

ADIA-Stiftung zur Erforschung neuer Wege für Arbeit
und soziales Leben

Schriftenreihe Band 2

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Margret Baltes, Prof. Dr. Lothar
Krappmann, Prof. Dr. Wolf Lepenies, Annette Lepenies, Prof. Dr. Leo
Montada, Prof. Dr. Ralf Schwarzer

Leo Montada (Hg.)

Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit

Campus Verlag
Frankfurt/New York

- Loos, F., Schreiber, H.-L. & Welzel, H. (1974). Gerechtigkeit. In J. Ritter (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie* (Bd. 3, S. 335-338). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Lutz, B. (1979). Die Interdependenz von Bildung und Beschäftigung und das Problem der Erklärung der Bildungsexpansion. *Deutscher Soziologentag, Verhandlungen* (S. 634-670). Frankfurt: Campus.
- Mertens, D. (1984). Das Qualifikationsparadox. Bildung und Beschäftigung bei kritischer Arbeitsmarktperspektive. *Zeitschrift für Pädagogik* 30, 439 - 455.
- Messner, J. (1955). *Ethik*. Innsbruck-Wien-München: Tyrolia.
- Montada, L. (1993). Fallen der Gerechtigkeit: Zur Begründung der Umverteilungen von West nach Ost. In L. Montada (Hrsg.) *Bericht über den 38. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Psychologie* (Bd.2, S. 31-48). Göttingen: Hogrefe.
- Oerter, R. (1981). Gedanken zur Entwicklung des Leistungshandelns. *Schulreport* (S. 6-8). München: Bayrisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus.
- Parsons, T. (1964). Ansatz zu einer analytischen Theorie der sozialen Schichtung. In D. Rüchemeyer (Hrsg.), *Beiträge zur soziologischen Theorie* (S. 180-205). Neuwied/Berlin: Luchterhand.
- Popitz, H. (1967). *Der Begriff der sozialen Rolle als Element der soziologischen Theorie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Prenzel, M. & Schiefele, H. (1981). Leistungsmotivation in der Schule? *Pädagogische Welt*, 8, 485-491.
- Rawls, J. (1979). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schelsky, H. (1959). *Schule und Erziehung in der industriellen Gesellschaft*. Würzburg: Werkbund.
- Steinkamp, G. (1977). Über einige Funktionen und Folgen des Leistungsprinzips in industriellen Gesellschaften. In G. Hartfiel (Hrsg.), *Das Leistungsprinzip* (S. 119-140). Opladen: Leske & Budrich.
- Topitsch, E. (1960). Über Leerformeln. Zur Pragmatik des Sprachgebrauchs in Philosophie und politischer Theorie. In E. Topitsch (Hrsg.), *Probleme der Wissenschaftstheorie* (S. 233-264). Wien: Springer.
- Topitsch, E. (1964). Einleitung. (Zu: Kelsen, *Aufsätze zur Ideologiekritik*; S. 11-27). Neuwied: Luchterhand.
- Wahler, P. & Witzel, A. (1985). Arbeit und Persönlichkeit - jenseits von Determination und Wechselwirkung. In E. Hoff, L. Lappe & W. Lempert (Hrsg.), *Arbeitsbiographie und Persönlichkeitsentwicklung* (S. 224-236). Bern: Huber.

Leo Montada

Arbeitslosigkeit ein Gerechtigkeitsproblem?

1 Arbeitslosigkeit als persönliches und soziales Übel

Arbeitslosigkeit war das beherrschende innenpolitische Thema des Jahres 1993 in vielen Industriestaaten. Es gibt Grund zur Annahme, daß sich daran so schnell nichts ändern wird. Die Wirtschaftsexperten sagen ein weiteres Anwachsen der Arbeitslosigkeit selbst bei einer mäßigen Erholung der Konjunktur voraus. Tatsächlich haben z.B. in Deutschland für 1994 mehrere Betriebe bereits weitere Entlassungen angekündigt,¹ ohne daß es Wachstumsbranchen gäbe, die die Entlassenen aufnehmen könnten. Die politische Dimension des Problems wird auch daran erkennbar, daß die Europäische Kommission sich Ende 1993 veranlaßt sah, in einem Weißbuch die Ursachen der Arbeitslosigkeit zu analysieren und mögliche Maßnahmen vorzuschlagen.

Unfreiwillige Arbeitslosigkeit bedeutet trotz der in reichen Staaten durch Versicherungssysteme möglichen Abfederung der Folgen für viele Betroffene gravierende materielle Verluste, darüber hinaus eine Gefährdung ihres Sozialstatus und Ansehens, ihrer Lebensziele, Selbstachtung und Identität (Jahoda, 1983). Für nicht wenige erhöht eine längere Arbeitslosigkeit das Risiko körperlicher und seelischer Erkrankungen (Brinkmann, 1984; Büchtemann, 1983). Die Angehörigen sind vielfach durch die Verluste und Gefährdungen direkt oder indirekt mitbetroffen (Bonß et al., 1984; Brinkmann, 1984; Jahoda et al., 1933; Madge, 1983; McKee & Bell, 1986). Obwohl ein Überblick über die empirischen Untersuchungen zu den Folgen der Arbeitslosigkeit erfreulicherweise belegt, daß viele Betroffene die Krise ohne langfristige Schädigungen meistern (Banks & Jackson 1883; Fryer & Payne, 1984) ist kein Zweifel, daß es sich um eine schwierige Krise handelt, die

¹ FAZ Umfrage unter den 20 größten Industrieunternehmen in Deutschland (Ausgabe vom 23.12.1993)

häufig genug nicht bewältigt wird. Das gilt vor allem für Langzeitarbeitslose (zum Überblick Fryer, 1988; Kieselbach & Wacker, 1991).

Verluste und Kosten durch Arbeitslosigkeit sind nicht begrenzt auf die Betroffenen und deren Angehörigen. Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein persönliches Übel. Sie ist auch ein soziales Übel, und zwar in mehrfacher Weise. Die Sozialgemeinschaften und die Allgemeinheit haben die Arbeitslosenunterstützung, die steigenden Versicherungskosten, die Kosten für Umschulungen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Lohnsubventionen) zu tragen sowie die Kosten, die aus dem erhöhten Risiko einer Erkrankung oder Fehlentwicklung resultieren (vgl. Brinkmann und Wiedemann in diesem Band). Die Allgemeinheit erlebt eine Massenarbeitslosigkeit auch als Gefährdung der eigenen Arbeitsplatz- und sozialen Sicherheit² (Pelzmann, 1985)³ sowie als potentielle Gefährdung des sozialen Friedens (Herz, 1993)⁴. Letzteres ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Arbeitslosigkeit als *Ungerechtigkeit* erlebt und angeprangert wird, wenn eine Sicht Verbreitung findet, sie sei ein vermeidbares Übel, für das es Verantwortliche und Schuldige gebe, ohne daß gleichzeitig durch effiziente Maßnahmen rasche Abhilfe geschaffen werden kann.

Die *Ungerechtigkeit der Arbeitslosigkeit* ist bereits zu einem *Thema der Politik* geworden. Es ist Thema politischer Parteien und anderer Organisationen, die die Gerechtigkeitsproblematik nicht differenziert und sachlich analysieren, sondern teils polemisch, in der Regel pauschal Vorwürfe der Ungerechtigkeit erheben, damit kursierende Vorwürfe bestätigen und implizit versprechen, für Gerechtigkeit zu sorgen. Ob diese Versprechen eingelöst werden können und wie, also die Konkretisierung von Maßnahmen, bleibt entweder vage und offen oder ist einseitig wie auch die Antwort auf die Frage, wer die Kosten der Maßnahmen zu tragen habe: Die eigene Klientel wird in der Regel geschont. Ohne realisierbare Lösungen anbieten zu können, ist allerdings die Behauptung der Ungerechtigkeit sozialer Sprengstoff und kann tatsächlich nicht nur den sozialen Frieden gefährden,

2 Nach einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der EG haben 47% der Selbständigen und 43% der Angestellten Furcht vor dem Verlust des Arbeitsplatzes; zwei Drittel der Befragten sehen Arbeitslosigkeit als das derzeit vordringlichste Problem. Mehr als die Hälfte der Europäer (57%) wäre bereit, höhere Steuern zu zahlen, wenn damit tatsächlich neue Arbeitsplätze geschaffen würden.

3 Pelzmann führt die Wahlerfolge der NSDAP Anfang der 30er Jahre weniger auf die Arbeitslosen als auf die Angst vor Arbeitslosigkeit zurück.

4 vgl. auch Bericht der Enquête Kommission des Landtags Rheinland-Pfalz (1990).

sondern auch die individuelle Bewältigung der Arbeitslosigkeit erschweren (Montada, in press). Das Reden über Ungerechtigkeiten der Arbeitslosigkeit ist meist unerträglich undifferenziert und unpräzise und schon deshalb gefährlich, weil es komplizierte Sachverhalte auf simple Vorurteile reduziert. Allerdings gibt es Anlaß und viele Gründe, über Ungerechtigkeiten der Arbeitslosigkeit nachzudenken.

2 Arbeitslosigkeit als Gerechtigkeitsproblem

Vorwürfe der Ungerechtigkeit sind ernst zu nehmen. Individuell führen sie zu belastenden Emotionen wie Empörung, Haß und Verbitterung. Sozial behaupten sie, daß ein zentraler Wert jeder menschlichen Gesellschaft verletzt ist, nämlich Gerechtigkeit, und zwar vorwerfbar verletzt. In Vorwürfen sind Forderungen nach einer Behebung der bestehenden Ungerechtigkeit enthalten, vielleicht auch nach Entschädigung für erfahrenes Unrecht, nach Bestrafung oder Disqualifikation der Verantwortlichen. Wer die Vorwürfe pauschal als berechtigt bestätigt, bekräftigt auch diese impliziten Forderungen. Werden die Vorwürfe allgemein akzeptiert, ist damit eine Bereitschaft zur Abhilfe gegeben, wenn auch die Mittel und Wege noch nicht gefunden und vereinbart sein mögen, die Kosten noch nicht kalkuliert sind und deren Verteilung noch nicht entschieden ist. Zwei miteinander verknüpfte Probleme sind unter Gerechtigkeitsaspekten zu behandeln: die Bewertung der Arbeitslosigkeit und die Bewertung von Maßnahmen und deren Kosten.

Im Vorwurf, Arbeitslosigkeit sei ungerecht, sind *Werturteile* und *Urteile über Sachverhalte* enthalten, die expliziert und begründet werden müssen, soll der Vorwurf verstanden werden. Ob er dann akzeptiert, relativiert, modifiziert oder zurückgewiesen wird, ist eine andere Frage. Die Werturteile sind Urteile über Gerechtigkeit (über gerechtfertigte Ansprüche und über gerechte Pflichtzuweisungen), die Urteile über Sachverhalte betreffen Ursachen (und deren Kontrollierbarkeit), die Folgen der Arbeitslosigkeit sowie mögliche Maßnahmen, deren Erfolgswahrscheinlichkeit, Kosten und unerwünschte Nebenwirkungen. Ich werde in diesem Kapitel versuchen, die in Vorwürfen von Ungerechtigkeit implizierten Urteile explizit zu machen, was eine Auseinandersetzung mit ihnen erst ermöglicht. In einem gesonderten Kapitel werden Maßnahmen unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten disku-

tiert. Zuvor ist aber ein kurzer Überblick über Grundfragen der Gerechtigkeit angezeigt.

2.1 Grundfragen bezüglich Gerechtigkeit

Es ist nicht damit zu rechnen, daß von vornherein Konsens bestehe bezüglich dessen, was ungerecht sei oder was gerecht sei. In einflußreichen Büchern haben Walzer (1983) und Elster (1992) auf empirischer Grundlage aufgezeigt, wie unterschiedlich die als gerecht akzeptierten Maßstäbe für Entscheidungen und Verfahrensregelungen in unterschiedlichen Lebensbereichen, Institutionen, Gesellschaften und historischen Epochen sein können. Und doch würde die Folgerung empört zurückgewiesen werden, daß es beliebig sei, was als gerecht zu gelten habe. Was gerecht sei, kann unter Berücksichtigung unterschiedlicher Aspekte eines Sachverhaltes und bei unterschiedlicher Gewichtung dieser Aspekte variieren, aber es scheint eine anthropologische Konstante zu sein, daß Menschen überzeugt sind, es gebe Ungerechtigkeiten, die durch jeweils gerechtere Lösungen zu reduzieren, wenn nicht aufzuheben seien.

Soziale Gemeinschaften, Korporationen, Staaten und Staatengemeinschaften versuchen zu fassen, zu fixieren und zu kodifizieren, was sie als Recht und was als Unrecht angesehen haben wollen. In den resultierenden Ethiken, Moralkodizes, Rechtssystemen und Verfahrensordnungen sind Maßstäbe für Gerechtigkeit und Grundsätze für Verfahren bei Entscheidungsfindungen festgelegt. Diese *Kodizes schaffen Rechtssicherheit* im Sinne der Orientierung über das, was gilt. Diese Ordnungen sind mehr oder weniger änderungsoffen für die Ausfüllung von Lücken (also die Festlegung von Normen für noch nicht geregelte Bereiche), für Implementationen der festgelegten Normen (die Konkretisierung einer Praxis und praktischer Einzelentscheidungen), für die Reform im Einklang mit der Gesamtheit der normativen Festlegungen, die möglichst widerspruchsfrei sein soll. Immer wieder werden unter dem Banner der Gerechtigkeit Wertentwicklungen und Reformen, wenn nicht revolutionäre Umgestaltungen verlangt. Insbesondere wenn die Weiterentwicklungen der jeweiligen Rechtssysteme nicht von Expertengremien betrieben werden, sondern über die öffentliche Meinungsbildung gefordert werden, spielen Grundüberzeugungen eine Rolle. Welche sind das?

Was ist Gerechtigkeit, was Ungerechtigkeit? Jeder gebraucht die Begriffe, jeder kennt bei sich selbst auf Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit bezogene Gefühle der Schuld, Empörung, Bitterkeit und Genugtuung, alle glauben zu wissen, was Gerechtigkeit sei in spezifischen Situationen, und doch ist eine allgemeine Begriffsbestimmung schwierig. Das ist nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen, daß Gerechtigkeit in unterschiedlichen Bereichen eine Rolle spielt, daß es unterschiedliche Maßstäbe für die Beurteilung der Gerechtigkeit gibt, unterschiedliche Bewertungen der Gültigkeit dieser Maßstäbe und daß es nicht nur Maßstäbe für die Beurteilung von Sachverhalten gibt, sondern auch für die Beurteilung von Entscheidungsverfahren.

Im Grunde geht es um die Frage: Was gebührt jemandem, was steht jemandem zu? Aristoteles hat in der Nikomachischen Ethik unterschieden: 1. *die vergeltende Gerechtigkeit*, 2. *die Gerechtigkeit im sozialen Austausch*, 3. *die distributive Gerechtigkeit* der Verteilung von Gütern, Privilegien und Rechten, Lasten und Pflichten. Bei vergeltender Gerechtigkeit geht es um die Frage, ob jemandem aufgrund seiner Handlungsweise Lob oder Strafe gebührt. Im Austausch zwischen Menschen geht es um die Frage, was sie sich gegenseitig schulden aufgrund ihrer Leistungen, Haltungen, sozialen Positionen oder persönlichen Merkmalen. Bezüglich der Verteilungsgerechtigkeit heißt die Frage: Was gebührt wem, wenn in einer sozialen Gemeinschaft Güter, Privilegien und Rechte zur Verteilung anstehen, und was gebührt von wem der Gemeinschaft, wenn Lasten und Kosten aufzuteilen sind? Zur Beantwortung dieser Fragen sind vergleichende Urteile erforderlich.

Vergeltende Gerechtigkeit

Bei vergeltender Gerechtigkeit geht es primär um die Verhältnismäßigkeit von Verdienst und Anerkennung, von Schuld und Strafe. Es geht aber auch um soziale Vergleiche: Wird allen gleiche Anerkennung für gleiches Verdienst zuteil, wird unterschiedslos gleiche Strafe bei gleicher Schuld verhängt? Abweichungen vom Gebot der Gleichbehandlung sind zu rechtfertigen mit wichtigen Unterschieden zwischen Personen, etwa mit unterschiedlicher Leistungs- und Schuldfähigkeit oder unterschiedlichen Pflichten aufgrund sozialer Positionen oder unterschiedlichen Umständen des Handelns.

Austauschgerechtigkeit

Im sozialen Austausch, z.B. zwischen zwei Menschen, gilt Ausgewogenheit als gerecht. Damit ist gemeint, daß das Verhältnis zwischen dem was gegeben und dem was erhalten wird (Güter, Leistungen, Liebe und Freundlichkeiten) oder zwischen Nutzen und Lasten zwischen den Beteiligten gleich sein solle (Adams, 1965). Nozick (1974) geht weiter und sagt, daß jeder freiwillige und ohne Zwang eingegangene Austausch ipso facto gerecht sei. Ein Prototyp sozialer Austauschprozesse ist der Vertrag. Verträge sind ausgewogen oder fair zu gestalten, d.h. die Leistungen sind mit einer angemessenen Gegenleistung aufzuwiegen. Damit Verträge fair ausgehandelt werden können, sind Voraussetzungen wichtig, die in die Rubrik Verfahrensgerechtigkeit fallen: Eine Ausbeutung einer Vertragspartei durch Ausnutzung von Notlagen, Unwissen, Irrtum oder durch Zwang ist immer ungerecht (Cook & Hegtvædt, 1986). Eine Voraussetzung von Gerechtigkeit im Austausch ist die gleiche Freiheit der Parteien, einen Vertrag zu gestalten und zu schließen oder auf einen Abschluß zu verzichten. Das ist das Grundprinzip der freien Marktwirtschaft, in der bei individuell unterschiedlichen Präferenzen durch die gleiche Freiheit Tauschgerechtigkeit erreicht wird. Wenn die gleiche Freiheit nicht gegeben ist, ist das eine Rechtfertigung für Interventionen des Staates über gesetzliche Regelungen (z.B. Arbeitsschutzgesetze) (Watrin, 1993).

Verteilungsgerechtigkeit

Auch bei Verteilungen⁵ ist die Gleichverteilung unter den Partizipanten das Kriterium für Gerechtigkeit, wenn nicht wichtige Unterschiede ungleiche Zuteilungen begründen, wie z.B. unterschiedliche bisherige Leistungen, un-

5 Man kann unterscheiden zwischen Verteilungen, die als Zuteilungen von einer Verteilungsinstanz vorgenommen werden, und empirischen Verteilungen, die sich ergeben, ohne daß eine Instanz darüber entscheiden würde. Begabungen, Schönheit, Glück und Pech sind ungleich verteilt, Vermögen, Einkommen, Ansehen ebenfalls, ohne daß eine Instanz dies zugeteilt hätte. Hier sind nur Zuteilungen gemeint. Allerdings läßt sich auch bei empirischen Verteilungen die Frage stellen, ob sie gerecht sind oder nicht. Resultieren empirische Verteilungen aus freiwilligen Austauschprozessen ohne Zwang, darf man Gerechtigkeit unterstellen (Posner, 1981), vorausgesetzt der Austausch hat keine schädigenden Wirkungen auf Dritte oder die Allgemeinheit.

terschiedliche Leistungsfähigkeiten, unterschiedliche Bedürftigkeiten, ungleiche überkommene Anrechte, zuvor erhaltene Vorteile oder zuvor übernommene Lasten und vieles anderes mehr (Deutsch, 1985; Enderle, 1993).

Auch was bei Verteilungen gerecht ist, wird vergleichend bestimmt, nicht absolut. Gleichheit ist auch hier das Basisprinzip der Gerechtigkeit, aber nicht in dem Sinne, daß alle Menschen bezüglich aller Zuteilungen gleiche Anrechte oder gleiche Pflichten haben. Nur Gleiche sind gleich zu behandeln, Ungleiche sind ungleich zu behandeln. Nichts anderes bedeutet auch der Grundsatz "Gleichheit vor dem Gesetz": Konkrete Gesetze, z.B. Steuergesetze oder Berufsgesetze, legen konkret fest, wer gleich und wer ungleich zu behandeln ist. Es muß immer wieder ausgehandelt werden, welche Ungleichheiten bei welchen Zuteilungen mit welchem Gewicht beachtet werden sollen. In manchen Fällen und in manchen Kontexten würde eine Ungleichbehandlung als ungerecht eingeschätzt, in anderen Fällen und anderen Kontexten eine Gleichbehandlung. Bezüglich Verteilungen sind drei sehr wichtige Vorfragen zu klären:

1. Welche Güter, Rechte und Lasten hat eine Gemeinschaft das Recht zu verteilen oder zuzuteilen? Darf sie z.B. Privateigentum im Erbschaftsfalle einziehen und verteilen? Darf sie die Aufgabe der Kindererziehung zuteilen oder ist diese ein nicht verhandelbares Grundrecht der Eltern? Ist das Recht auf Freiheit und Freizügigkeit ein zu verteilendes Gut oder ist es ein Grundrecht aller, das nicht zur Verteilung ansteht?
2. Unter wem sind die Aufteilungen vorzunehmen, d.h. wer sind die Zuteilungsberechtigten und Leistungspflichtigen?
3. Wer verteilt?

Diese Fragen sind auch bezüglich beruflicher Arbeit und Arbeitslosigkeit interessant.

Berufliche Arbeit: ein zu verteilendes Gut?

Es ist nicht unumstritten, welchem der drei von Aristoteles unterschiedenen Feldern der Gerechtigkeit berufliche Arbeit zuzuordnen ist, und es variiert wohl auch von Fall zu Fall. Eine Anstellung kann im Einzelfall als eine Belohnung vergeben werden, eine Entlassung als Strafe ausgesprochen werden. In einer Marktwirtschaft wird berufliche Arbeit normalerweise als ver-

traglich geregelter Austausch betrachtet: Der Preis der Arbeit sollte sich über deren Nachfrage und Knappheit regulieren.

Daß berufliche Arbeit auch als durch die Gesellschaft zu verteilendes Recht und Arbeitslosigkeit als zuzuteilende Benachteiligung angesehen werden kann, zeigt die Verfassung staatsmonopolistischer *Planwirtschaften*, in denen Arbeitsplätze staatlich zugeteilt werden (wie auch die Löhne).

In *freien Marktwirtschaften* ist dieser Gedanke grundsätzlich systemfremd. In *sozialen Marktwirtschaften* sind aber vielfältige staatliche Verantwortlichkeiten zu finden, z.B. für die Fairneß von Arbeitsverträgen durch gesetzliche Auflagen (z.B. bezüglich Arbeitszeiten, Mindestlöhnen, Versicherungspflichten), für eine Stützung oder Sanierung notleidender Betriebe (zur Erhaltung von Arbeitsplätzen), für eine öffentliche Garantie von Arbeitslosenunterstützung und -hilfe, für eine aktive Arbeitsmarktpolitik (z.B. in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeit, Umschulungsmaßnahmen), für die Durchsetzung von Sozialplänen bei Massenentlassungen usw. Hier werden die Grenzen zu einer verteilenden Tätigkeit des Staates fließend, der Arbeitsplätze erhält und schafft, auf Arbeitsverträge Einfluß nimmt, in der Vermittlung von Arbeitslosen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch einmal direkt verteilend eingreift, der eine Abfederung von Arbeitslosigkeit leistet und durch die Ermöglichung von Weiterqualifikationen die Einstellungschancen verbessert.

Während eine Gleichverteilung der Güter wenig populär ist (Hochschild, 1981; Rainwater, 1974) und nicht gefordert wird (Wegener, 1987) und der Markt im allgemeinen - jedenfalls dort, wo es seit längerem eine marktwirtschaftliche Ordnung gibt - gute Gerechtigkeitsnoten bekommt, wird die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als Aufgabe des Staates angesehen (zusammenfassend Lane, 1986). Auf betrieblicher Ebene spielen insbesondere bei betriebsbedingten Entlassungen eines Teils der Belegschaft Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit wie Bedürftigkeit, Seniorität, erworbene Verdienste usw. häufig eine Rolle (Elster, 1992).

Verfahrensgerechtigkeit

Ob es um Vergeltung, Austausch oder Zuteilungen geht, es stellt sich immer die Frage, wer entscheidet über die Normen, die gelten sollen, wer entscheidet über deren Implementation, Auslegung und Anwendung im Einzelfall. Sowohl die Einführung und Änderung von Normen wie ihre Auslegung und

Anwendung und die Ermittlung der hierzu notwendigen relevanten Sachverhalte sind Entscheidungen. Für die *Zusammensetzung der Entscheidungsgremien* und den *Prozeß der Entscheidungsfindung* wird ebenfalls Gerechtigkeit gefordert. Ein Verfahren wird dann für gerecht gehalten, wenn alle von der Entscheidung Betroffenen Mitwirkungsrechte haben (wie etwa bei der demokratischen Entscheidung über Gesetze), wenn die Konfliktparteien gleiches Gehör bekommen, wenn Entscheidungen nicht arbiträr, sondern aufgrund sachlicher, nachprüfbarer Argumente und Daten getroffen werden, wenn die Wahrheit von entscheidungsrelevanten Informationen tatsächlich nachgeprüft wird, wenn die Unparteilichkeit der für eine Entscheidung zuständigen Personen und Instanzen gewährleistet wird u.a.m. (Thibaut & Walker, 1975; Bierhoff, 1992).

Bezogen auf berufliche Arbeit und Arbeitslosigkeit ist für viele Entscheidungen Verfahrensgerechtigkeit gefordert: Einstellungen und Entlassungen, die Aushandlung von Arbeits- und Tarifverträgen, Entscheidungen der Arbeitsgerichte, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und anderes mehr. Eine wachsende Zahl empirischer Untersuchungen belegt, daß zur Akzeptanz von Entscheidungen als gerecht die wahrgenommene Fairneß des Verfahrens ein eher größeres Gewicht hat als die Entscheidungsergebnisse selbst (Tyler, 1991).

3 Erlebte Ungerechtigkeit der Arbeitslosigkeit

Menschen, die von Arbeitslosigkeit betroffen oder bedroht sind, reagieren häufig mit Empörung und Bitterkeit, also mit Gefühlen der Ungerechtigkeit (Nath, 1981).⁶ Individuell kann sich das in Rechtsklagen oder Protestwahlen (Smith, 1987; Vinay, 1985) äußern⁷, auf Gruppenebene in öffentlichen Pro-

6 Unverständlicherweise wurde in der Forschung über Arbeitslosigkeit die erlebte Ungerechtigkeit kaum einmal thematisiert. Neben materiellen Verlusten, Gesundheitseinbußen, sozialen Problemen und Problemen der Zeitgestaltung lag bezüglich emotionaler Folgen der Fokus ganz überwiegend auf Depression, Hilf- und Hoffnungslosigkeit. Ausnahmen im deutschen Sprachraum sind eine Studie von Limbach-Reich (1992), die belegt, daß Ärger und Wut ebenso wie Neid artikuliert werden, wenn danach gefragt wird, sowie eine Studie von Rupp & Steinmann (1985).

7 Enquête-Kommission des Landtags Rheinland-Pfalz, 1990 (vgl. auch Zitate aus dem Bericht bei Brinkmann & Wiedemann in diesem Band).

testaktionen verschiedener Form, über die in den Medien breit berichtet wird.

Eine *Entlassung aus individuellen Gründen* soll hier nicht behandelt werden: Die Prüfung der Berechtigung ist eine Angelegenheit persönlicher Rechtsberatung oder der Prüfung durch Arbeitsgerichte. Die *betriebsbedingte Kündigung* von Teilen der Belegschaft steht ebenfalls nicht im Fokus der Betrachtung, obwohl die Entscheidungskriterien und -verfahren und die Zusammensetzung der Entscheidungsgremien wichtige und interessante Fragen der *Verteilungs-* und der *Verfahrensgerechtigkeit* aufwerfen. Meist wird dabei eine ganze Palette von Kriterien angelegt: die bisherigen Leistungen, die Fehlzeiten, Leistungsfähigkeiten, die Bedürftigkeit im Sinne der Frage, ob abhängige Familienangehörige zu versorgen sind, die Zugehörigkeitsdauer zum Betrieb (Seniorität) u.a.m. Entscheidungen sollten breiter akzeptiert werden, wenn die betriebliche Zwangslage vermittelt werden kann, wenn allen Ebenen der Personalstruktur Einbußen zugemutet werden, wenn mehrere Kriterien berücksichtigt werden, wenn vermittelt werden kann, daß die Entscheidungen nach objektiver Betrachtung des Einzelfalls und nicht willkürlich getroffen werden, und wenn die Arbeitnehmerseite in den Gremien repräsentiert war. Die Abfederung durch Sozialpläne und Zusagen, Ersatzarbeitsplätze zu schaffen, tragen ebenfalls zur Akzeptanz bei.

Im Fokus dieses Kapitels steht die erlebte Ungerechtigkeit der *Massenarbeitslosigkeit*, die die Chancen der Betroffenen auf Wiederbeschäftigung senkt. Während bei vereinzelter Arbeitslosigkeit die Ursache häufig genug bei den Betroffenen gesucht wird, ist bei Massenarbeitslosigkeit der Vorwurf der Selbstverschuldung selten. Damit ist der Weg frei für die Wahrnehmung von Ungerechtigkeit.

Mir scheint es lohnend, die impliziten Annahmen in Ungerechtigkeitserlebnissen zu explizieren. Ich kann dabei nicht auf eine systematische, auf dieses Problem fokussierte Forschung zurückgreifen, sondern nur auf vielfältige Einzelbeobachtungen und Meinungsäußerungen. Zuvor will ich eine begriffliche Unterscheidung vorschlagen, die wichtig für die Vermeidung von Mißverständnissen ist.

3.1 *Arbeitslosigkeit: Unverdient oder ungerecht?*

Arbeitslosigkeit kann *unverdient* sein, und sie kann *ungerecht* sein (Montada, in press). Arbeitslosigkeit ist immer *unverdient*, wenn sie nicht gewollt ist, also mehr Nachteile als Vorteile bringt, und nicht von den Arbeitslosen selbst verschuldet wurde. Ich schlage vor, von *ungerechter Arbeitslosigkeit* nur dann zu sprechen, wenn sie durch andere (eine Person, eine Gruppe, eine Instanz) verschuldet ist, die die Pflicht hatten, sie zu verhindern, bzw. die Pflicht haben, sie zu beheben. Verantwortlichkeit und Schuld implizieren (1) die Annahme, daß Arbeitslosigkeit auf vermeidbaren Handlungen oder Unterlassungen beruht, (2) die Annahme, daß die Folgen des Handelns und der Unterlassungen voraussehbar waren oder sind, (3) die Annahme, daß andere Entscheidungen möglich gewesen wären bzw. sind, (4) die Annahme einer Verpflichtung der Verantwortlichen zur Verhinderung oder Behebung der Arbeitslosigkeit und (5) die Annahme, daß es keine akzeptablen Rechtfertigungen für die getroffenen Entscheidungen gibt.

Unverdiente Arbeitslosigkeit ist niemandem vorwerfbar, so wie Schicksalsschläge niemandem vorzuwerfen sind, wenn man nicht die Götter als verantwortlich für das Schicksal annehmen will. Als Ursachen können unbeeinflussbare Faktoren angenommen werden wie eine weltweite Rezession, ein plötzliches Anwachsen der Nachfrage nach Arbeit durch geburtenstarke Jahrgänge, politische Krisen, Erschöpfung natürlicher Ressourcen (die z.B. im Bergbau bisher Arbeit gegeben haben). *Ungerechte Arbeitslosigkeit* ist den Verantwortlichen vorwerfbar. Ungerechte Arbeitslosigkeit ist immer unverdient, während das Umgekehrte nicht behauptet werden kann.

Sowohl unverdiente wie auch ungerechte Arbeitslosigkeit begründen Ansprüche. Bei *unverdienter* Arbeitslosigkeit sind es Ansprüche an die Solidarität einer Gemeinschaft. Wie diese Solidarität geübt wird, ob nur in der Äußerung von Mitgefühl und Trost oder in der Gewährung von Fürsorge, im Angebot von Umschulungen, materiellen Kompensationen oder in der Teilung von Arbeit, das ist eine andere Frage. *Ungerechte* Arbeitslosigkeit begründet Ansprüche zunächst einmal gegenüber den Verantwortlichen, die zu Abhilfe, evtl. auch zu Kompensationsleistungen verpflichtet sind. Darüber hinaus ist grundsätzlich an die Option zu denken, sie wegen Pflichtverletzungen zur Rechenschaft zu ziehen. Sind die Verantwortlichen zum Ausgleich der von ihnen verschuldeten Arbeitslosigkeit nicht in der Lage, richten sich die Ansprüche wiederum an die Solidargemeinschaft.

3. 2 Implizite Annahmen im Vorwurf der Ungerechtigkeit von Arbeitslosigkeit

In Vorwürfen, Arbeitslosigkeit sei ungerecht, sind mehrere Annahmen enthalten, die meist nur vage mitgedacht sind, deren Explikation für eine Auseinandersetzung aber unabdingbar ist. Ich werde diese Annahmen formulieren und unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten diskutieren.

1. Arbeitslosigkeit ist wegen ihrer nachteiligen Folgen nicht gewollt, eine Berufstätigkeit würde präferiert.
2. Arbeitslosigkeit wird - wie bereits gesagt - nicht als selbstverschuldet angesehen, sondern als verschuldet durch andere Personen oder Instanzen und von diesen zu verantworten.
3. Diese anderen Personen oder Instanzen hatten die Möglichkeit und die Pflicht, Arbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. haben die Pflicht, sie zu beheben.
4. Alle haben einen individuellen Anspruch nicht nur auf Freiheit zu beruflicher Tätigkeit, sondern im Bedarfsfalle auf Erhaltung des bisherigen bzw. auf Zuteilung eines neuen Arbeitsplatzes.
5. Bei Neuzuteilung besteht der Anspruch auf einen angemessenen oder zumutbaren Arbeitsplatz, wobei sich die Zumutbarkeit nach Ausbildung, bisheriger beruflicher Tätigkeit, bisheriger Lohnhöhe, Entfernung zum Wohnort usw. richten kann.
6. Wird konzidiert, daß angemessene, zumutbare Arbeitsplätze knapp sind, wird eine Instanz angenommen, die für eine gerechte Verteilung verantwortlich ist. Damit ist noch nicht präzisiert und begründet, was eine gerechte Verteilung sei.

Wie sind diese Annahmen begründet und wie sind sie unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten zu bewerten? Es wird rasch offensichtlich, daß die Begründungen in Menschenbildern und Modellvorstellungen über Gesellschaft und Staat wurzeln.

Annahme 1: Die Arbeitslosigkeit ist unfreiwillig.

Die Annahme, Arbeitslosigkeit sei unfreiwillig, ist grundsätzlich empirisch zu prüfen. Es gibt gewollte und ungewollte Arbeitslosigkeit. Einige nehmen Arbeitslosigkeit in Kauf, um Zeit für andere, z.B. familiäre Aufgaben zu ha-

ben oder um Ziele wie Ausbildung und Studium verfolgen zu können. Einige füllen die gewonnene Zeit mit einträglicher Schwarzarbeit. Für andere ist sie eine ersehnte Befreiung von einer ungeliebten und belastenden Tätigkeit oder sozialen Umgebung (viele ältere Arbeitnehmer wünschen sich ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Beruf). Für wieder andere ist sie eine gravierende persönliche, familiäre und soziale Katastrophe.

Die aktive Suche nach Arbeit und die Bereitschaft zur Annahme oder Ablehnung von Arbeitsplatzangeboten ist vielleicht ein validerer Indikator der Unfreiwilligkeit als Befragungen, die unschwer im Sinne sozial erwünschter oder opportuner Aussagen verfälscht zu beantworten sind. Allerdings ist immer auch zu beachten, daß es eine Strategie der Bewältigung von Arbeitslosigkeit sein kann, sie als nicht ungewollt darzustellen und sie schön zu reden, indem man sie als Gelegenheit zu sinnvollen anderen Beschäftigungen und Engagements oder als gesundheitsförderlich oder als eine wichtige Erfahrung usw. darstellt (solche positiven Perspektiven auf Verluste sind in anderen Fällen empirisch ausführlich untersucht, vgl. Taylor, 1983). Je geringer die objektive Chance ist, einen Arbeitsplatz zu bekommen, um so vorteilhafter werden diese Formen der Bewältigung im Vergleich zu immer wiederholten Bewerbungen, deren Erfolglosigkeit als eine Serie von Niederlagen, wenn nicht Entwürdigungen erlebt wird.

Welche Verluste und Nachteile Arbeitslosigkeit verursacht, ist ebenfalls empirisch zu klären. Nachteile und negative Folgen können bei den Arbeitslosen selbst und bei ihren Angehörigen ermittelt werden (Brinkmann, 1984). Für die Arbeitslosen selbst sind neben den materiellen Einbußen, die eventuell auch zum Verlust der Wohnung führen, Verluste an Status und Ansehen (auch) in der eigenen Familie und in Primärgruppen, der Verlust von Lebenssinn und Lebenszielen, die Minderung der Selbstachtung u.a.m. auszumachen. Durch diese Verluste können direkt und indirekt auch die Angehörigen betroffen sein, deren Status, Entwicklungs- und Lebenschancen beeinträchtigt sein können. Daß man sich vor einer Übergeneralisierung hüten muß, ist durch die empirische Forschung über Arbeitslosigkeit seit der berühmten Marienthaluntersuchung (Jahoda et al., 1933) bekannt (vgl. auch Brinkmann & Wiedemann in diesem Band). Die Krise der Arbeitslosigkeit kann auch als Herausforderung angenommen und gemeistert werden und langfristig sogar positive Entwicklungen einleiten (Elder & Caspi, 1988). Individuelle Unterschiede in der Meisterung dieser Krisen und differentielle Wirkungen verschiedener Kontextbedingungen sind aufgewiesen (zum

Überblick Fryer, 1988; Schulz-Gambard & Balz, 1988; Strehmel & Halsig, 1988).

Annahme 2: Arbeitslosigkeit ist nicht selbst verschuldet.

Selbstverschuldete Arbeitslosigkeit wäre nicht ungerecht. Alle Nachteile, die von den Schlechtergestellten selbst verursacht oder zu verantworten sind oder selbst gewählt wurden, sind kein Anlaß für Umverteilungen (Dworkin, 1981).

Arbeitslosigkeit wird von Nichtbetroffenen immer wieder ohne hinreichende Informationen als selbstverschuldet hingestellt (Feather & O'Brian, 1986; Maes & Montada, 1989). Zur Motivation dieses Urteils gibt es eine recht umfangreiche psychologische Forschung: Man kann so u.a. die Überzeugung aufrechterhalten, die Welt sei gerecht (Lerner, 1980) und einem selbst könnte das nicht passieren (Shaver, 1970). Selbstverschuldungsvorwürfe entheben auch von der Verpflichtung, sich für die Arbeitslosen einzusetzen (Montada & Schneider, 1991). Für die Arbeitslosen stellt dieses Urteil eine zusätzliche Abwertung und eine sekundäre Viktimisierung dar (Wacker, 1981).

Wie bereits gesagt, werden bei Massenarbeitslosigkeit und betriebsbedingten Entlassungen solche Selbstverschuldungsvorwürfe seltener (Fryer, 1988).⁸ Dann sind eine ganze Anzahl von individuell nicht beeinflussbaren Faktoren in der öffentlichen Diskussion wie Rezession und Strukturdefizite, Managementfehler, diverse Standortnachteile u.a.m., die nicht den Arbeitslosen zuzurechnen sind.

Wenn allerdings nur ein Teil der Mitarbeiter eines Betriebes entlassen wird, ist die Frage erneut zu erwarten, wer denn entlassen wird und wer nicht. Die Vermutung der Selbstverschuldung ist bei Langzeitarbeitslosen häufiger als bei solchen, die bald wiederum eine Arbeit finden. Unter den individuell beeinflussbaren Faktoren werden dann fehlende Motivation und Qualifizierung, fehlende Bereitschaft zum Arbeitsplatzwechsel, überhöhte Ansprüche bezüglich Arbeitszeiten und Lohnhöhe u.a.m. genannt.

Die Annahme der Selbstverschuldung kann falsch und damit ungerecht sein. Die Eigenverantwortung grundsätzlich und generell abzustreiten, wäre

⁸ Gegenteilige Befunde berichten allerdings Grau & Thomsen (1985), die bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit eine Tendenz zur Individualisierung der Ursachen beobachteten.

aber faktisch falsch und auch dysfunktional, weil damit dem Arbeitslosen die Möglichkeiten bestritten werden, selbst wirksam zu werden (Bandura, 1991; Schwarzer, 1992), woraus erhebliche negative Folgen für weitere Entwicklung zu erwarten sind, so entlastend diese Meinung auf der anderen Seite auch aktuell sein mag. Zudem kann diese generelle Behauptung ungerecht sein, denn siebürdet den anderen Instanzen, die auf den Arbeitsmarkt Einfluß nehmen können, mehr an Verantwortung auf.

In diesem Zusammenhang ist auf eine interessante *Voreingenommenheit im Urteil über Verantwortlichkeit und Gerechtigkeit* hinzuweisen. In jedem Jahr gehen Tausende von Unternehmen und selbständigen Existenzen zugrunde, was ebenfalls in Arbeitslosigkeit mündet. (Die Furcht vor Arbeitslosigkeit ist bei Selbständigen nicht weniger häufig als bei Angestellten, vgl. Fußnote 2.) Man redet aber nicht von Arbeitslosigkeit, sondern vom Scheitern auf dem Markt, vielleicht von Pech und unternehmerischem Risiko, nicht aber von Ungerechtigkeit. Warum? Können Selbständige nicht auch Opfer werden? Sind Selbständige immer selbst verantwortlich? Sind es nicht dieselben Bedingungsfaktoren, die die Selbständigen "arbeitslos" machen? Wir treffen hier auf das überkommene Bild vom selbstverantwortlichen, starken Unternehmer auf der einen Seite und dem schwachen "lohnabhängigen" Arbeitnehmer auf der anderen Seite, der Schutz durch Staat und Gewerkschaft braucht.⁹ Ist es berechtigt? Ist es funktional? Ist nicht der mündige Arbeitnehmer, der die Möglichkeit zur Qualifizierung hat und seine Arbeitskraft und Kompetenz vermarkten kann, auch eine selbständige Existenz?

Annahme 3: Es gibt Personen und Instanzen, die die Pflicht haben, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu beheben.

Pflichten setzen (1) Möglichkeiten zu ihrer Erfüllung und (2) Zumutbarkeit ihrer Übernahme voraus. Ob und wie Arbeitslosigkeit vermeidbar war, beruht auf Verursachungsüberzeugungen. Ob und wie Arbeitslosigkeit behebbar ist, beruht auf Interventionsüberzeugungen. Wer die lange Liste der von Experten angeführten Ursachen und deren komplexes Zusammenwirken und die Schwierigkeiten ihrer Beeinflussung sowie die Meinungsverschie-

⁹ Diese historisch begründete Sicht hat inzwischen zu einer umfangreichen Arbeitsschutzgesetzgebung geführt.

denheiten über die Wirksamkeit von Maßnahmen bedenkt, wird mit der Zuschreibung von Pflichten vorsichtig sein.

In einer sozialen Marktwirtschaft gibt es viele Instanzen, die ursächlich zur Arbeitslosigkeit beitragen und Maßnahmen ergreifen können und die daher grundsätzlich verantwortlich gemacht werden können:

- die *Tarifparteien*, die Löhne und Arbeitszeiten normieren,
- die *Unternehmen*, die ihre Produkt- und Leistungspalette, die über Investitionen, ihre Innovationen und Rationalisierungen entscheiden,
- die *Arbeitnehmer* mit ihren Leistungsfähigkeiten und -bereitschaften und ihren Ansprüchen,
- der *Staat*, der über Steuern, Sozialabgaben, Umweltauflagen zu den Kosten beiträgt, der über infrastrukturelle Maßnahmen, über Außenhandels-gesetze und Subventionen die Wettbewerbsbedingungen beeinflusst, der über eine Arbeitsmarktpolitik und eventuell einen zweiten Arbeitsmarkt zu entscheiden hat, der über die eigene Ausgabenpolitik auch zu den Kapitalkosten beiträgt, der über die Zuwanderung entscheidet und damit über die Arbeitsplatznachfrage u.a.m.,
- die *Bundesbank* und die Geschäftsbanken, die die Kreditkosten mitsteuern.

Darüber hinaus gibt es noch Einflußgrößen, die schwierig zu personalisieren sind, wie die *Weltkonjunktur* oder der *Zeitgeist*, der über die Nachfrage nach Arbeit, über Egoismus und Solidarität und deren Grenzen bestimmt und über Erwartungen, Ansprüche und die Bereitschaft zu Flexibilität und beruflicher Mobilität oder die Globalisierung von Arbeitsmärkten, die den Wettbewerb um Arbeit verschärft.

Angesichts einer solchen Vielzahl von teils mehr, teils weniger kontrollierbaren Ursachen verschwimmen die Verantwortlichkeiten einzelner Instanzen. Grundsätzlich kann allen Verantwortlichkeit zugeschrieben werden, die Kontrolle und Einfluß auf das Ergebnis, d.h. auf das Ausmaß an Arbeitslosigkeit, haben. *Alle diese Instanzen können aber sowohl auf ihre begrenzten eigenen Einflußmöglichkeiten verweisen als auch gute Gründe ins Feld führen, warum sie ihre Entscheidungen so und nicht anders getroffen haben bzw. treffen.* Einige haben auch Argumente, mit denen sie die zugemutete Pflicht zurückweisen.

Wenn es aber schlimm wird, steigt die Tendenz, Verantwortliche zu suchen und Verantwortlichkeit und Schuld zuzuschreiben (Shklar, 1990). Wer sich über Ungerechtigkeit der Arbeitslosigkeit empört, sucht sich einen

Adressaten, dem Vorwürfe zu machen sind. Die "invisible hand", der Adam Smith die "Verantwortung" für das Funktionieren des Marktes zuschrieb, ist als Adressat für Empörung über Funktionsmängel und Ungerechtigkeiten denkbar ungeeignet. Der Markt hat keine persönliche Identität. Er handelt nicht als identifizierbarer Agent. Er funktioniert besser oder schlechter, ist aber nicht verantwortlich zu machen.

Es ist fraglich, auf welcher Basis einzelnen Teilnehmern am Markt Verantwortung für andere zugeschrieben werden kann, denn die Verfolgung eigener Interessen ist das zugebilligte Motiv in ökonomischen Transaktionen, jedenfalls das von der neoklassischen ökonomischen Theorie zugebilligte Motiv (Kötter, 1993). Damit ist die Frage der *Zumutbarkeit von Pflichten* angesprochen. Man müßte schon eine neue Ethik des Marktes schaffen und durchsetzen, die den Akteuren moralische Pflichten (über die gesetzlich geregelten hinaus) zuwies.

Als Adressat für Vorwürfe sind kommunistische Staaten mit Planwirtschaft wie die DDR besser geeignet als Märkte. Kommunistische Staaten haben die Sorge für das Glück ihrer Bürger übernommen und behaupten, die Mittel hierzu zu kennen: Ergo ist die Pflicht, für Glück zu sorgen, zumutbar und eine Einlösung darf verlangt werden.

In der DDR wie in anderen kommunistischen Ländern bekam der Staat nicht die besten Gerechtigkeitsnoten von der Bevölkerung. Es ist eine der Paradoxien, daß in den neuen deutschen Bundesländern wegen des dramatischen Anwachsens der Arbeitslosigkeit der Ruf nach mehr Staat nach Jahrzehnten der Klage über zuviel Staat laut wird. Ein Problem wie Massenarbeitslosigkeit wirft eben immer auch die Frage nach der Wirtschafts- und Staatsverfassung und ihrer Implementation auf.

Wer in einer Marktwirtschaft den Staat auffordert, gegen die Arbeitslosigkeit einzuschreiten, muß präzisieren, auf welche Weise das geschehen sollte und muß die Kosten, die das hätte, nennen und rechtfertigen. Sollte der Staat das Rentabilitätsprinzip für Unternehmen aufheben? Sollte er Moratorien verhängen, während deren Laufzeit Entlassungen verboten sind? Sollte er in die Tarifautonomie eingreifen? Sollte er unrentable Unternehmen subventionieren? Sollte er Schutzzölle erheben und neue Grenzen für den Arbeitsmarkt ziehen? Sollte er die Gesetze über Arbeitszeiten und Geschäftszeiten ändern? Sollte er die Steuern erhöhen, um Arbeitsplätze zu subventionieren? Sollte er Arbeitsmarktpuffer wie Frühverrentung, Verlängerung von Schul- und Ausbildungszeiten, Anreize für befristetes Ausschei-

den aus dem Berufsleben einführen, sollte er die Umweltschutzaufgaben und die Auflagen für betriebliche Sicherheit lockern?

Auf welcher Rechtfertigungsbasis könnte dem Staat dieser Machtzuwachs zubilligt werden? Wir werden über das Sozialstaatsprinzip und andere Prinzipien der Verfassung zu reden haben, aus denen Begründungen hergeleitet werden.

Bei all dem stellt sich die Kostenfrage und die Frage, wer gerechterweise diese Kosten zu übernehmen hat. Wir werden auf diese Frage im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit gesondert einzugehen haben. Vor allem aber ist die Effizienz und sind die unerwünschten Nebenwirkungen dieser Maßnahmen abzuschätzen. Die Planwirtschaften mit ihrer Praxis, die Arbeitslosigkeit zu verstecken, können wohl kaum als erfolgreiches Modell angesehen werden.

Annahme 4: Alle haben einen individuellen Anspruch auf einen Arbeitsplatz.

Wie könnte ein individueller Anspruch auf Arbeit begründet werden, wenn es nicht um arbeitsrechtlich oder vertraglich gesicherte Ansprüche geht, sondern um den allgemeinen, für alle Zukunft geltenden Anspruch. Ein solcher Anspruch ist in freiheitlichen Demokratien mit Marktwirtschaft nicht gesetzlich eingeräumt. Er müßte also *verfassungsrechtlich* oder *moralisch* begründet werden.

In den Verfassungen kommunistischer Staaten wie der DDR war das Recht und die Pflicht zur beruflichen Arbeit explizit festgeschrieben. In den meisten Verfassungen freiheitlicher Staaten gibt es dieses Recht nicht. Ein Grundrecht auf Arbeit müßte abgeleitet werden. Für solche Versuche ist es naheliegend, von den Gleichheitsgeboten der Verfassungen auszugehen, denen aber Verfassungsgarantien von Freiheits- und Eigentumsrechten entgegenstehen (Greiffenhagen, 1975). Das Verfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland hat die Neutralität des Grundgesetzes gegenüber den verschiedenen Wirtschaftsordnungen betont.¹⁰

Es ist z.B. in Deutschland umstritten, ob aus dem Sozialstaatsprinzip (Strohm, 1993) ein Grundrecht auf Arbeit abgeleitet werden könnte. Das

10 BVerfGE (= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Amtliche Sammlung) 50, 290.

Sozialstaatsprinzip gibt dem Staat vor, die Entwicklung von Ungleichheiten zu begrenzen und Teilhaberechte an Bildung, Gesundheitssicherung und Wohlstand zu garantieren. Auch die Verfassungsgarantie der freien Selbstbestimmung ist nach allgemeiner Auffassung nicht schon durch das Unterlassen staatlicher Eingriffe in die persönliche Freiheitssphäre erfüllt, sondern setzt ein umfassenderes Tätigwerden des Staates in Richtung auf die Gewährleistung gleicher Chancen zur freien Selbstbestimmung voraus (Kloepfer, 1982). Wodurch die geforderte Chancengleichheit zu gewährleisten ist, ist allerdings wiederum offen: durch obligatorische Bildung oder durch Angebote von Bildungsgängen, durch die Ermöglichung der Eigentumsbildung oder durch Eigentumsgewährung, durch eine Gewährung oder durch eine Einschränkung elterlicher Erziehungsverantwortung, durch Garantie der Berufsfreiheit oder durch Beschaffung der jeweils gewünschten Arbeitsplätze?

Wenn man über den ökonomischen Wert *beruflicher Arbeit* hinausschaut und *sie als eine unverzichtbare und nicht ersetzbare Voraussetzung zu einem menschenwürdigen Leben* ansieht, müßte nach sozialstaatlicher Verpflichtung eine *Arbeitsfürsorge* aufgebaut werden. Für eine solche Entscheidung fehlen allerdings *erstens* im Unterschied zur materiellen und Wohnungsfürsorge ausreichende empirische Belege. Es gibt zweifellos Menschen, für die berufliche Arbeit ein zentraler Lebenssinn und eine Voraussetzung für eine akzeptable Identität ist. Viele psychologische Untersuchungen zeigen, daß ein hoher subjektiver Wert der Berufsarbeit (die "Berufsorientierung") über die materiellen Folgen hinaus die psychischen Folgen der Arbeitslosigkeit verschlimmert (z.B. Brinkmann, 1984; Balz et al., 1985). Diese "Berufsorientierung" als zentraler persönlicher Wert ist jedoch nicht allgemein. Diese Menschen werden von anderen nicht selten als Workaholics in die Nähe von Suchtkranken gerückt. Der langjährige Kampf der deutschen Gewerkschaften um eine Verkürzung der wöchentlichen und jährlichen Arbeitszeiten wurde mit Argumenten geführt, die eher den Schluß zulassen, daß berufliche Arbeit als ein notwendiges Übel und nicht als ein Lebenswert in sich zu betrachten ist.

Zweitens liegt ein wesentliches Sinnelement beruflicher Arbeit darin, daß die eigene Arbeit von anderen gebraucht wird, was sich nicht zuletzt darin ausdrückt, daß sie dafür einen Preis zu zahlen bereit sind: Eine Arbeitsfürsorge garantiert diese Bedeutung der Arbeit nicht. Sie müßte jedenfalls so angelegt sein, daß sie nicht mit einer Beschäftigungstherapie verwechselt

werden könnte. Es müßte auf alle Fälle klar sein, daß wichtige gesellschaftliche Aufgaben durch diese Arbeiten erfüllt werden.

Annahme 5: Es besteht ein Anspruch auf einen angemessenen oder zumutbaren Arbeitsplatz.

Dieser Anspruch gilt in Deutschland rechtlich und verwaltungsmäßig. Kein Arbeitsloser ist verpflichtet, eine Arbeit anzunehmen, die signifikant unter dem Lohnniveau des vormaligen Berufes und unterhalb oder außerhalb der nachgewiesenen Ausbildungs- und beruflichen Qualifikation liegt. Auch aus anderen Gründen (z.B. Entfernung zum Wohnort, Schichtarbeit) kann eine angebotene Arbeit abgelehnt werden, ohne daß das Recht auf Lohnersatzleistungen verwirkt würde.

Das ist eine bemerkenswerte Forderung, die in die Kategorie *Wahrung des Besitzstandes* gehört. Sie läßt sich versicherungsrechtlich damit begründen, daß die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gemäß dem vormaligen Lohnniveau waren, daß also die Versicherung für dieses Niveau abgeschlossen war. Es wird fragwürdig, wenn der Staat oder die Allgemeinheit die Lohnersatzleistungen zu tragen oder zu subventionieren haben.

Das Besitzstandsdenken ist verbreitet und es ist nicht unverständlich. Bei der Beantwortung der Frage, warum es trotz riesiger Ungleichheiten im Wohlstand doch selten zu sozialem Unfrieden kommt, vermutet Moore (1984), daß die Menschen sich mit den gegebenen Ungleichheiten abfinden und zumindest im Abwärtsvergleich zu Schlechtergestellten auch rechtfertigen. Das wird durch viele Untersuchungen bestätigt, die eine verbreitete Zufriedenheit in allen Einkommensschichten nachweisen (vgl. Montada, 1993). Wenn es aber zu plötzlichen Verschlechterungen der eigenen Lage kommt, flammt Empörung und Protest auf: Der Besitzstand ist in Gefahr.

Das Prinzip wirkt generell einer *Flexibilisierung* und *Anpassung der Strukturen von Arbeitsverhältnissen* an ungünstigere wirtschaftliche Gegebenheiten entgegen. Wer, wie die Gewerkschaften, die erworbenen Besitzstände verteidigt - bezüglich Lohnniveau, Arbeitszeiten, Urlaub, Zumutbarkeiten, Lohnfortzahlungen - muß entweder auf ein Produktivitätswachstum warten, bis für die einzelnen Beschäftigungsgruppen jeweils gleichwertige oder bessere neue Arbeitsplätze angeboten werden können, oder muß Umverteilungen verlangen, die jeweils Eingriffe in die Besitzstände anderer Bevölkerungsgruppen bedeuten. Um diese Eingriffe (genauer: Griffe in die Ta-

sche anderer) zu rechtfertigen, muß dann allerdings ein anderes Gerechtigkeitsprinzip bemüht werden: Meist ist es das Gleichheitsprinzip (das bei der Verteidigung der Besitzstände nach unten nicht beachtet wird). Angleichung hat im Besitzstandsdenken nur eine Richtung: "Heraufgleichen" nicht "Herabgleichen".

Annahme 6: Es gibt für eine gerechte Verteilung der Arbeit zuständige Instanzen.

Mit dieser Annahme wird unterstellt, daß Arbeit ein gerecht zu verteilendes Gut sei. Diese Annahme ist in mehrfacher Hinsicht fragwürdig. Daß Arbeit eine Last sein kann, ist bekannt. Daß notwendige, ungeliebte Arbeit, wenn sie nicht gegen Lohn freiwillig übernommen wird, in einer Gemeinschaft gerecht als Pflicht zu verteilen ist, ist allgemein akzeptiert. Daß bezahlte berufliche Arbeit für viele ein Gut darstellt, sei es als Mittel zu Geld, zu Selbstständigkeit, zu Sicherheit, zu Ansehen, zu sozialen Kontakten usw. oder auch als in sich interessante und sinnvolle Tätigkeit, ist ebenfalls allgemeine Überzeugung. Daß dieses Gut zuzuteilen oder aufzuteilen sei, und auf welche Personen es aufzuteilen sei und durch wen, darüber gibt es allerdings Meinungsverschiedenheiten.

Auf der einen Seite stehen die *Anhänger der Marktwirtschaft*, die Zuteilungen von Arbeit als dirigistischen Eingriff in die Freiheit des Marktes sehen, auf der anderen Seite die *Befürworter von Regulationen* und Steuerungen und Verteilungen, die nicht glauben, daß der Markt gerechte und gute Ergebnisse zeitigen könnte. Unfreiwillige Massenarbeitslosigkeit wird von beiden Seiten als Beleg für die eigenen Überzeugungen gewertet. Die Apologeten des freien Marktes sehen sie als Folge von Eingriffen in den Markt (z.B. am Festhalten oder Durchsetzen zu hoher Löhne oder Lohnnebenkosten, Arbeitszeitregulierungen oder unsinnigen Subventionierungen), die Apologeten der Regulationen werten sie als Folge unzureichender Umverteilungen in der Gesellschaft. Die ersteren fordern Deregulierungen, die letzteren weitere staatliche Eingriffe im Sinne von Subventionen oder die Durchsetzung weiterer Regulierungen über Arbeitskämpfe.

Der Vorwurf der Ungerechtigkeit der Arbeitslosigkeit impliziert, daß es bei knappen Arbeitsplätzen *verantwortliche Instanzen für die Zuteilung von Arbeitsplätzen* gebe. In einer *nicht regulierten Marktwirtschaft* sind Einstellungen und Entlassungen eine Entscheidung der Arbeitgeber, begrenzt

durch vertragliche Bindungen im Einzelfall oder durch allgemeine Tarifverträge. Arbeit wird nicht als zu verteilendes Gut angesehen, sondern auf dem Markt angeboten und gekauft. In einer *regulierten Marktwirtschaft* gibt es weitere rechtliche Grenzen wie Rahmenvorschriften für die Vertragsgestaltung, Schutzbestimmungen und Mitspracherechte der Arbeitnehmervertreter. Bei *betriebsbedingten Entlassungen* einzelner Arbeitnehmer sind Entscheidungskriterien zu berücksichtigen, die als Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit zu werten sind (Elster, 1992). Bei *Einstellungen* ist auch in regulierten Marktwirtschaften die Verteilungsgerechtigkeit kein rechtlich relevanter Aspekt.

Die *Forderung nach gerechter Verteilung* der Arbeit insinuiert, daß geklärt wäre, was eine gerechte Verteilung sei. Darüber besteht aber kein Konsens. Zwar denkt niemand ernsthaft daran, daß die gesamte ausgewiesene Arbeitszeit auf die jeweils Arbeitssuchenden gleich zu verteilen sei. Nur Gleiche sind bei Verteilungen gleich zu bedenken und bezüglich beruflicher Arbeit gibt es unterschiedliche Berufsinteressen, Qualifikationen und Kompetenzen und Gesundheit, unterschiedliche Leistungsbereitschaften und bisher erworbene Verdienste, unterschiedliche Mitgliedsrechte (gemäß derer beispielsweise Inländer Präferenz vor Ausländern beanspruchen), u.a.m.

Gerechtigkeit oder Produktivität?

Darüber hinaus gibt es nicht nur konkurrierende *Prinzipien der Gerechtigkeit*, diese stehen zudem in Konkurrenz zu *Effizienz* oder *Produktivitätsfaktoren*. Die Frage ist berechtigt, ob Entscheidungen, die die Produktivität mindern und damit den Gesamtnutzen für ein soziales System, gerecht sein können. Gleiches Elend für alle und gleicher Wohlstand für alle scheinen unter dem Gleichheitsprinzip dasselbe Maß an Gerechtigkeit zu haben. Ist es aber gerecht, den Menschen Wohlstand vorzuenthalten, der erreichbar ist? Das darf verneint werden. Folglich hat die Moralphilosophie, z.B. John Rawls (1977), die Ungleichheit legitimiert, wenn sie zur Steigerung des Gesamtnutzens beiträgt, etwa über die Freisetzung von Leistungsmotivation und Kreativität. Allerdings hat Rawls die *Effizienzsteigerung an die Kette der Gerechtigkeit* gelegt, indem er forderte, daß von einer Ungleichheit in den sozialen Verhältnissen auch die am geringsten Privilegierten profitieren müßten. Wenn die Sozialhilfe in einer Wirtschaftsordnung mit ungleichem Einkommen höher ist als die für alle gleichen Arbeitseinkommen in einer

anderen, dann ist erstere vorzuziehen, jedenfalls unter dem Aspekt des materiellen Wohlstands.

Gerechtigkeitsüberlegungen sollten nicht beschränkt sein auf die Frage, wie eine gegebene Menge von Gütern zu verteilen sei, sondern müssen die Frage einbeziehen, wie die Menge der Güter zu mehrern sei. Wenn Arbeit ein Gut ist, dann sollte man nicht davon ausgehen, daß eine *fixe Menge an Arbeit gegeben* und *die Verteilung ein Nullsummenspiel* sei. Der Blick muß darauf gerichtet sein, wie das Gut Arbeit vermehrt werden kann. Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit belegt nicht, daß die Arbeit knapp geworden ist, sondern daß zu den gegenwärtigen Löhnen das Arbeitsangebot reduziert ist (Giersch, 1993).

Auch auf *betrieblicher Ebene* ist diese Frage zu stellen: Ein Unternehmen mit rückläufigen Umsätzen hat weniger Arbeit anzubieten. Eine Verteilung der verbleibenden Arbeit auf die gesamte Belegschaft führt zu einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung und, sollen die Lohnkosten nicht steigen, zu einer proportionalen Lohnkürzung. Das überzeugt unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten als gleiche, solidarische Verteilung der Einbußen. Die Marktchancen der Produkte dieses Unternehmens werden dadurch allerdings nicht verbessert, weil die Stückkosten gleich hoch bleiben. Würde für den gleichen Lohn länger gearbeitet, könnten die Stückkosten sinken und die Marktchancen für die Produkte dieses Unternehmens würden steigen. Vielleicht wäre dies für die Sicherung bezahlter Arbeitsplätze langfristig die bessere Strategie.

Wer etwas gegen Arbeitslosigkeit tun will, kann sich für eine *Umverteilung* der zu einer gegebenen Zeit angebotenen Arbeit oder um ein *Wachstum des Arbeitsangebotes* bemühen. Die Umverteilung kann Arbeitslosigkeit im gesetzlich definierten Sinne reduzieren, aber nur die zweite Alternative vermehrt die angebotene Arbeit.

3.3 *Gründe für ein individuelles oder gruppenspezifisches Erleben von Ungerechtigkeiten in der Arbeitslosigkeit*

Neben generell geltenden Gründen, Arbeitslosigkeit als ungerecht anzusehen, gibt es Gründe, die für einzelne Fälle, Gruppen und Regionen gelten. Systematische Erhebungen, aus denen das Spektrum der Gründe und ihre Häufigkeiten in Populationen und Teilpopulationen hervorginge, sind mir

nicht bekannt. In vielen Einzelbeobachtungen sind folgende Argumentationen zu finden.

Ableitungen aus sozialen Vergleichen

Wenn gleiche andere, die nicht bedürftiger und nicht kompetenter sind, nicht mehr geleistet und keine größeren Verdienste erworben haben, einen sicheren Arbeitsplatz erhalten oder behalten, wird die eigene Arbeitslosigkeit nach Gesetzen der relativen Benachteiligung oder Deprivation (Runciman, 1966; Crosby, 1976) als unverdient erlebt. Sie wird als ungerecht erlebt, sobald eine Instanz für die relativen Benachteiligungen oder die Protektion der Vergleichspersonen verantwortlich gemacht wird.

Auch Eingriffe des Staates im Sinne von Interventionen und Subventionen können einen Vorwurf der Ungleichbehandlung nach sich ziehen. Dieser Vorwurf wäre in den Fällen gerechtfertigt, in denen der Staat einzelne Branchen subventioniert und dort Entlassungen verhindert, andere notleidende Branchen aber nicht. Die Privilegierung einzelner Branchen oder Gruppen wirft immer Gerechtigkeitsprobleme auf und bedarf einer überzeugenden Begründung.

Auch auf Gruppenebene kann es soziale Vergleiche geben, die den Schluß einer relativen Benachteiligung nahelegen, was Runciman (1966) "fraternal deprivation" nannte. Wenn in Ostdeutschland die Frauen überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind (vgl. Engelbrech in diesem Band), dann ist das ein Anlaß, an der Gerechtigkeit zu zweifeln.¹¹ Wann unter diesen Bedingungen mit kollektivem Protest zu rechnen ist, untersuchen Martin et al. (1984). Wenn immer die Arbeitslosigkeit ungleich verteilt ist, ohne daß dies aus unterschiedlicher Qualifikation und Leistung zu begründen wäre, kann dies als eine *Diskrimination* angeprangert werden. Wenn ältere Arbeitslose trotz nachweisbar hoher Qualifikation und hohem Engagement auf früheren Arbeitsplätzen nach einer betriebsbedingten Kündigung praktisch keine Wiedereinstellungschance haben, dann ist ihre Empörung oder Bitterkeit verständlich.

Besonders ungerecht sollte die relative Deprivation erlebt werden, wenn bewußt wird, daß die eigene Benachteiligung anderen zum Vorteil gereicht.

¹¹ Als Begründung kann auch auf Diskriminierungsverbote in Verfassungen, z.B. Artikel 3 (Abs. 3) des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland verwiesen werden.

Dies ist immer zu gewärtigen, wenn zum Zwecke der Sanierung in einem Betrieb Entlassungen vorgenommen werden, wovon andere profitieren, deren Arbeitsplätze sicherer werden.

Ein anderes Beispiel ist der Fall, daß ein Konzern anscheinend arbiträr ein Werk schließt, das nicht weniger unrentabel oder gar rentabler arbeitet als ein anderes, das durch diese Schließung gerettet wird. Paretos Minimalkriterium für Gerechtigkeit bei nutzenorientierten Entscheidungen war, daß durch eine Steigerung des Gesamtnutzens niemand geschädigt werden darf ("Pareto Effizienz").

Begründungen aus Mitgliedschaften

Verteilungen setzen Grenzziehungen voraus oder die Festlegung von Gemeinschaften, innerhalb derer die Zuteilungen vorgenommen werden (Cohen, 1986). Mitgliedschaft begründet Anrechte wie im übrigen auch Pflichten, die Nicht-Mitgliedern nicht zukommen. Bezogen auf die Anrechte sind die Mitglieder privilegiert. *Staatsbürgerschaft* ist die Mitgliedschaft in einem Staat. Im Zusammenhang mit Feindlichkeiten gegen Ausländer war immer wieder zu hören, daß Inländer ein Vorrecht vor Ausländern auf einen Arbeitsplatz beanspruchen. Psychologisch bedeutsam ist, daß Mitgliedschaft nicht nur ein juristischer Begriff ist, sondern eine Dimension. Der Personalausweis garantiert psychologisch noch nicht Vollmitgliedschaft, die erst mit längerer Dauer der Zugehörigkeit und Beiträgen zum Sozialprodukt gegeben ist. Auch die Zugehörigkeit zu einem Betrieb ist als Mitgliedschaft interpretierbar und wird als *Seniorität* bei betriebsbedingten Entlassungen auch als ein Entscheidungskriterium benutzt. Altgediente Mitarbeiter, evtl. solche, deren Väter und Großväter schon zur Belegschaft gehörten, erwarten eine privilegierte Behandlung.

Begründungen durch Verweis auf Möglichkeiten, die Arbeitslosigkeit zu verhindern

Erklärungen der Arbeitslosigkeit werden sowohl auf der Individual- wie auf der Betriebsebene und der gesellschaftlichen Ebene gegeben. Viele Erklärungen erlauben den Schluß, daß Arbeitslosigkeit durch andere Maßnahmen und Entscheidungen zu verhindern gewesen wäre. Wird z.B. auf betriebli-

cher Ebene der Lohnkostendruck als Grund angegeben, stehen verschiedene Möglichkeiten der Lohnkostensenkung an, die nicht nur durch Entlassungen zu erreichen ist. Es darf gefragt werden, warum nicht die Löhne aller Betriebsangehörigen gesenkt werden. Wenn auf gesamtgesellschaftlicher Ebene der verschärfte internationale Wettbewerb als Erklärung angeführt wird, kann gefragt werden, warum der Wettbewerb nicht durch Zollschränken geschützt oder durch Subventionen erleichtert wird.

Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit durch Entlassung eines Teils der Belegschaften sichert zwar die Arbeitsplätze des anderen Teils, ist aber eine Ungleichbehandlung und kann analog zu einer Ausbeutung gesehen werden: Das Wohl der einen wird geopfert, um das Wohl anderer zu erhalten, obwohl eine Gleichverteilung der Nachteile möglich gewesen wäre. Das gleiche kann gegen den internationalen Freihandel vorgebracht werden, von dem einige Branchen profitieren auf Kosten anderer Branchen. In beiden Fallbeispielen werden die Gerechtigkeitsbedenken meist mit der Behauptung eines höheren Gesamtnutzens überspielt. Dieser wäre aber nach dem Grundsatz der Pareto-Effizienz nur gerechtfertigt, wenn es niemandem dadurch schlechter ginge, nach Rawls (1977) sogar nur dann, wenn alle davon Nutzen hätten.

Begründungen aus Versprechen, die Staatsautoritäten gegeben haben

Wirtschaftsprognosen der Staatsautoritäten werden vielfach nicht als unsichere persönliche Prognosen, sondern als Versprechen genommen, auf deren Einhaltung ein moralischer Anspruch besteht. Falsche Prognosen werden demgemäß als Täuschung oder Bruch einer Zusage wahrgenommen, als Unrecht. Politiker fördern freilich dieses Mißverständnis, nicht nur durch unpräzises Reden, sondern auch dadurch, daß sie positive Entwicklungen als Ergebnis ihrer Politik und der eigenen Wirksamkeit darstellen, also sich zuschreiben.

Begründungen aus bundesstaatlichen Gleichheitsprinzipien

Wie auch andere Bundesrepubliken kennt das deutsche Grundgesetz die Verpflichtung, daß auf eine Einheitlichkeit der Lebensbedingungen in den Bundesstaaten hingearbeitet werden solle. Über Bundeszuschüsse und einen

Finanzausgleich zwischen den Ländern wird dieses angestrebt. Kommt es zu erheblichen regionalen Divergenzen, müßten diese ausgeglichen werden. So wird die höhere Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Bundesländern als ausgleichspflichtig erlebt (wobei häufig übersehen wird, daß dort die Erwerbsquote immer noch über der in Westdeutschland liegt). Bei internationalen Staatensystemen wie der Europäischen Union ist das analog.

4 Adressaten für Ansprüche

Die Grundfragen zu Gerechtigkeitsproblemen in der Arbeitslosigkeit sind folgende:

1. Wer hat Anspruch auf welche berufliche Arbeit?
2. Wie ist der Anspruch begründet?
3. Gegenüber wem ist der Anspruch geltend zu machen?
4. Wie ist der Anspruch einzulösen, d.h. welche Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit sind möglich?
5. Was sind die Kosten und die unerwünschten Nebenwirkungen der getroffenen Maßnahmen?
6. Wer hat die Kosten zu tragen? Das ist die Frage nach der gerechten Kostenverteilung und der Verteilung der Kosten für unerwünschte Nebenwirkungen.

Einige Antworten zu den ersten beiden Fragen wurden im vorstehenden Text referiert und diskutiert. Mögliche Maßnahmen und die Fragen nach einer gerechten Kosten- und Lastenverteilung werden in einem späteren Kapitel (Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit: Bewertung unter Gerechtigkeitsaspekten) erörtert. Nebenwirkungen werden dort nur als Problem und in einigen exemplarischen Hypothesen zur Illustration genannt werden.

Zum Abschluß dieses Kapitels wird die dritte der Grundfragen aufgegriffen: Gegenüber wem ist der Anspruch geltend zu machen? Verstreut wurden bereits einige der möglichen Antworten erwähnt. Sie sollten systematisiert werden und die Gerechtigkeitsaspekte kurz beleuchtet werden.

Als Adressaten für Ansprüche kommen alle persönlich identifizierbaren Instanzen und Agenten in Frage, die Beiträge zur Verursachung geleistet haben und die bei Anwendung des Verursacherprinzips für den Schaden Ar-

beitslosigkeit haftbar zu machen wären. Bei Schwankungen der Weltkonjunktur, Wandlungen des Zeitgeistes, Veränderungen im internationalen Gefüge mit wirtschaftlichen Konsequenzen (z.B. Zusammenbruch oder Schließung bisheriger Exportmärkte aus politischen Gründen) sind Verantwortlichkeitszuschreibungen nicht möglich. Sie sind nur möglich bei Agenten und Instanzen, die personale Verantwortung für Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen mit Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitslosigkeit haben: das sind Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Arbeitslose, Arbeitssuchende, die Tarifparteien, Parlamente, Regierungen und Gerichte. Das Problem besteht in der Schwierigkeit, Verursachungen valide nachzuweisen und Einigkeit in der Beurteilung der Verursachung und Verantwortlichkeit zu erzielen. Die Aufgabe der Wissenschaften ist es, die Ursachen und deren Zusammenwirken zu identifizieren. Die Zuschreibung von Verantwortlichkeit oder gar Schuld ist darin nicht impliziert. Sie setzt voraus, daß die Folgen voraussehbar waren, und nicht ausreichend gerechtfertigt ist, weshalb sie in Kauf genommen wurden. Hier sind Werturteile zu treffen.

Ansprüche richten sich nicht nur an haftende Verursacher, sondern können sich an alle richten, die durch Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen können. Auch das sind viele Agenten und Instanzen, vor allem die folgenden:

- Die Arbeitslosen selbst können bescheidenere Ansprüche an Löhne und Arbeitsplätze stellen und können durch Weiter- und Umqualifikationen sowie durch ihre Bereitschaft zur Mobilität ein breiteres Angebotsspektrum wahrnehmen.
- Die Arbeitsplatzbesitzer können Arbeitszeiten und -löhne teilen, können durch Hinnahme von Lohnminderungen die Lohnkosten senken, sie können die Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich verlängern und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen steigern und technologischen Rationalisierungen vorbeugen.
- Der Staat als Dienstherr, private Arbeitgeber und die Tarifparteien können die Lohnstruktur in Richtung auf Egalisierung ändern, so daß ohne Erhöhung der Gesamtkosten der Löhne Spielraum für Neueinstellungen gewonnen wird.
- Die Gewerkschaften können durch maßvolle Tarifabschlüsse zur Wettbewerbsfähigkeit beitragen und Rationalisierungen durch Arbeitsplatzabbau vorbeugen.

- Die Arbeitgeber mit Ausnahme der Öffentlichen Dienste können versuchen, ihre wirtschaftlichen Erfolge und damit die Gewinne zu steigern, um dann mit den Gewinnen neue Arbeitsplätze zu schaffen.
- Die Tarifparteien - Gewerkschaften und Unternehmerverbände - können eine Flexibilisierung der Anwendung der Tarifverträge vereinbaren, so daß ertragsschwache Unternehmen nicht gezwungen sind, zu schließen oder Arbeitsplätze abzubauen.
- Gewerkschaften und Staat können die diversen Schutzbestimmungen durchforsten, die die Arbeitsplatzbesitzer schützen, aber Barrieren gegen Neueinstellungen bilden und als Kostenfaktoren die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen.
- Der Staat kann Konjunkturprogramme und eine aktive Arbeitsmarktpolitik betreiben (von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen über Umschulungsangebote bis zur Schaffung von Arbeitsplatzpuffern, wie z.B. die Vorruhestandsregelungen). Er kann über Einwanderungspolitik den befristeten oder unbefristeten Zuzug regeln und damit den Arbeitsmarkt entlasten. Er kann über die Steuerpolitik Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und auf die Spielräume für sozialpolitische und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nehmen.
- Die Bundesbank kann durch Lockerung der Geldpolitik Konsum- und Investitionsbarrieren senken.
- Der Staat kann durch Ausgaben- und Steuerpolitik, die Notenbanken durch Geldpolitik Einfluß nehmen auf die Devisenkurse und damit auf die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Produkte und Dienstleistungen.
- Der Staat kann durch Subventionierung einzelner Betriebe sowie durch die Förderung der Gründung selbständiger Existenzen den Arbeitsmarkt entlasten und die Beschäftigungsquote erhöhen.

Die Möglichkeit, einen Beitrag zum Abbau zu leisten, ist eine Voraussetzung für die Zuschreibung von Verantwortlichkeit, allerdings keine hinreichende. Die Zumutbarkeit der Beitragsleistung muß über Gerechtigkeitsargumente begründet werden. Wer geschont, wer gefördert, wer gestützt werden soll, das muß als gerecht begründet werden.

Das Spektrum der *Gerechtigkeitsargumente* ist nur bei oberflächlicher Betrachtung breit. Die Argumente lassen sich in *drei Grundkategorien* einordnen:

1. Eine Gesellschaft ist eine Gemeinschaft, in der Solidarität herrscht in dem Sinne, daß unverschuldet in Not geratenen Mitgliedern eine Teilhabe am allgemeinen Wohlstand ermöglicht wird. Die Mittel hierfür werden durch Umverteilungen von Einkommen, Gewinnen und Vermögen gewonnen. Die Umverteilungen können von Lohnverzicht bis Steuererhöhungen und Sonderabgaben reichen. Die Anerkennung der Rechte auf Teilhabe wirft früher oder später die Frage nach korrespondierenden Pflichten auf: Was schulden die in Not Geratenen der Gemeinschaft für die zu leistenden oder geleisteten Umverteilungen?

2. Der Staat hat die Aufgabe, für Chancengleichheit seiner Mitglieder zu sorgen. Er tut dies im Wirtschaftsleben u.a. durch Sicherung von Startchancen und Wiedereingliederungschancen in das Berufsleben, und zwar durch Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterqualifizierungsangebote, durch Sicherung des freien Wettbewerbs u.a.m.

3. Bei gleicher Freiheit zu wirtschaftlicher Tätigkeit (mit den Grenzen der Achtung der gleichen Freiheit anderer) sind ungleiche Ergebnisse im Sinne ungleicher Einkommen, Gewinne und Vermögen gerecht. Die Umverteilungen des Staates sind deshalb auf fürsorgliche Sicherung der weniger Erfolgreichen zu beschränken. Die Förderung der Leistungsfähigsten ist gerechtfertigt aus der Erwartung, daß alle von den Erfolgen profitieren, konkret im vorliegenden Fall, daß die Beschäftigungsquote dadurch steigen wird. Also die Subventionierung der Erfolgreichen und eine Förderung erfolgversprechender Unternehmensgründungsvorhaben wären so zu rechtfertigen.

Diese Aspekte werden im Kapitel über Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit unter Gerechtigkeitsaspekten eingehender diskutiert werden.

Literatur

- Adams, J.S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 2 (pp. 267-289). New York: Academic Press.
- Balz, H.-J., Drewski, R., Schultz-Gambard, J. & Mowka, K.-H. (1985). Psychische Auswirkungen andauernder Arbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse der Bielefelder Längsschnittstudie. In T. Kieselbach & A. Wacker (Hrsg.), *Individuelle und gesellschaftliche Kosten der Massenarbeitslosigkeit. Psychologische Theorie und Praxis* (S. 91-106). Weinheim: Beltz.

- Bandura, A. (1991). Human agency: The rethoric and the reality. *American Psychologist*, 46, 157-162.
- Banks, M.H. & Jackson, P.R. (1983). Unemployment and risk of minor psychiatric disorder in young people: Cross-sectional and longitudinal evidence. *Psychological Medicine*, 12, 789-798.
- Bierhoff, H.W. (1992). Prozedurale Gerechtigkeit: Das Wie und Warum der Fairneß. *Zeitschrift für Sozialpsychologie*, 232, 163-178.
- Bonß, W. Keupp, H. & Koenen, E. (1984). Das Ende des Belastungsdiskurses? Zur subjektiven Bedeutung der Arbeitslosigkeit. In W. Bonß & R.G. Heinze (Hrsg.) *Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft* (S. 143-188). Frankfurt: Suhrkamp.
- Brinkmann, C. (1984). Die individuellen Folgen langfristiger Arbeitslosigkeit. Ergebnisse einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung. *Mitteilungen aus Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 17(4), 454-473.
- Büchtemann, C.F. (1983). *Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit im zeitlichen Verlauf: Repräsentative Längsschnittuntersuchung bei Arbeitslosen und Beschäftigten 1978 bis 1982*. (= Forschungsberichte Infratest, Band 85). Bonn: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.
- Cohen, R.L. (1986). Power and justice in intergroup relations. In H.W. Bierhoff, R.L. Cohen & I. Greenberg (Eds.), *Justice in Social Relations* (pp. 65-84). New York: Plenum Press.
- Cook, K.S. & Hegtvædt, K.A. (1986). Justice and power: An exchange analysis. In H.W. Bierhoff, R.L. Cohen & J. Greenberg (Eds.), *Justice in Social Relations* (pp. 19-42). New York: Plenum Press.
- Crosby, F.A. (1976). A model of egoistical relative deprivation. *Psychological Review*, 83, 85-131.
- Deutsch, M. (1985). *Distributive Justice: A Social Psychological Perspective*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dworkin, R. (1981). What is equality? Part 2: Equality of resources. *Philosophy and Public Affairs*, 10, 283-345.
- Elder, G.H.jr. & Caspi, A. (1988). Economic stress in lives: Developmental perspectives. *Journal of Social Issues*, 44, 25-45.
- Elster, J. (1992). *Local Justice*. New York: Russel Sage Foundation.
- Enderle, G. (1993). Verteilung. In G. Enderle, K. Homann, M. Honecker, W. Kerber & H. Steinmann (Hrsg.), *Lexikon der Wirtschaftsethik* (S. 1227-1236). Freiburg: Herder.
- Enquête Kommission des Landtags Rheinland-Pfalz. (1990). *"Arbeit in der Industriegesellschaft - langfristige Folgen der Arbeitslosigkeit"*. Drucksache 11/4659 v. 30.8.1990. Mainz: Landtag Rheinland-Pfalz.
- Feather, N.T. & O'Brian, G.E. (1986). A longitudinal study of the effects of employment and unemployment on school leavers. *Journal of Occupational Psychology*, 59, 121-144.

- Fryer, D. (1988). The experience of unemployment in social context. In S. Fisher & J. Reason (Hrsg.), *Handbook of Life Stress, Cognition, and Health* (pp. 211-238). Chichester: Wiley.
- Fryer, D. & Payne, R.L. (1984). Proactive behavior in unemployment: Findings and implications. *Leisure Studies*, 3, 273-295.
- Giersch, H. (1993). Wenn die Arbeit zu teuer wird. *FAZ*, 31.12.1993, S. 13.
- Grau, U. & Thomsen, K. (1985). Die Attribuierung des Vorwurfs der Arbeitsunwilligkeit zur Rolle der Arbeitslosen. In T. Kieselbach & A. Wacker (Hrsg.), *Individuelle und gesellschaftliche Kosten der Massenarbeitslosigkeit. Psychologische Theorie und Praxis* (S. 107-119). Weinheim: Beltz.
- Greiffenhagen, M. (1975). *Freiheit gegen Gleichheit*. München: Piper.
- Herz, W. (1993). Vor dem sozialen Klimasturz? *Die Zeit*, 29.10.1993.
- Hochschild, J. (1981). *What's Fair? American Beliefs about Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jahoda, M. (1983). *Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert*. Weinheim: Beltz.
- Jahoda, M., Lazarsfeld, P.F. & Zeisel, H. (1933). *Die Arbeitslosen von Marienthal*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Kieselbach, T. & Wacker, A. (1991). *Bewältigung von Arbeitslosigkeit im sozialen Kontext. Programme, Initiativen, Evaluationen*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Kloepfer, M. (1982). Gleichheit als Verfassungsproblem. In N. Hinske & M.J. Müller (Hrsg.), *Gleichheit als Problem. Trierer Beiträge*, 5, 34-53. Trier: Universität Trier.
- Kötter, R. (1993). Wirtschaft, Wirtschaften. In G. Enderle, K. Homann, M. Honecker, W. Kerber & H. Steinmann (Hrsg.), *Lexikon der Wirtschaftsethik* (S. 1279-1286). Freiburg: Herder.
- Lane, R.E. (1986). Market justice, political justice. *American Political Science Review*, 80, 383-402.
- Lerner, M.J. (1980). *The Belief in a Just World: A Fundamental Delusion*. New York: Plenum Press.
- Limbach-Reich, A.F. (1992). *Emotionale Verarbeitung von Arbeitslosigkeit*. Unveröff. Dipl.Arbeit. Trier: Universität Trier.
- Madge, N. (1983). Unemployment and its effects on children. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 24, 311-319.
- Maes, J. & Montada, L. (1989). Verantwortlichkeit für Schicksalsschläge: Eine Pilotstudie. *Psychologische Beiträge*, 31, 107-124.
- Martin, J., Brickman, P. & Murray, A. (1984). Moral outrage and pragmatism: Explanations for collective action. *Journal of Experimental Social Psychology*, 20, 484-496.
- McKee, L. & Bell, C. (1986). His unemployment, her problem: The domestic and marital consequences of male unemployment. In S. Allen, A. Waton, K. Purcell & S. Wood (Eds.), *The Experience of Unemployment* (pp. 134-149). Basingstoke: Macmillan.

- Montada, L. (1993). Fallen der Gerechtigkeit: Zur Begründung der Umverteilungen von West nach Ost. In L. Montada (Hrsg.), *Bericht über den 38. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Psychologie in Trier 1992* (S. 31-48). Göttingen: Hogrefe.
- Montada, L. & Schneider, A. (1991). Justice and prosocial commitments. In L. Montada & H.W. Bierhoff (Eds.), *Altruism in Social Systems* (pp. 58-81). Toronto: Hogrefe & Huber.
- Montada, L. (in press). Injustice in Harm and Loss. *Social Justice Research*, 7.
- Moore, B. (1984). Ungerechtigkeit: *Die sozialen Ursachen von Unterordnung und Widerstand*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Nath, A. (1981). Der Studienassessor im Dritten Reich. Eine sozialhistorische Studie zur "Überfüllungskrise" des höheren Lehramts in Preußen 1932-1942. *Zeitschrift für Pädagogik*, 27, 281-306.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Pelzmann, L. (1985). *Wirtschaftspsychologie. Empirische Ergebnisse der Arbeitslosenforschung. Schattenökonomie und Steuerpsychologie*. Berlin: Springer.
- Posner, R. (1981). *The Economics of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rainwater, L. (1974). *What Money Buys: Inequality and the Social Meaning of Income*. New York: Basic Books.
- Rawls, J. (1977). *Gerechtigkeit als Fairneß*. Freiburg: Alber.
- Runciman, W.G. (1966). *Relative Deprivation and Social Justice*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Rupp, K.-J. & Steinmann, I. (1985). Reise ohne Ziel. Anpassung als Eintrittskarte in den Beruf. *Psychosozial*, 27, 81-96.
- Schulz-Gambard, J. & Balz, H.-J. (1988). Schicksal arbeitslos: Ein Überblick über die Ergebnisse angewand- sozialpsychologischer Forschung zu den Folgen und Einflußfaktoren bei Arbeitslosigkeit. *Gruppendynamik*, 19(3), 239-273.
- Schwarzer, R. (Ed.). (1992). *Self Efficacy: Thought Control of Action*. Washington: Hemisphere Publishing Corporation.
- Shaver, K.G. (1970). Defensive attribution: Effects of severity and relevance on the responsibility assigned for an accident. *Journal of Personality and Social Psychology*, 14, 101-113.
- Shklar, J. (1990). *The Faces of Injustice*. New Haven: Yale University Press.
- Smith, R. (1987). *Unemployment and Health: A Disaster and a Challenge*. Oxford: Oxford University Press.
- Strehmel, P. & Halsig, N. (1988). Bewältigung der Arbeitslosigkeit. In L. Brüderl (Hrsg.), *Belastende Lebenssituationen: Untersuchungen zur Bewältigungs- und Entwicklungsforschung* (S. 57-75). Weinheim: Juventa.
- Strohm, T. (1993). Sozialstaat. In G. Enderle, K. Homann, M. Honecker, W. Kerber & H. Steinmann (Hrsg.), *Lexikon der Wirtschaftsethik* (S. 1005-1014). Freiburg: Herder.

- Thibaut, J.W. & Walker, L. (1975). *Procedural Justice: A Psychological Analysis*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Taylor, S.E. (1983). Adjustment to threatening events: A theory of cognition adaptation. *American Psychologist*, 38, 1161-1173.
- Tyler, T.R. (1991). *Why People Obey Law*. New Haven: Yale University Press.
- Vinay, L.L. (1985). "They call you a dole bludger": Some experiences of unemployment. *Journal of Community Psychology*, 13, 31-45.
- Wacker, A. (Ed.). (1981). *Vom Schock zum Fatalismus? Soziale und psychische Auswirkungen der Arbeitslosigkeit*. Frankfurt: Campus.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Watrin, C. (1993). Marktwirtschaft. In G. Enderle, K. Homann, M. Honecker, W. Kerber & H. Steinmann (Hrsg.), *Lexikon der Wirtschaftsethik* (S. 655-663). Freiburg: Herder.
- Wegener, B. (1987). The illusion of distributive justice. *European Sociological Review*, 3(1). Oxford: Oxford University Press.

Andreas Schmal

Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt zwischen Bevölkerungsgruppen und Regionen¹

1 Arbeitslosigkeit als gesamtgesellschaftliches Problem

Im ersten Kapitel soll gezeigt werden, daß Arbeitslosigkeit heute kein ausschließlich gruppen- und regionenspezifisches Problem mehr ist, sondern große Teile der Gesellschaft erfaßt hat. Aus der daraus folgenden gesamtgesellschaftlichen Betrachtung von Arbeitslosigkeit erwachsen neue Forderungen hinsichtlich der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung, die Folgen für weite Bereiche der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung haben. Mögliche positive Nebeneffekte eines gesamtgesellschaftlichen Problemverständnisses von Arbeitslosigkeit werden für die Wahrnehmung und Bewertung von bisherigen "Problemgruppen" auf dem Arbeitsmarkt dargestellt und erläutert.

Während der Beschäftigungsexpansion in den Jahren 1989 bis 1991 standen in der alten Bundesrepublik vor allem sogenannte "Zielgruppen" (vgl. Sund, 1987) im Fokus arbeitsmarktpolitischer Aufmerksamkeit. Es wurde nach Maßnahmen gesucht, die auf die berufliche (Wieder-)Eingliederung bestimmter, auf dem Arbeitsmarkt benachteiligter Bevölkerungsgruppen zielten. Dazu gehörten vor allem ältere Arbeitslose, Ausländer, Jugendliche, gering qualifizierte oder gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitslose. Nach einer kurzen Phase der "Einheits-Taumelei" aufgrund der deutschen Vereinigung rückten sehr schnell die massiven Beschäftigungs- und Arbeitsplatzverluste in den neuen Bundesländern in das Zentrum der Diskussion. Dabei

¹ Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt ist das Thema eines hierzu erschienenen Buches (Schmal, 1993), in dem insbesondere die Situation von Frauen, älteren Arbeitnehmern, arbeitssuchenden Hochschulabsolventen und ausländischen Jugendlichen behandelt wird. Differenziertere Betrachtungen und Interpretationen sind dort zu finden. Ich beschränke mich hier auf vier Punkte: 1. Arbeitslosigkeit als gesamtgesellschaftliches Problem; 2. Arbeitslosigkeit als gruppen- und regionalspezifisches Problem; 3. Risiken einer Vernachlässigung von Ungleichheiten; 4. Schlußfolgerungen.