen Konzepte, welche die Bedingungen der Nichterwerbsarbeit vor allem mittels der Sozialleistungssysteme an die Bedingungen der Erwerbsarbeit anzunähern suchen (so etwa durch Sozialleistungen an Elternteile, die in der Familie arbeiten, Anrechnung dieser Arbeit bei der sozialen Sicherung usw.).⁴⁴

Alles in allem wurde immer deutlicher: Das Phänomen der Arbeitslosigkeit ist untrennbar mit dem Konzept von Arbeit verbunden, das die Gemeinschaft hat und in ihrer Politik Ausdruck findet. Es geht darum, wie die Gemeinschaft die Chancen und Vorteile, die mit dem Wert Arbeit verbunden sind — Einkommen, Wirksamkeit, soziale Einbindung und soziale Sicherheit — aber auch die Lasten der Arbeit auf ihre Mitglieder verteilt sehen möchte. Die Gestalt der Arbeit und die Gestalt der Arbeitslosigkeit erweisen sich als komplementäre Elemente dieses Gesamtgefüges.

⁴³ OECD, *Employment Outlook 1990*, pp. 123 e.s.; International Labour Office, *World Labour Report*, No. 7, 1994, pp. 30 e.s.; Esping-Andersen, G., "Welfare States and Unemployment: Safety Net or Culture of Dependency?", Pontifical Academy of Social Sciences, Plenary Session 1996 (in print).

⁴⁴ S. Halfar, B. u.a. (1996), "Strukturelle Unterschiede in der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme in Industrieländern in Hinblick auf ihre Bedeutung für die Familien", *Materialien zur Bevölkerungswissenschaft*, Heft 87. Bedauerlicherweise behandelt dieser Bericht nicht die Frage, inwieweit die Sicherungssysteme für den Fall der Invalidität oder des Alters die Familienarbeit berücksichtigen. Hohnerlein, E.-M., "Kompensatorische Regelungen dergesetzlichen Alterssicherungssysteme bei durchbrochenen Erwerbsbiographien — Ansätze zur Anerkennung unbezahlter Familienarbeit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, Ebenda, S. 589 ff.; Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, *Die Stellung der Frau in den Alterssicherungssystemen des Auslands*, 1992.

3. DIE SOZIALISTISCHEN LÄNDER

Grundlegend anders war die Situation während der gleichen Zeit in den sozialistischen Ländern vor allem Mittel- und Osteuropas. Die Negation des Privateigentums an Produktionsmitteln und die Herrschaft der Planwirtschaft hoben die Grenzen zwischen den partikularen Wirtschaftseinheiten (Unternehmen) und der Gesamtwirtschaft auf. Damit wurde auch der Dialektik zwischen den internalisierenden Regeln des sozialen Schutzes und den externalisierenden Institutionen der sozialen Sicherheit, der sozialen Förderung und der sozialen Hilfe ihr wesentlicher Sinn genommen: daß internalisierender sozialer Schutz mit dem wirtschaftlichen Eigenleben des Unternehmens, seiner Kosten-Nutzen-Rechnung, schließlich seiner Rentabilität grundsätzlich vereinbar bleiben muß, während externalisierende Sozialleistungssysteme das zu tun haben, was danach Sache der Allgemeinheit (der Gesellschaft, des Staates) ist. Der Plan teilte den Betrieben sowohl die Mittel zu, die sie für das Wirtschaften brauchten, als auch die Mittel, die sie für die sozialen Leistungen brauchten.⁴⁵ Dieses System hatte keine Probleme, das *allgemeine Phänomen der Arbeitslosigkeit in der Planwirtschaft aufgehen* zu lassen.⁴⁶ Die Betriebe konnten und mußten so viele Arbeitskräfte beschäftigen, wie erwerbsbeteiligte Personen vorhanden waren. Arbeitslosigkeit als allgemeines Phänomen war nur als Planungsfehler denkbar. Wieviel Arbeit nötig war, um die Leistungen des Gesamtsystems *wirtschaftlich* zu erbringen, wurde nicht ausgerechnet. Anders gewendet: wieviel Indoor-Arbeitslosigkeit im Plan steckte, wurde nicht evident.⁴⁷

Um Nuancen anders lag es hinsichtlich des *individuellen Phänomens der Arbeitslosigkeit*. Der einzelne konnte arbeitslos werden, indem er und diejenigen, die den Plan zu vollziehen hatten, dann, wenn ein Arbeitsverhältnis beendet worden war, nicht rechtzeitig herausfanden, welche neue Stelle der Plan ermöglichte. Im äußersten Fall: Arbeitslosigkeit konnte entstehen, wenn ein Planungsfehler nicht rechtzeitig entdeckt und korrigiert worden war. Alles in allem: Individuelle Arbeitslosigkeit war denkbar, aber nur als ein vorübergehendes Phänomen. Das lohnte keinen eigenen Zweig sozialer Sicherung. Wenn es überhaupt eine Kompensation gab, dann geringfügige, zeitlich eng begrenzte Leistungen, die vom Betrieb

⁴⁵ International Labour Office, *World Labour Report*, No. 1, 1984, pp. 75 e.s.

⁴⁶ Ebenda (Anm. 45). pp. 79 e.s.

⁴⁷ Zu den Reformversuchen, aber auch zu den Schwierigkeiten gegen Ende der Ära s. (1991), *World Labour Report*, (Anm. 30), pp. 15 e.s.

oder einer anderen Stelle gezahlt werden mußten.⁴⁸ Daß mit all dem nur ein geringes Maß an freier Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes vereinbar war, ist offensichtlich.

Zu den Eigenarten jenes Systems zählte, daß es für den Konflikt zwischen der *Familienarbeit* (vor allem der Kindererziehung) und der Erwerbstätigkeit von Eltern (insbesondere der Frauen) eine einfache Lösung anbot: die Kinderbetreuung in betrieblichen oder überbetrieblichen Einrichtungen. Auch die Bereitstellung von Leistungen der Kinderbetreuung war eine Sache des Plans. Das ging mit einer hohen Rate der Frauenerwerbstätigkeit Hand in Hand.⁴⁹

4. ENTWICKLUNGSLÄNDER

Unendlich komplizierter ist die Frage nach Beschäftigung und Arbeitslosigkeit für die Entwicklungsländer.⁵⁰ Das Arbeitsleben ist dort eingespannt zwischen der Modernität des *urbanen formellen Sektors*, in dem das Arbeitsleben analog zu den entwickelten industrialisierten Ländern organisiert ist (des öffentlichen Dienstes, großer Unternehmen und je nach den Verhältnissen auch mittlerer und kleiner Unternehmen), auf der einen Seite und den *archaischen Verhältnissen* der vormodernen Dorfgemeinschaft, des vormodernen Familienverbandes, des vormodernen Haushalts, wo jeder nach Maßgabe seiner Rolle zum Unterhalt aller beiträgt und die Bedarfe eines jeden nach Maßgabe der gemeinsamen Normen, der gemeinsamen Möglichkeiten und seiner Rolle gedeckt werden, auf der anderen Seite. Die Wirkungs- und Problemfelder von Arbeit und Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhalt sind nicht voneinander geschieden, sondern fallen zusammen.⁵¹ Zwischen diesen Extremen liegen der *urbane informelle Sektor* (Dienste aller Art gegen Entgelte aller Art, Kleinproduktionen usw.) und der *ländliche informelle Sektor* (vor allem im Bereich der Kleinbauern). Und zwischen diesen Typen, denen a priori jede Art von Geschlossenheit fehlt, finden sich die vielfältigsten Verbindungen und

⁴⁸ Zacher, H.F. (1982), "Sozialrecht in den sozialistischen Ländern Osteuropas", *Jahrbuch für Ostrecht*, Bd. XXIII, S. 331 ff. (S. 336).

⁴⁹ International Labour Office (1984), *World Labour Report*, No. 1, pp. 85 e.s.

⁵⁰ International Labour Office (1984), *World Labour Report*, No. 1, pp. 1 e.s., No. 4, 1989, pp. 20 e.s.

⁵¹ von Benda-Beckmann, F. u.a. (ed.) (1988), "Between Kinship and the State", *Social Security and Law in Developing Countries*; Zacher, H.F., "Traditional solidarity and modern social security. Harmony or conflict?", ebenda, pp. 31 e.s.

Übergänge. Und alle können sie umgeben sein von Armut — einer Armut, die mit allen diesen Kategorien nicht mehr zu fassen ist.⁵²

“Arbeit” und “Arbeitslosigkeit” haben hier auf elementare Weise einen anderen Sinn als in den entwickelten, industrialisierten Ländern.⁵³

— Arbeit im *urbanen formellen Sektor* kann zwar auch hier von den Dimensionen des Einkommens, der Wirksamkeit und der sozialen Einbindung her verstanden werden. Aber alles ist doch von anderer Bedeutung. Vor allem aber: die Normalität, daß mit Arbeit Einkommen verdient wird, das dem Unterhalt nicht nur des Verdieners, sondern auch seiner Familie dient, verläuft vielfach im Unendlichen einer potentiellen Großfamilie, deren Mitglieder im urbanen informellen Sektor, im ländlichen Sektor oder in der archaischen Befindlichkeit vormoderner Verhältnisse außerstande sind, selbst eine analoge geschlossene und autonome Struktur von Arbeit, Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhalt aufzubauen. Entsprechend wird der Sinn der sozialen Sicherung relativiert, das Arbeitseinkommen in den Zeiten zu ersetzen, in denen es nicht durch Arbeit verdient werden kann.

— Dem *urbanen informellen Sektor* fehlen dagegen a priori die Elemente der Typisierung und der Stabilisierung, die das moderne Arbeitsleben auszeichnen.

— Im *ländlichen informellen Sektor* finden wir ferner ein schwieriges Verhältnis zwischen der Arbeit, dem “Kapital” (von Tieren, von Geräten usw.) und dem Grund und Boden.

— Im *archaischen Bereich* werden die Verhältnisse vollends unvergleichbar.

In welchem Maße aber sind die, die im urbanen informellen Sektor arbeiten oder arbeiten möchten, die im ländlichen Sektor arbeiten oder arbeiten möchten, die noch eingebunden sind in einen archaischen Verband, “*Arbeitslose*” des urbanen formellen Sektors?⁵⁴ Wie ist diese “Reservearmee” des nationalen Arbeitsmarktes zu zählen und zu bewerten? Und umgekehrt: Ist der ein “Arbeitsloser”, der dem urbanen formellen Sektor (durch Ausbildung, Arbeit, frühere Arbeit) zugehört, ein Auskommen im urbanen informellen Sektor, im ländlichen Sektor oder in seinem archaischen Unterhaltsverband finden kann? So wundert es nicht, daß

⁵² World Bank, World Development Report 1990, “Poverty”, 1990.

⁵³ Llach, J.J., “An overview on employment and unemployment on an inter-continental basis (Statistical Summary)”, Pontifical Academy of Social Sciences, Plenary Meeting 1996 (in print).

⁵⁴ Turnham, D. & Erical, D. (1990), *Unemployment in Developing Countries. New Light on an old Problem*, OECD Development Center, Technical Papers no. 22.

unter allen Entwicklungsländern im weitesten Sinne nur einige wenige Länder — meist Schwellenländer — eine — wie auch immer begrenzte und gestaltete — Version einer *sozialen Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit* kennen.⁵⁵ Daß die somit offengelassenen sozialen Probleme der "Arbeitslosigkeit" auch nicht durch Systeme der sozialen Hilfe und nur sehr begrenzt durch Maßnahmen einer aktiven Beschäftigungspolitik (Programme der Qualifikation usw.) aufgefangen werden können,⁵⁶ ist offensichtlich.⁵⁷ Die Verhältnisse führen auch dazu, daß sowohl Regulative (internalisierenden) sozialen Schutzes⁵⁸ im Arbeitsverhältnis als auch staatliche Systeme der sozialen Sicherheit nur sehr begrenzt geschaffen werden. Der Ausnahmestellung des urbanen formellen Sektors entspricht weitgehend eine besondere Bedeutung der autonomen Selbstregulierung der — vor allem der multinationalen — Unternehmen und der betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit.⁵⁹ Insgesamt tragen alle diese Umstände dazu bei, daß das Phänomen der Erwerbsarbeit in den Entwicklungsländern offen und facettenreich bleibt.

III.

DIE UNÜBERSICHTLICHKEIT DER NEUEN UNGLEICHHEIT

1. ALLGEMEINES

In den 90er Jahren dieses Jahrhunderts bricht diese Dreiteilung der Welt weithin zusammen. Zwar sind viele der Entwicklungen, die dabei wirksam werden, schon in den Jahrzehnten vorher spürbar und sichtbar geworden. Vieles hat sich seit langem angebahnt: die immer größeren Schwierigkeiten der Ersten Welt, Vollbeschäftigung darzustellen, das immer größere Interesse an einer individualisierenden Auflösung des Monopols

⁵⁵ S. dazu Maximilian Fuchs, *Soziale Sicherheit in der Dritten Welt*, Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Bd. 2, 1985, S. 23 f. Zur aktuellen Übersicht s. etwa Social Security, Programs throughout the World — 1993 (Anm. 35), pp. XXXIII e.s.

⁵⁶ International Labour Office (1989), *Urban Poverty and the Labour Market. Access to Jobs and Incomes in Ancient and Latin American Cities*, G. Rodgers (ed.).

⁵⁷ Salomé, B., (ed.) (1989), *Fighting Urban Unemployment in Developing Countries*, OECD Development Center.

⁵⁸ Standing, G. & Tokman, V., (eds.) (1991), *Towards Social Adjustment. Labour Market Issues in Structural Adjustment*.

⁵⁹ S. Fuchs, *Soziale Sicherheit in der Dritten Welt*, (Anm. 55), S. 80; Zacher, *Traditional Solidarity and modern social security*, (Anm. 51), pp. 32 e.s.

des Normalarbeitsverhältnisses; in der Dritten Welt die immer intensivere Industrialisierung einer Reihe von Entwicklungsländern und ihr — im Verhältnis zu den frühindustrialisierten Ländern — ebenbürtiges Eintreten in die Weltwirtschaft. Den letzten Ausschlag aber dafür, daß die grundsätzliche Bedeutung dieser Veränderungen ganz sichtbar wurde, war der Zusammenbruch des Kommunismus. Die Zweite Welt hat ihre blockhafte Abgeschlossenheit verloren. Sie fügt sich — mehr oder minder entschlossen und erfolgreich — in die allgemeine marktwirtschaftliche, rechtsstaatliche und demokratische Entwicklung der Welt ein.

Getragen durch die postmodernen Möglichkeiten der Kommunikation und des Verkehrs führt diese prinzipielle Gleichheit, oder doch zumindest Ähnlichkeit, jedenfalls aber Kompatibilität der wirtschaftlichen Systeme, eingerahmt durch eine — trotz aller Schwächen und Enttäuschungen bedeutsame — Weltrechtsordnung, zum Phänomen der *Globalität*. Diese Globalität erlaubt es dem Kapital, auf der ganzen Welt den Ort seiner rentabelsten Investition zu suchen. Und sie erlaubt dem Welthandel, die günstigsten Produktionsbedingungen vermittels der Qualität und des Preises der Produkte in einem weltweiten Wettbewerb zur Geltung zu bringen. Sie erleichtert es vielfach auch den Menschen, zu wandern: den Arbeitsuchenden zur Arbeit; denen, die Not leiden, zu einer Chance des Überlebens. Damit ist ein weltweiter Wettbewerb um die Chance der Arbeit entstanden, der in geringerem Maße durch die Wanderung des Faktors Arbeit, in weitaus größerem Maße aber dadurch geführt wird, daß der Faktor Arbeit dort, wo er sich befindet, sich den Bedingungen des Wettbewerbs anpassen muß.⁶⁰ Dabei entscheiden Qualität und Preis der Arbeit so gut wie nie für sich allein über das Investitionsinteresse des Kapitals und über die Wettbewerbsfähigkeit der Produkte. Vielmehr gehen Qualität und Kosten der Arbeit in eine komplexe Gesamtrechnung von Investitions- und Produktionsbedingungen ein.⁶¹

Diese Globalität ist für die *Politik der Wohlfahrtsstaaten* und für die Weiterentwicklung der Konsense und Konventionen der *wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften* von der größten Bedeutung.⁶² Zwei wesentliche Elemente der Situation sind hervorzuheben.

⁶⁰ International Labour Office (1995), *World Employment*, 1995; International Labour Office, *World Labour Report*, No. 5, 1992, No. 6, 1993, No. 7, 1994, No. 8, 1995; OECD (1992), *Employment Outlook*, e.s. (annual).

⁶¹ S. z.B. Neyer, J. & Seeleib-Kaiser, M. (1996), "Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat. Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 26/96.

⁶² S. Schmähl, W. & Rische, H., (Hrsg.) (1995) *Internationalisierung von Wirtschaft und Politik — Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik*, 1995; Aust/Bieling, *Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in Westeuropa* (Anm. 41).

Erstens: Bisher waren die staatlichen Politiken ebenso wie die Politiken der gesellschaftlichen Kräfte von der Maßgeblichkeit der nationalen (in Westeuropa: auch der europäisch-supranationalen) Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Durch die Globalisierung wurde die Herrschaft der Nationalstaaten über die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in einer Weise gemindert, die historisch ohne Vorbild ist. Zweitens: alle Anpassungen, die Kosten des Faktors Arbeit sind unter der Last der Ungewißheit zu treffen, ob sie im Verhältnis zu den anderen im Wettbewerb zu vergleichenden Investitions- und Produktionsbedingungen und im Verhältnis zwischen verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern (Qualifiziertere versus weniger Qualifizierte, Jüngere versus Ältere, Einheimische versus Zugewanderte usw.) gerechtfertigt, notwendig und sinnvoll sind. Und jede Interessengruppe steht vor der Frage, welche Verteilung der Chancen und Opfer die je eigene Gruppenmacht durchsetzen könnte. Die alten nationalgesellschaftlichen Konventionen über das Normalarbeitsverhältnis, die damit verbundene Arbeitsleistung und-belastung, den damit verbundenen (internalisierenden) sozialen Schutz, die damit verbundene (externalisierende) soziale Sicherung und schließlich über das die Problemfelder von Arbeit und Einkommen, Bedarfsdeckung und Unterhaltsverband umgebende und durchdringende Gesamtgefüge der Sozialleistungssysteme aber sind elementar in Frage gestellt.⁶³ Und die nationalen Gesellschaften ringen zusammen mit ihren Medien, Verbänden und Parteien, Parlamenten und Regierungen um eine Neuorientierung.

2. DIE IRRITATION DER ERSTEN WELT

a) *Der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Veränderungen der Erscheinungsformen der Arbeit und der Arbeitslosigkeit*

In den industrialisierten Marktwirtschaften des alten "Westens" äußerte sich die Entwicklung in nichts so nachdrücklich wie darin, daß die Tendenz zur *Arbeitslosigkeit*, die schon seit den 70er Jahren deutlich war, in den 90er Jahren einen *stürmischen Auftrieb* bekam. Die durchschnittliche Arbeitslosenrate der OECD-Länder stieg bis zur Mitte des Jahrzehnts auf mehr als 10 v.H., was in einzelnen Ländern sogar Raten um 20 v.H. bedeutet.⁶⁴ In vielen Ländern gab diese Entwicklung Anlaß, die Leistungen

⁶³ Dumont, J.-P., (1986), *L'impact de la crise économique sur les systèmes de protection sociale*; International Social Security Association, *Responding to Changing Needs, 1990-1992*, 1993.

⁶⁴ OECD (1996), *Economic Outlook 60*, December 1996, pp. A 24 c.s.

an Arbeitslose (passive Beschäftigungspolitik) zu regeln — insbesondere sie den Belastungen der öffentlichen Haushalte anzupassen und also meist zu kürzen.⁶⁵ Zugleich wurden auch die Maßnahmen der aktiven Beschäftigungspolitik⁶⁶ und ihr Verhältnis zur passiven Beschäftigungspolitik überprüft.⁶⁷

Die statistischen Zahlen über die Arbeitslosigkeit geben jedoch — über alle Problematik der Arbeitslosenstatistik hinaus — nur einen sehr unvollständigen Eindruck von der *Gesamtheit der Veränderungen*, die eingetreten sind. Sie verbergen auf vielfältige Weise das volle Maß der Unterbeschäftigung. *Neben den "formell" Arbeitslosen*, die — je nach den nationalen Verhältnissen — der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen und/oder Leistungen wegen Arbeitslosigkeit beanspruchen, stehen die Personen,⁶⁸

— deren *Arbeitsverhältnis durch Leistungen der aktiven oder passiven Beschäftigungspolitik* ermöglicht werden: "Kurzarbeiter" (vorübergehend teilzeitbeschäftigte Personen, deren Lohn im Rahmen einer spezifischen Sozialleistung ergänzt wird), Personen, deren Beschäftigung (insbesondere deren Wiedereingliederung in die Erwerbsarbeit), aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden; Personen, deren Einkommen während einer Maßnahme der Aus- oder Weiterbildung oder einer sonstigen Qualifikation als Sozialleistung gewährt wird.⁶⁹

— Dazu kommen die Personen, die in "*angrenzenden*" Sozialleistungs-

⁶⁵ S. Anm. 10 und Anm. 20. S. ergänzend Seeleib-Kaiser, M. (1995), "The Development of Social Assistance and Unemployment Insurance in Germany and Japan", *Social Policy and Administration*, Vol. 29, pp. 269 e.s.

⁶⁶ S. Walwei, U. (1996), "Aktive Arbeitsmarktpolitik in den OECD-Ländern — Entwicklungstendenzen und Effekte", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 29. Jhg., S. 349.

⁶⁷ Schmid, G. (ed.) (1994), *Labour Market Institutions in Europe. A Socio-Economic Evaluation of Performance*; ders. (1995), "Institutional Incentives to Prevent Unemployment: Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy in A Comparative Perspective", *The Journal of Socio-Economics*, Vol. 24 pp. 51 e.s.; ders. (1994), "Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat", Discussion Paper FS I 96-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

⁶⁸ Clement, W. & Badelt, C. (1985), "Die Fragmentierung des Arbeitsmarktes. Beispiele neuerer Formen der Beschäftigung und der Arbeitsmarktpolitik in Frankreich und den USA", *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 91. S. dazu auch Mutz, G. (1995), "Struktur und Bedeutung postindustrieller Arbeitslosigkeit", *Gegenwartskunde*, S. 287 ff.; Mutz, G. u.a. (1995), "Diskontinuierliche Erwerbsverläufe", *Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit*.

⁶⁹ Zum deutschen Beispiel s. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil I Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern*, 1996, S. 64, 70.

systemen "untergekommen" sind: insbesondere Invalide und Personen an der Altersgrenze des Alterssicherungssystems.⁷⁰ Dabei ist es besonders schwierig, zu ermitteln, in welchem Maße die Bewilligung einer Invaliditätsrente auf die Flexibilität des Systems und seiner Handhabung gegenüber dem Stand der Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist.⁷¹ Entsprechend ist es schwierig, die Ausnutzung flexibler Altersgrenzen dem Stand der Arbeitslosigkeit zuzurechnen. Wo besondere Regulative bestehen, die einen vorzeitigen Eintritt in die Alterssicherung fördern, ist eine genauere Beobachtung denkbar.⁷²

— Hinzu kommt die "*Stille Reserve*" von Personen, die Erwerbsarbeit durchaus anstreben, jedoch nicht unter den gegebenen Arbeitsmarktbedingungen,⁷³ und die,

* weil sie sich *nicht für* Sozialleistungen aus Anlaß der Arbeitslosigkeit (*Arbeitslosengeld*) qualifiziert haben, keinen Sinn darin sehen, ihre Arbeitslosigkeit geltend zu machen oder/und

* wegen *anderer Einkünfte* (z.B. aus Kapitalvermögen) keinen Anlaß haben, auf Sozialleistungen wegen der Arbeitslosigkeit zu bestehen oder

* unter den gegebenen Verhältnissen der *Familienarbeit* den Vorzug geben. Das kann bei Bestehen der Ehe durch den Unterhalt des anderen Ehepartners erleichtert werden, bei alleinstehenden Personen durch Witwen-/Witwerrenten, durch Leistungen an alleinerziehende Mütter usw. In jedem Falle kommen Sozialleistungen aus Gründen der Unterhaltslast (Kindergeld) oder Sozialleistungen zur Deckung gewisser Bedarfe (z.B. Wohngeld) als Rahmenbedingungen für dieses Verhalten in Betracht.

Aber auch dort, wo Erwerbsarbeit geleistet wird, ist die *Dominanz des Normalarbeitsverhältnisses* gebrochen.⁷⁴ Auch hier sind die Erscheinungsformen vielfältig.

⁷⁰ S. Burdillat, M. & Outin, J-L. (1995), "Die Interaktion von Beschäftigung, Arbeit und sozialer Sicherung", *Zeitschrift für Sozialreform*, 41. Jhg., S. 838 ff.

⁷¹ OECD, "Employment Outlook", Juli 1992, pp. 222 e.s.; zum deutschen Beispiel s. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Anm. 69).

⁷² OECD, loc. cit. (N 71), pp. 213 e.s.; s. auch Bäcker, G. (1993), "Im Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44/93. Naschold, F. & de From, B. (eds.) (1994), *Regulating Employment and Welfare. Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Countries*. Zu weiteren Formen der "Altersarbeit" s. Kohli, M. (1996), "Erwerbsarbeit und ihre Alternativen", in: Baltes, M. & Montada, L. (Hrsg.), (1996), *Produktives Leben im Alter*, S. 154 ff.

⁷³ Zum deutschen Beispiel s. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Anm. 69), S. 29 ff., 53 ff.

⁷⁴ Walwei, U. (1993), *Atypische Beschäftigungsformen in EG-Ländern*, WSI Mitteilungen, S. 584 ff.; Delsen, L. (1995), *Atypical Employment. An International Perspective. Causes, Consequen-*

— Neben die unbefristete Dauerbeschäftigung tritt vermehrt das *befristete Arbeitsverhältnis*.

— Neben das Vollzeitarbeitsverhältnis tritt vermehrt die *Teilzeitarbeit*. Dabei ist wiederum zu unterscheiden zwischen

* Teilzeitarbeitsverhältnissen, die — in der Regel als Halbzeitarbeit oder als mehr als Halbzeitarbeit — eine Lebensgrundlage erbringen sollen, — vielleicht vorübergehend, vielleicht in Hinblick auf andere Prioritäten (wie Familienarbeit, altruistische oder gemeinnützige Arbeit, Freizeit), vielleicht in Hinblick auf Vermögen oder anderes Einkommen, vielleicht (auch) aus sozialer Einsicht — in Kauf genommen werden, und

* extrem reduzierter Teilzeitarbeit, deren Entgelt unter normalen Verhältnissen nicht als Lebensgrundlage betrachtet werden kann — gleichwohl eventuell aus Not angenommen wird. Diese "geringfügige Beschäftigung" wird in einzelnen Ländern (insbesondere Deutschland) von der sozialen Sicherung, die normalerweise mit dem Arbeitsverhältnis verbunden ist, ausgenommen.⁷⁵

— Von den herkömmlichen Formen der täglich und/oder wöchentlich dimensionierten Teilzeitarbeit unterscheidet sich die *Langfrist-Teilzeitarbeit*, wie sie in Mehr-Monats-Rhythmen, in Sabbatjahren oder ähnlichen Erscheinungsformen zum Ausdruck kommen kann.

— Irreguläre Arbeitsverhältnisse finden sich weiter in Gestalt der *Leiharbeit*.

— Eine klassische Besonderheit ist die *Heimarbeit*, für die sich vermehrt neue Möglichkeiten ergeben.

— Von besonderer Aktualität ist die *Zunahme der abhängigen Selbständigkeit (Scheinselbständigkeit)*.⁷⁶ Dieses Phänomen scheint noch keine typisierende Ordnung gefunden zu haben. Die Grenzen sowohl zum echten Arbeitsverhältnis als auch zur echten Selbständigkeit sind vage. Auch die Frage, inwieweit soziale Sicherung der Arbeitnehmer sich auf "abhängig Selbständige" erstreckt, ist deshalb noch weitgehend ungeklärt.

ces and Policy, S. ferner Hinrichs, K. (1996), "Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbilder der Sozialpolitik. Sicherungsprobleme im sozialen Wandel, *Sozialer Fortschritt*" 45. Jhg., S. 102 ff. — Zum Folgenden s. OECD (1989), *Employment Outlook July 1989*, pp. 22 e.s.; *Employment Outlook July 1990*, pp. 18 e.s., 179 e.s.

⁷⁵ Bieback, K.-J. (1993), "Der Schutz der atypischen Arbeit in den australischen, britischen und deutschen Systemen der sozialen Sicherheit", *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 46, S. 25 ff.

⁷⁶ Steinmeyer, H.-D. (1996), "Die Problematik der Scheinselbständigkeit", *Zeitschrift für Sozialreform*, 42. Jhg., S. 348 ff.

In einer Reihe von Ländern hat die Entwicklung des Arbeitsmarktes aber auch dazu beigetragen, daß auch der Weg in die *echte Selbständigkeit* wieder öfter gegangen wurde.⁷⁷

— Und hinter allem steht schließlich das Phänomen der *Schwarzarbeit*.

Insgesamt hat diese neue *Vielgestaltigkeit von Arbeit und Arbeitslosigkeit das Arbeitsleben de-formalisiert*. Mehr und mehr ist auch in "westlichen" Ländern (wieder) ein informeller Sektor zu beobachten.

b) *Zur Situation der Betroffenen*

Was bedeuten diese Entwicklungen für die Betroffenen? Auszugehen ist davon, daß das Normalarbeitsverhältnis ein konventionelles Maximum dessen erschließt, was individuell Erwerbsarbeit bedeutet: Einkommen, Wirksamkeit, soziale Einbindung und soziale Sicherheit. Unterbeschäftigung bedeutet, daß dieses konventionelle Maximum reduziert wird, wobei die verschiedenen Elemente des Wertes Arbeit unterschiedlich betroffen sein können. Anders gewendet: Der herkömmliche Begriff der Arbeitslosigkeit ist das Gegenstück zum Normalarbeitsverhältnis. Mit der Entwicklung einer Vielfalt von Formen der Arbeit nimmt auch die Arbeitslosigkeit vielfältige Gestalt an. Im ganzen hier skizzierten *Zwischenraum* zwischen Normalarbeitsverhältnis und totaler Arbeitslosigkeit finden wir die *unterschiedlichsten Mischungen von Implikationen der Arbeit und Implikationen der Arbeitslosigkeit*.⁷⁸

— Unter den irregulären Arbeitsverhältnissen bedeutet das *Zeitarbeitsverhältnis* für die Zeit, in der es besteht, die geringste Einschränkung. Freilich beeinträchtigt das Fehlen einer längerfristigen Verlässlichkeit den Wert des Arbeitsverhältnisses.

— *Das Teilzeitarbeitsverhältnis* verschafft grundsätzlich Zugang zu allen Elementen des Wertes Arbeit: Einkommen, Wirksamkeit, soziale Einbindung und soziale Sicherheit. Aber es verschafft diesen Zugang doch

⁷⁷ Döse, A. u.a. (1994), "Neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit in Europa", *Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik*, Bd. 19, 1994; Pfeiffer, F. (1994), *Selbständige und abhängige Erwerbstätigkeit. Arbeitsmarkt und industrieökonomische Perspektiven*.

⁷⁸ Zu den Konsequenzen für die Systeme der sozialen Sicherheit s. etwa McLaughlin, E. (1991), "Work and Welfare Benefits: Social Security, Employment and Unemployment in the 1990s", *Journal of Social Policy*, Vol. 20, pp. 485 e.s.; s. auch Hinrichs, K. (1989), "Irreguläre Beschäftigungsverhältnisse und soziale Sicherheit. Facetten der 'Erosion' des Normalarbeitsverhältnisses in der Bundesrepublik", in Prokla, *Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Heft 77, S. 7 ff.

nur mit den Einschränkungen, die sich aus der geringen Arbeitszeit ergeben. Was das real bedeutet, hängt von den konkreten Umständen ab. Besonders problematisch kann die Konsequenz für die soziale Sicherheit sein. Sie kann proportional ausgestattet werden, wo es um Einkommensersatzleistungen geht. Wo es — wie etwa bei der sozialen Gewährleistung der medizinischen Versorgung im Falle der Krankheit — um die Deckung eines gewissen Bedarfes geht, kann diese Leistung nur entweder ganz oder gar nicht gewährt werden. Aber auch dort, wo Leistungen proportional angepaßt werden könnten, stellen sich soziale Probleme: Gibt es Gründe, die soziale Sicherung — etwa um des Zweckes, Einkommen zu sichern, willen — überproportional aufzubessern? Oder gibt es Gründe, eine zu geringfügige Teilzeitbeschäftigung aus der sozialen Sicherung auszuklammern? Etwa weil weder der Lohn noch die soziale Sicherung als Existenzgrundlage in Betracht kommen? Diese Fragen finden von Land zu Land sehr unterschiedliche Antworten.

— Der *abhängig Selbständige (Scheinselbständige)* kann in seiner Erwerbsarbeit Einkommen, Wirksamkeit und soziale Einbindung finden. Doch fehlt ihm der (internalisierende) soziale Schutz und zumeist auch die (externalisierende) soziale Sicherung. Die Frage ist, ob das in einem angemessenen Verhältnis zu seiner Abhängigkeit von einem Unternehmer steht. Auch die Zunahme *echter Selbständigkeit* mag eine Vielfalt von Einzelfällen hervorbringen, die der sozialen Intervention bedürfen.

— Wird ein *Sozialeinkommen* — spezifisch wegen Arbeitslosigkeit, unspezifisch wegen Invalidität, Alter usw., letztlich als Mindestleistung der sozialen Hilfe — gewährt, so tritt das Element des Einkommens in den Vordergrund. Weitgehend wird — den sozialen Einkommensersatz ergänzend — auch soziale Sicherheit gewährleistet. Die Elemente der Wirksamkeit und der sozialen Einbindung aber hängen dann von den privaten Verhältnissen und dem gesellschaftlichen Umfeld ab. In der Verbindung aktiver Beschäftigungspolitik mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung findet dieses Problem ebenso Ausdruck wie darin, daß Leistungen der Sozialhilfe, die wegen Arbeitslosigkeit gegeben werden, in vielen Ländern an die Bereitschaft geknüpft werden, Arbeit für das Gemeinwesen zu übernehmen. Das Vereinigte Königreich hat neuerdings auch die Leistungen der sozialen Sicherheit für den Fall der Arbeitslosigkeit durch ein entsprechendes "workfare system" abgelöst. Dies mag, um den mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Gefahren der Entfremdung zwischen Individuum und Arbeitswelt vorzubeugen, sinnvoll sein. Daß Wirksamkeit und soziale Einbindung im Rahmen frei gewählter Arbeit anders empfunden werden und anders wirken als im Rahmen einer Arbeitspflicht, ist jedoch nicht zu verkennen.

— Wer von *Schwarzarbeit* lebt, erfährt zwar mit Ausnahme der sozialen Sicherheit alle Elemente des Wertes Arbeit — aber doch unter dem Vorbehalt und der Belastung, die mit der Illegalität einhergeht. An die Stelle der sozialen Sicherheit (so diese nicht durch Umgehungen erschlichen wird) tritt im Notfall meist die soziale Hilfe.

— *In allen anderen Fällen* entfällt mit der Arbeit jedenfalls das Einkommen. Daß die privaten Verhältnisse oder das gesellschaftliche Umfeld reale Wirksamkeit und soziale Einbindung auch außerhalb eines Arbeitsverhältnisses ermöglichen, kann sein. Es ist mit Wahrscheinlichkeit dort anzunehmen, wo entsprechende Aktivitäten das Motiv des Verzichts auf ein Arbeitsverhältnis sind.

Der Dominanz des Normalarbeitsverhältnisses und der Prämisse der Vollbeschäftigung entsprach die Tendenz, Arbeitslose vor dem "sozialen Abstieg" zu bewahren. Struktur und Niveau der sozialen Leistungen waren weitgehend darauf eingerichtet. Der Auflösung jener Normalität folgt nunmehr auch die Frage, ob, wenn sich die *Erscheinungsformen des Arbeitslebens "nach unten" öffnen*,⁷⁹ nicht auch die *sozialen Leistungen für den Fall der Arbeitslosigkeit "nach unten" geöffnet* werden sollen.⁸⁰ Dem entspricht ganz allgemein die Minderung der Leistungen der sozialen Sicherheit, der sozialen Förderung und der sozialen Hilfe⁸¹ und die Reduktion der Freiheitsgrade, die mit diesen Leistungen eröffnet wurden.⁸² Diese Minderung ergibt sich nicht nur aus den Konsequenzen, welche die Gesetzgeber explizit aus der wirtschaftlichen Entwicklung ziehen. Sie ist dem voraus schon eine Folge der Korrespondenz zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit und dem Normalarbeitsverhältnis: in dem Maße, in dem das Normalarbeitsverhältnis zerfällt oder sonstwie an Wirkung verliert, verlieren auch die Institutionen der sozialen Sicherheit, die daran anknüpfen, an Kraft und Bedeutung. Dieser "Öffnung nach unten" entsprechen ganz spezifisch aber Einschränkungen der sozialen Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit. Schließlich und vor allem entspricht ihr auch, wenn

⁷⁹ S. Neyer & Seeleib-Kaiser, *Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat* (Anm. 61).

⁸⁰ S. die Hinweise in Anm. 20 und Anm. 65.

⁸¹ S. Hohnerlein, E.-M. & Kötter, U. (1996), "Ausbau und Umbau des Sozialstaates — Bericht über die Korrespondententagung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht", *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 10. Jhg., S. 372 ff; von Maydell, B. u.a. (1997), "Die 'Krise des Sozialstaats' in internationaler Perspektive — Denkanstöße für die Bundesrepublik Deutschland", *Sozialer Fortschritt*, 46. Jhg., S. 1 ff.

⁸² Im Sinne Esping-Andersens (Anm. 12) ist demnach von einer *Rekommodifizierung* zu sprechen. S. dazu auch Neyer & Seeleib-Kaiser (Anm. 61), S. 40.

Leistungen der sozialen Sicherheit oder der sozialen Hilfe, die wegen Arbeitslosigkeit gewährt werden, nur unter der Bedingung erbracht werden, daß dafür — sei es im Rahmen aktiver Beschäftigungspolitik, sei es als Gegenleistung für die soziale Hilfe — Arbeit geleistet wird.⁸³ Regelungen dieser Art können für sich in Anspruch nehmen, soziale Leistungen mit aller Entschlossenheit mit Maßnahmen zu verbinden, die den Betroffenen im Arbeitsleben halten oder dorthin zurückführen.⁸⁴ Sie geben aber auch der Bereitschaft Ausdruck, denjenigen, der die Hilfe zur Arbeit verweigert, auch hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Lebensgrundlagen ins Nichts fallen zu lassen.

c) Perspektiven der Entwicklung

Die Entfernung von der Vollbeschäftigung, die Tendenzen zur Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses und die Ausdifferenzierung unterschiedlicher Formen der offenen und der verdeckten Arbeitslosigkeit stellen erneut das Problem der *Familienarbeit* zur Diskussion. Was kann und was soll getan werden, um die Unterschiede zwischen Erwerbsarbeit und Familienarbeit — etwa durch Regelungen des Arbeitsrechts und durch das Recht der sozialen Leistungen — zu mindern, so daß die Freiheit der Eltern, auf Erwerbsarbeit zugunsten der Familienarbeit zu verzichten, erhalten oder ausgeweitet wird?⁸⁵ Oder ist die Alternative entsprechender — marktwirtschaftlicher oder administrativer — Dienste die bessere Lösung?⁸⁶ Gibt es eine Möglichkeit, beide Freiheiten, die Freiheit zur Familienarbeit und die Freiheit, allgemeine Dienste in Anspruch zu nehmen, nebeneinander herzustellen? Oder bleibt nur die Entprivatisierung des Privaten durch — marktwirtschaftliche oder administrative — Dienste?⁸⁷

Noch nachdrücklicher wird die Frage gestellt, wie *altruistische und*

⁸³ Zur Vielfalt der Ausgestaltungen s. noch einmal Eardly u.a., *Social Assistance in OECD-Countries* (Anm. 10), pp. 149 e.s., 169 e.s., 171 e.s., insbes. 174 e.s. Zur Technik der Anreize s. etwa Gilbert, N. (1992), "Von Ansprüchen zu Anreizen: Wandel in der Auffassung des Sozial-schutzes", *Internationale Revue für soziale Sicherheit*, Bd. 46, 1992, S. 5 ff.

⁸⁴ Für die Konzentration der Hilfen auf den Aspekt der Arbeit wurde der Ausdruck "workfare" geprägt. S. Jessop, B. (1992), "Thatcherismus und die Neustrukturierung der Sozialpolitik — Neoliberalismus und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates", *Zeitschrift für Sozialreform*, 38. Jhg., S. 709 ff.

⁸⁵ S. OECD (1988), *Employment Outlook September 1988*, pp. 129 e.s.; (1995), *Employment Outlook September 1995*, pp. 171 e.s.

⁸⁶ S. OECD (1990), *Employment Outlook July 1990*, pp. 123 e.s.; International Labour Office (1994), *World Labour Report*, No. 7, 1994, pp. 27 e.s.

⁸⁷ S. noch einmal Esping-Andersen, *Welfare State and Unemployment* (Anm. 43).

gemeinnützige Dienste organisiert werden könnten, in denen Menschen ohne Entgelt oder gegen geringere Entgelte, als sie im Arbeitsleben üblich sind, tätig werden.⁸⁸ Das Stichwort ist der "Dritte Sektor".⁸⁹

Doch können Familienarbeit und sonstige Nichtvollerwerbsarbeit die Problematik des Arbeitsmarktes für sich allein auf keinen Fall lösen. Aber welcher Weg liegt im übrigen vor dem Arbeitsmarkt der industrialisierten marktwirtschaftlichen Länder?

Ist es denkbar, daß eine *neue gesamtgesellschaftliche Konvention* ein neues Normalarbeitsverhältnis hervorbringt, das Arbeitszeit⁹⁰ und Arbeitseinkommen so verteilt, daß somit *alle* Erwerbsfähigen an der Erwerbsarbeit angemessen teilhaben können — daß also eine *neue* Vollbeschäftigung entsteht?⁹¹

Kann es eine allgemeine Hoffnung sein, daß die Gesellschaft in freier Übereinkunft die *Arbeit ungleich aufteilt*, so daß eine entsprechende Bereitschaft zur Teilzeitarbeit das Problem löst? Welche Rahmenbedingungen wären dafür zu schaffen?⁹²

Ist es richtig, die Wettbewerbsfähigkeit durch eine *weite Spreizung des Arbeitsmarktes* zu sichern, der die Leistungsfähigsten, deren Produktion die Überlegenheit im Wettbewerb sichert, maximal bezahlt, während die Löhne der Leistungsschwächeren dem Wettbewerb nach unten mit den Kosten des Faktors Arbeit in leistungsschwächeren Ländern ausgesetzt werden?⁹³

Ist es möglich und sinnvoll, am *herkömmlichen Normalarbeitsverhältnis* festzuhalten, damit den produktivsten Beschäftigungsbereichen eine maximale Leistungsfähigkeit zu erhalten, im übrigen aber auf Sozialleistungen und/oder auf irreguläre Beschäftigungsverhältnisse — vielleicht auf einen informellen Sektor auch in den entwickelten Ländern — zu verweisen? Im

⁸⁸ Riedel, B. & Strümpel, C. (1996), "Neuere Formen ehrenamtlicher Tätigkeit: internationale Entwicklungen", *Eurosozial*, Heft 59, S. 11 ff.

⁸⁹ Anheier, H.K. & Seibel, W. (1990), *The Third Sector: Comparative Studies of Non-Profit Organisations*, Rifkin, J. (1995), *The End of Work*, pp. 249 e.s.

⁹⁰ Roche, W.K. *et al.*, "Working Time and Employment: A Review of International Evidence", *International Labour Review*, Vol. 135, pp. 129 e.s.

⁹¹ S. die Vision von Günther Schmid in seiner — soweit zu sehen — unveröffentlichten Rudolf-Meidner-Lecture (1994), "A New Approach to Labour Market Policy: A Contribution to the Current Debate on Efficient Employment Policies. Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy".

⁹² Das Muster dafür scheinen die Niederlande zu sein. S. dazu Schmidt, G. & Helmer, M. (1996), "Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland", Discussion Paper FS I, 1996-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

⁹³ S. dazu Aust & Bieling, *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Westeuropa* (Anm. 41), insbes. S. 147 ff.

wesentlichen wäre das der Versuch, an dem "Normalzustand" der letzten Jahrzehnte bis zu einer wirtschaftlichen "Heilung" festzuhalten. Wird der Versuch gesellschaftlich und politisch machbar, wird er wirtschaftlich sinnvoll sein?

Warum diese Fragen hier aufgeworfen werden? Weil der Umgang mit der Arbeitslosigkeit davon abhängt, welche Vision Gesellschaft und Politik von der gesellschaftlichen Verteilung der Arbeit haben und haben wollen.⁹⁴

3. DIE BESONDERE LAST DER POSTSOZIALISTISCHEN LÄNDER

Die Dominanz der wirtschaftlichen Strukturen wird auf das Dramatischste an der Situation der früheren sozialistischen Länder deutlich. Ist die Wirkung der Globalisierung aus den neuen Aktionsräumen und Aktionsweisen der klassischen Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden und aus der weltweiten Vergleichbarkeit der Qualität und der Preise der Produkte zu erklären, so wird die elementare Schwierigkeit der Transformationsländer⁹⁵ deutlich. Arbeit, Kapital und Boden waren im Sozialismus einander nicht in der Weise zugeordnet, daß sie im Rahmen einzelner Unternehmen Gewinn zu erwirtschaften hatten. Und die Produkte waren allenfalls selektiv auf einen weltweiten Wettbewerb eingerichtet. Arbeit, Kapital und Boden müssen erst neu zu wirtschaftlich rentablen Einheiten zusammenfinden. Das setzt ein entsprechend kompetentes Management voraus. Das setzt Arbeitskräfte voraus, die einer auf weltweiten Wettbewerb eingerichteten Produktion gerecht werden. Und es setzt voraus, daß das nötige Kapital investiert wird.⁹⁶ Gerade im Wettbewerb um das Kapital aber sind die Wirtschaftseinheiten einer Reihe von Ländern durch Probleme der Infrastruktur, der Rechtsordnung und — praxis⁹⁷ und des politischen Systems behindert.⁹⁸

Diese Schwierigkeiten stellen die Transformationsländer vor die Versuchung, von einer unternehmerisch-marktwirtschaftlichen Reorganisation der Produktion abzusehen und damit das Unmaß der Friktionen, die

⁹⁴ S. noch einmal Aust & Bieling, ebd.

⁹⁵ World Bank (1996), "From Plan to Market", World Development Report 1996; Wollmann, H. u.a. (Hrsg.), (1995), "Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs Leviathan", *Sonderheft*, 15.

⁹⁶ Pankov, V. (1994), *Ökonomie der Reformländer. Der gegenwärtige Wandel und die Prognosen für die Transformation*.

⁹⁷ Frankowski, S. & Stephan, P.B. (eds.) (1995), *Legal reform in postcommuniste Europe. The view from within*.

⁹⁸ Brunner, G. (Hrsg.) (1996), *Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa*.

mit der Neuorganisation der Wirtschaft verbunden sind, zu vermeiden.⁹⁹ Das bedeutet weitgehend jedoch ein Defizit an Produktivität.¹⁰⁰ Der *Leistungsschwäche der Wirtschaft* entspricht die *Leistungsschwäche des Staates*. Und beide zusammen führen zu einer Zersetzung des Arbeitslebens und zu einer verbreiteten *Armut* aller, die auf staatliche Leistungen angewiesen sind.¹⁰¹ Was die Politik damit erkaufte, ist eine niedrige Arbeitslosigkeit. Reorganisation der Wirtschaft dagegen führt in der Regel zu einer hohen *Arbeitslosigkeit*,¹⁰² die mit der Umstellung der Arbeitskräfte auf die neuen unternehmerischen Konstellationen und das neue Produktionsgeschehen einhergeht. Freilich geht auch sie mit Armut einher.¹⁰³

Entsprechenden Herausforderungen ist die Politik der *sozialen Leistungen*, insbesondere der sozialen Sicherheit, ausgesetzt.¹⁰⁴ Sie muß der Notwendigkeit Rechnung tragen, zwischen dem internalisierenden Schutz, der dem Arbeitgeber zuzumuten ist, ohne die unternehmerische Rentabilität grundsätzlich in Frage zu stellen, und den externalisierenden Systemen der sozialen Sicherheit, der sozialen Förderung und der sozialen Hilfe zu unterscheiden. Das heißt: Sie muß der Wirtschaft, obwohl diese ihre Produktivität erst entwickeln kann, die Finanzierung der Sozialleistungssysteme durch Beiträge und Steuern abverlangen. Von der anderen Seite gesehen: Sie muß den Sozialleistungsempfängern zumuten, sich mit den Leistungen zu begnügen, die von einer Wirtschaft, die erst reorganisiert wird, durch Beiträge und Steuern aufgebracht werden können.

Alle Länder haben jedenfalls Systeme des *Schutzes gegen Arbeitslosigkeit* geschaffen.¹⁰⁵ Und einige von ihnen haben — teils¹⁰⁶ noch in der

⁹⁹ In diesem Sinne Jackman, R. (1994), "Economic Policy and Employment in the Transition Economies of Central and Eastern Europe: What have we learnt?", ed. by *International Labour Review*, Vol. 133, pp. 327 e.s.

¹⁰⁰ International Labour Office (1995), *World Employment*, pp. 108 e.s.

¹⁰¹ Tschernina, N.V. (1994), "Unemployment and the Emergence of Poverty During Economic Reform in Russia", *International Labour Review*, Vol. 133, pp. 597 e.s.

¹⁰² Zur Arbeitslosigkeit s. allgemein *World Employment 1995*, pp. 105 e.s. S. ferner OECD (1994), *Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent?*; OECD (1995), *The regional dimension of unemployment in transition countries*.

¹⁰³ *World Employment 1995*, pp. 111 e.s.

¹⁰⁴ International Social Security Association (1994), *Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe. A Guide to Recent Developments, Policy Issues and Objects*; von Maydell, B. & Hohnerlein, E.-M. (1993), "Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Fragen und Lösungsansätze", *Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht*, Bd. 13, Heinrich, R.P. & Koop, M.J. u.a. (1996), *Sozialpolitik im Transformationsprozeß Mittel- und Osteuropas*.

¹⁰⁵ OECD, *Employment Outlook 1992*, pp. 258 e.s.

¹⁰⁶ So jedenfalls Polen und die Tschechoslowakei.

sozialistischen Zeit — Basissysteme der *sozialen Hilfe* eingerichtet.¹⁰⁷ Welchen realen Schutz dies alles bietet, ist zumindest sehr unterschiedlich. Empirie ist nicht greifbar. Sichtbar ist freilich, daß der *aktiven Beschäftigungspolitik* besondere Bedeutung zukommt,¹⁰⁸ sie muß helfen, den Faktor Arbeit für seine neue Rolle in einer neuen Wirtschaft zu qualifizieren. Doch konnten alle diese Maßnahmen noch nicht den *Wanderungsdruck* mindern, der auf den Menschen in diesen Ländern zu liegen scheint.¹⁰⁹

4. DIE DISPARITÄTEN DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Die Wege der Entwicklungsländer¹¹⁰ trennten sich in den 80er und 90er Jahren mehr als je vorher.¹¹¹ Genauer: Die Länder Ost- und Südostasiens traten in einer Reihe von Leistungskriterien an die Spitze der Weltwirtschaft und gaben so deren Globalisierung einen mächtigen Schub. Die anderen Regionen blieben weit dahinter zurück. Doch sind die Unterschiede auch zwischen ihnen — Südasiens, Lateinamerika und Karibik, schließlich Afrika südlich der Sahara — beträchtlich.

*Südostasien*¹¹² erlebte nicht nur eine eindrucksvolle Wachstumsdynamik, sondern auch einen einzigartigen Beschäftigungsanstieg — insbesondere auch eine nachhaltige Verlagerung der Beschäftigung vom informellen Bereich in den formellen industrialisierten Bereich, in dem es zuweilen (in Malaysia, Singapur, Taiwan und China) zu Arbeitskräftemangel kam. Der Ausbau der Systeme sozialer Sicherheit¹¹³ ging mit dieser Entwicklung erst allmählich einher und blieb auf einfache Techniken begrenzt. Auch hier stellen betriebliche Systeme eine wesentliche Ergänzung — und ebenso eine besondere Verbindung zwischen dem Unternehmen und seinen Arbeitnehmern — dar. Ein spezifisches System

¹⁰⁷ Eine verlässliche und umfassende Studie zu Mindestsicherungssystemen (Sozialhilfesystemen) in Transformationsländern fehlt.

¹⁰⁸ S. OECD (1995), *Social and Labour Market Policies in Hungary*; Godfrey, M. (1995), "The struggle against unemployment: Medium-term policy options for transitional economies", *International Labour Review*, Vol. 134, pp. 3 e.s.; *World Employment 1995*, pp. 114 e.s.

¹⁰⁹ International Labour Office (1992), *World Labour Report*, No. 5, pp. 45 e.s.

¹¹⁰ Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1995: "Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozeß"*, 1995.

¹¹¹ International Labour Office, *World Employment 1995*, pp. 61 e.s.

¹¹² Ebenda, pp. 62 e.s.

¹¹³ Zum Aspekt der sozialen Sicherheit s. auch zum folgenden: International Labour Office, *World Labour Report*, No. 6, 1993, pp. 57 e.s.; Klemp, L. (1992), "Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50/92, S. B 50 ff.

der Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit besteht nur — und extrem selektiv — in der Volksrepublik China.¹¹⁴

*Südasiens*¹¹⁵ machte vergleichsweise moderate Fortschritte. Dabei lag das Gewicht der Entwicklung mehr auf dem urbanen informellen Sektor als auf dem urbanen formellen Sektor. Auch hier ist der Ausbau sowohl des (internalisierenden) sozialen Schutzes als auch der (externalisierenden) Sozialleistungssysteme ein sehr allmählicher und zurückhaltender. Systeme zum Schutz für den Fall der Arbeitslosigkeit fehlen.¹¹⁶

*Lateinamerika*¹¹⁷ bietet ein sehr vielfältiges Bild. Die Beschäftigung im urbanen formellen Sektor ging, nachdem sie in den 50er, 60er und 70er Jahren beträchtlich gewachsen war, in den 80er und 90er Jahren wieder leicht zurück. Auch hier wuchs der urbane informelle Sektor. Die Arbeitslosigkeit, deren Zählung in Hinblick auf die verschiedenen Sektoren der Beschäftigung ein hohes Maß an Unsicherheit aufweist, war sehr unterschiedlich. Kennzeichnend für Lateinamerika ist eine intensive arbeitsrechtliche Regulierung des formellen Sektors. Auch im Bereich der sozialen Sicherheit gehört es zu den Eigentümlichkeiten dieses Erdteils, daß sie eher die Mittelschichten betrifft als die bedürftigeren Bevölkerungsteile.¹¹⁸ Besondere Systeme der sozialen Sicherheit für den Fall der Arbeitslosigkeit gibt es nur sehr ausnahmsweise.¹¹⁹

Die meistbenachteiligte Region ist *Afrika südlich der Sahara*.¹²⁰ Die Beschäftigung im urbanen formellen Sektor ging in den 80er Jahren nachhaltig zurück. Nur in einigen Ländern (Botswana und Mauritius) kam es zu einer Zunahme. Der Rückgang des urbanen formellen Sektors im Verein mit massiven Tendenzen der "Landflucht" führten dazu, daß vor allem der urbane informelle Sektor wuchs. Es wird geschätzt, daß in ihm 60 v.H. der in den Städten arbeitenden Bevölkerung tätig sind. Arbeitslosigkeit ist in dieser Situation schwerlich zu definieren und zu errechnen. Systeme der sozialen Sicherheit und andere Sozialleistungssysteme sind ungleich, im allgemeinen jedoch schwach ausgebaut. Systeme der sozialen Sicherheit für den Fall der Arbeitslosigkeit fehlen.

¹¹⁴ *Social Security Programs throughout the World - 1993* (Anm. 20), pp. xxxiii e.s., 72 e.s.

¹¹⁵ *World Employment 1995*, pp. 63 e.s.

¹¹⁶ *Social Security Programs throughout the World - 1993* (Anm. 20), pp. xxxiii e.s.

¹¹⁷ *World Employment 1995*, p. 66.

¹¹⁸ Grundlegend Mesa-Lago, C. (1978), *Social security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Zur aktuellen Situation s. ders. (1994), *Changing social security in Latin America. Toward alleviating the social costs of economic reform*.

¹¹⁹ Mesa-Lago, *Changing social security in Latin America* (Anm. 118), pp. 29 e.s., 183 e.s.

¹²⁰ International Labour Office (1992), *World Labour Report*, No. 5, pp. 37 e.s.; *World Employment 1995*, pp. 65 e.s.

Die Frage, wie *Arbeit*¹²¹ und *Arbeitslosigkeit* aussehen, was sie gesellschaftlich und individuell bedeuten und in welcher Lage sich der Arbeitslose befindet, hat also auch, ja ganz besonders, über die Dritte Welt hin ein sehr vielfältiges Gesicht. Gemeinsam aber ist ihr, daß der Arbeitslose grundsätzlich nicht aufgefangen wird in einem System der sozialen Sicherheit. Seine Zuflucht und Chance sind die "subformellen" Sektoren. Dort mag er auf eigenen Beinen stehen. Dort mag ihm geholfen werden. Dort mag er auch untergehen. Oder er mag schließlich in den sozialen Raum der Armut fallen. Die Sorge für den Arbeitslosen ist grundsätzlich keine unmittelbare und explizite Last für das wirtschaftliche System. Umgekehrt aber sind die formellen Sektoren ein weites Reservoir für die Ergänzung des Faktors Arbeit auch im urbanen formellen Sektor.

Das kann nicht bedeuten, daß die Situation der Menschen in "subformellen" Bereichen nicht doch sozialpolitische Verantwortung abverlangt.¹²² Nur: Sie kann nicht mit den herkömmlichen Methoden sozialer Sicherheit, sozialer Förderung und sozialer Hilfe geleistet werden, die in der "formellen" Arbeitswelt der altindustrialisierten Länder entstanden sind. Die Methode der Wahl sind nicht Einkommensleistungen, sondern konkrete Hilfen und Dienste. Und unter diesen Diensten kommt denen, die für das Arbeitsleben qualifizieren, eine besondere Bedeutung zu.¹²³

IV.

SCHLUßBEMERKUNGEN

Der freiheitliche Wohlfahrtsstaat hat nicht ein festes, klares Programm. Er hat eine Rahmenverantwortung, um die Widersprüche, die sich mit der Vorstellung sozialer Gerechtigkeit verbinden,¹²⁴ zu einem angemessenen Austrag zu bringen. Es sind die Widersprüche zwischen Leistungsgerechtigkeit, Besitzstandsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit, die nur zusammen eine soziale Gerechtigkeit ergeben.¹²⁵ Es sind die Widersprüche

¹²¹ S. Horton, S. u.a. (eds.), (1994), *Labour Markets in an Era of Adjustment*.

¹²² Jenkins, M. (1993), "Erstreckung des Schutzes der sozialen Sicherheit auf die gesamte Bevölkerung: Probleme und Fragen", *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 46, S. 3 ff.

¹²³ International Labour Office (1989), *Training for Work in the informal sector*, ed. by Fred Fluitman.

¹²⁴ S. Zacher, *Das soziale Staatsziel* (Anm. 4).

¹²⁵ S. Kerber, W., Westermann, K. & Spöhrlein, B. (1981), "Gerechtigkeit" in: *Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft*, Teilbd. 17, 2. Aufl., S. 44 ff.; Zacher, H.F. (1993), "Sozialrecht und Gerechtigkeit", in: *Abhandlungen zum Sozialrecht*, 1993, S. 308 ff.

zwischen den praktischen Erwartungen, die sich an ihn richten: daß er ein Existenzminimum für jeden gewährleistet, daß er sich um mehr — nicht aber um absolute — Gleichheit unter seinen Bürgern bemüht, daß er sie gegen die Wechselfälle des Lebens sichert (auch wenn er damit Ungleichheiten perpetuiert) und daß er für eine Entwicklung der Wirtschaft sorgt, die dafür die Voraussetzungen schafft.¹²⁶ Und es ist der Widerspruch, der darin liegt, daß im freiheitlichen Wohlfahrtsstaat es primär die Sache der einzelnen, ihrer Gruppen und der gesellschaftlichen Kräfte ist, seine Ziele zu erreichen, daß er gleichwohl — der Idee der Subsidiarität folgend — die Verantwortung nicht nur dafür trägt, daß einzelne Gruppen und gesellschaftliche Kräfte auch untereinander die Ziele des Wohlfahrtsstaates achten, sondern unmittelbar auch für die richtige Politik dort, wo a priori der Staat zuständig ist.¹²⁷ Diese Struktur seiner Aufgaben bewirkt, daß der Wohlfahrtsstaat ein weites Ermessen darin hat, seinen Auftrag zu konkretisieren. Nur so kann er mit der Fülle der Widersprüche zurechtkommen, die sein Wesen ausmachen. In der Tat hat der Wohlfahrtsstaat viele Ausformungen gefunden.¹²⁸

Dieses spezifische weite Ermessen hat der Wohlfahrtsstaat auch in bezug auf die Probleme der Arbeit und der Arbeitslosigkeit. Daß die "Arbeiterfrage" seiner Geschichte, die mit der "Armenfrage" begonnen hatte, erst die große politische Kraft gab, und daß das "goldene Zeitalter" der Wohlfahrtsstaaten, das hinter uns zu liegen scheint, vor allem die Stellung der abhängig Beschäftigten, nicht zuletzt auch der Arbeitslosen, die ja abhängig Beschäftigte sein wollten, verbesserte, kann den Eindruck vermitteln, als stehe der Wohlfahrtsstaat insofern unter festen Normen. Die umwälzenden Entwicklungen, vor denen die Gestalt der Arbeit ebenso wie die Politik der Wohlfahrtsstaaten in dieser Zeit jedoch stehen, beweisen das Gegenteil. Dürfte der Wohlfahrtsstaat nur die bisherigen Lösungen fortschreiben, so würde er sich selbst gefährden. Im Gegenteil: Dem Wohlfahrtsstaat ist situationsgerechte Innovation abverlangt. Freilich bleibt er seinem Wesen und seinen Prinzipien verpflichtet. Freilich auch hat er zu beachten, daß die Arbeit zu den höchsten menschlichen Gütern zählt, die ihm anvertraut sind, und daß er auf den Grundsatz der Solidarität verpflichtet ist — daß er also nicht das Risiko des Ausschlusses eingehen darf, wo immer er es vermeiden kann.

Zu den größten Schwierigkeiten, die Pfade einer richtigen Politik zu

¹²⁶ S. Zacher, *Das soziale Staatsziel* (Anm. 4), S. 20 ff.

¹²⁷ Ebenda, S. 18 ff.

¹²⁸ S. noch einmal die in Anm. 12 u. 13 Zitierten.

finden, zählt das Spannungsverhältnis zwischen der nationalen Natur der Wohlfahrtsstaaten und den weltweiten Zusammenhängen, in denen sie stehen: zwischen den weltweiten Entwicklungen, denen sie ausgesetzt sind, aber auch der weltweiten Verantwortung, die ihnen auferlegt ist.¹²⁹

¹²⁹ S. *World Employment 1995*, pp. 193 e.s., s. auch noch einmal die Hinw. oben Anm. 24-27. Zu den sozialen Verpflichtungen der Weltgemeinschaft s. umfassend Köhler, P.A. (1987), "Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen", *Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht*, Bd. 4, Schuler, R. (1988), "Das internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland", *Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht*, Bd. 7, 1988.