

Arbeit für alle?

Politikvorschläge zwischen Vollbeschäftigung und Arbeitszwang

Arbeitslosigkeit: moralisch bedeutend, ökonomisch unbedeutend

In Deutschland wird seit Jahrzehnten über den zu niedrigen Beschäftigungsstand und die zu hohe Arbeitslosigkeit lamentiert, aber getan wird dagegen wenig. Die Tatenlosigkeit in dieser Sache ist der Beitrag der Politik, das Lamento ist vor allem der Beitrag der Wissenschaft. Die Politik traut sich nicht, Entscheidendes gegen die Arbeitslosigkeit zu tun, weil sie zu Recht fürchtet, bei den Bürgern dadurch moralisch in Misskredit zu geraten. Die Wissenschaft hingegen traut sich nicht zu sagen, wie wenig mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit in ökonomischer Hinsicht gewonnen wäre.

Die Zusammenhänge sind einfach. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit in einer Größenordnung von beispielsweise vier Prozentpunkten, einer Größenordnung also, wie sie selbst in den kühnsten Träumen von Wissenschaftlern und Politikern kaum vorkommt, würde den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand nur um höchstens 1,5 Prozent erhöhen.¹ Rein ökonomisch gesehen ist dies fast eine Bagatelle. Einer der Gründe hierfür ist, dass die zusätzliche Wertschöpfung, die von den ansonsten arbeitslosen Arbeitskräften geleistet würde, weit unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt läge.

Dennoch werden immer wieder Beobachtungen angestellt, die dieser schlichten Wahrheit zu widersprechen scheinen. Man kann beobachten, dass in Zeiten überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums die Arbeitslosigkeit nicht selten deutlich zurückgeht, und aus dieser Beobachtung wird häufig der Schluss gezogen, ein Rückgang der Arbeitslosigkeit führe zu überdurchschnittlichem Wachstum. Dabei werden aber Ursache und Wirkung verwechselt. Es ist das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum, das die Arbeitslosigkeit zurückgehen lässt, nicht umgekehrt. Wann und warum es aber Phasen überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums gibt, hat mit Beschäftigungspolitik im engeren Sinne sehr wenig zu tun. Hierfür gibt es, soweit es sich nicht um rein konjunkturelle Zyklen handelt, nicht einmal schlüssige theoretische Erklärungen.

Rein ökonomisch kann also die große Mehrheit der Bürger selbst mit einer hohen Arbeitslosigkeit vergleichsweise gut leben. Arbeitslosigkeit ist daher nicht in erster

¹ S. hierzu diverse Beiträge im reformforum-neopolis.de, so u.a. B. Wehner, Bürgergeld und Neokratie, S. 4ff.

Linie ein ökonomisches Problem, sondern ein moralisches. Die aus politischer Sicht entscheidende Frage ist daher, ob ein eventueller Abbau von Arbeitslosigkeit mit Mitteln erkaufte werden müsste, die bei einem großen Teil der Bürger als moralisch fragwürdig gelten. Genau dies ist der Grund, warum die Politik in Deutschland und anderswo vor radikalen Einschnitten in Sachen Beschäftigung zurückschreckt. Die Politik scheut sich insbesondere, die finanzielle Versorgung von Arbeitslosen radikal zu beschneiden, um höhere Anreize zur Aufnahme schlecht bezahlter Arbeit zu schaffen. Allein dies nämlich, der stärkere finanzielle Druck auf die Arbeitslosen, würde auf Dauer die Arbeitslosigkeit radikal verringern. Es würde aber eben auch die Arbeitslosigkeit moralisch noch fragwürdiger werden lassen.

Arbeitslosigkeit verstößt auf sehr unterschiedliche Weise gegen das Gerechtigkeitsempfinden der Bürger. Während eine Mehrheit in hoher Arbeitslosigkeit ein moralisches Politikversagen zu Lasten hilfebedürftiger Bürger sieht, sehen andere darin vornehmlich eine Ausbeutung des Sozialstaats durch die Arbeitslosen. Gemeinsam ist beiden Sichtweisen aber eine Irritation des Gerechtigkeitsempfindens. Eine weit-sichtige, moralisch sensible Beschäftigungspolitik sollte zum Ziel haben, beiden Arten moralischer Irritation entgegenzuwirken, so gegensätzlich deren Gründe auch sein mögen.

Die Aussicht auf einen moralischen Konsens in dieser Frage kann sich nur aus einem Zustand ergeben, der in moralisch sinnvoller Weise die Bezeichnung Vollbeschäftigung verdient. Eine moralisch verstandene Art von Vollbeschäftigung würde dann herrschen, wenn Arbeitslosigkeit nicht mehr als Versagen des Staates und auch nicht als Versagen eines vom Staat verantworteten Marktprozesses gedeutet werden könnte. Dies wäre ein Zustand, in dem Arbeitslosigkeit kein politisches Problem mehr, sondern nur noch eine Privatangelegenheit der Betroffenen ist.² Ein solcher Zustand wäre erreicht, wenn für alle Arbeitskräfte Arbeit zu zumutbaren Bedingungen verfügbar wäre und wenn für diese Arbeit ein zumutbares Entgelt gezahlt würde. Nur dann wäre auch sichergestellt, dass Arbeitslose nicht unzumutbare Arbeit annehmen müssen, um einer noch unzumutbareren Arbeitslosigkeit zu entkommen. Nur dann nämlich wäre eine verbleibende Restarbeitslosigkeit von unzweifelhaft freiwilliger Art und damit eben eine rein private Angelegenheit.

Es mag vorübergehend Zeiten gegeben haben, in denen die Zumutbarkeit von Arbeit schon dadurch sichergestellt war, dass diese fast immer hinreichend bezahlt wurde, und es mag auch Zeiten gegeben haben, in denen solche Arbeit für jede Arbeitskraft verfügbar war. Wenn es aber je so gewesen ist, dann haben die Zeiten sich gründlich geändert. Der Arbeitsmarkt hat andere, längst unabänderliche Realitäten geschaffen. Längst nicht alle Arbeit wird so honoriert, dass allein das Arbeitsentgelt wirtschaftlich zumutbare Lebensumstände schafft. Längst nicht für jede Arbeitskraft ist auch

² Dies ist die Definition von Vollbeschäftigung, die vorgeschlagen wurde in B. Wehner, *Der Neue Sozialstaat*, 1. Auflage Opladen 1992.

Arbeit, wie immer diese honoriert sein mag, auf zumutbare Weise verfügbar. Beides wiederum, die unzureichende Entlohnung und die unzureichende Verfügbarkeit von Arbeit, führt dazu, dass Arbeitslosigkeit größtenteils nicht als freiwillig empfunden werden kann und daher auch nicht als Privatangelegenheit der Betroffenen. Auch in einem moralischen Sinne kann unter diesen Umständen natürlich von Vollbeschäftigung keine Rede sein.

Für eine moralisch sensible Beschäftigungspolitik ergeben sich hieraus zweierlei Schlussfolgerungen. Zum einen muss sie dafür sorgen, dass Arbeit und damit ein Arbeitseinkommen für alle Arbeitskräfte auf zumutbare Weise verfügbar ist. Zum anderen muss sie sicherstellen, dass neben dem Arbeitseinkommen eine weitere verlässliche Einkommensquelle besteht, aus der ein zu niedriges Arbeitseinkommen auf ein zumutbares Niveau aufgestockt wird. Nur wer als Arbeitskraft sicher sein kann, dass diese beiden Einkommensquellen, das Arbeitsentgelt und ein hinreichendes Zusatzeinkommen, auf einfache Weise verfügbar sind, für den ist das Arbeitslosigkeitsproblem auf zumutbare Weise gelöst. Nur unter diesen beiden Bedingungen wäre gewährleistet, dass ein eventueller Verzicht auf ein Arbeitseinkommen wirklich freiwillig und damit zumutbar ist, und nur unter diesen Bedingungen würde Vollbeschäftigung im moralischen Sinne herrschen. Arbeitslosigkeit wäre dann nämlich wirklich eine reine Privatangelegenheit, um die sich der Staat nicht weiter zu sorgen hätte.

Argumente und Argumentationslücken beim Sachverständigenrat

Auch wenn die Diskussionen hierüber in der Politik und der wissenschaftlichen Politikberatung unabsehbar lange dauern, scheint es doch kleine Erkenntnisfortschritte zu geben. Es gibt sie auch in Deutschland. Zumindest die wissenschaftliche Politikberatung scheint sich allmählich der Erkenntnis zu beugen, dass auf Dauer für einen Teil der Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt kein auskömmliches Arbeitseinkommen mehr erzielbar sein wird und dass dieses auch nicht politisch verordnet werden kann, ohne dass dadurch noch mehr Arbeitslosigkeit erzeugt würde. Insofern liegt eine prinzipiell richtige Problemanalyse vor. Danach wird ein wachsender Anteil der Arbeitskräfte, um nicht wie bisher einer hoch subventionierten Arbeitslosigkeit anheim zu fallen, auf ein Zusatzeinkommen zum für sich genommen unzumutbar niedrigen Arbeitsentgelt angewiesen sein.

In Deutschland hat sich diese simple Erkenntnis inzwischen auch in den Empfehlungen des so genannten Sachverständigenrates niedergeschlagen.³ Der Sachverständigenrat hat erkannt, dass eine substantielle Verringerung der Arbeitslosigkeit auf Dauer nur durch eine ebenso substantielle Verringerung der staatlichen Zuwendungen an Arbeitslose erreichbar wäre. Er hat aber immerhin auch erkannt, dass eine solche Verringerung staatlicher Zuwendungen nur dann zumutbar wäre, wenn

³ S. hierzu das Jahresgutachten 2005/2006.

daneben wirklich für alle Arbeitslosen zumindest auch ein niedriges Arbeitseinkommen erzielbar wäre. Folgerichtig empfiehlt der Sachverständigenrat, die Verfügbarkeit bezahlter Arbeit für alle Arbeitskräfte durch geeignete staatliche Maßnahmen sicherzustellen. Insbesondere empfiehlt er eine Ausweitung der verfügbaren Arbeitsplätze im Rahmen staatlicher Beschäftigungsmaßnahmen. Damit soll gewährleistet werden, dass Arbeitsentgelt und staatliche Zuwendung zusammengenommen allen Arbeitskräften ein moralisch vertretbares Existenzminimum sichern.

Diese Empfehlung zielt, auch wenn es noch an dem Bekenntnis mangelt, dass es dabei in erster Linie um ein moralisches Problem geht und nicht um ein ökonomisches, prinzipiell in eine richtige Richtung. Dennoch wird bei dieser Empfehlung Wesentliches unterschlagen. Für die Frage der Zumutbarkeit nämlich kommt es wesentlich darauf an, auf welche Weise die Betroffenen sich die beiden Einkommenskomponenten, Arbeitsentgelt und Zusatzeinkommen, verschaffen können. Es kommt darauf an, dass der Staat sich in die Einkommenserzielung nicht auf eine Weise einmischen kann, die letztlich die Zumutbarkeit eines solchen Arrangements untergräbt. Je mehr nämlich die betroffenen Arbeitskräfte auf die Gutwilligkeit staatlicher Instanzen angewiesen wären, desto größer würde die Gefahr, dass die Abhängigkeit von staatlicher Förderung letztlich doch als staatlicher Arbeitszwang und dass die geleistete Arbeit letztlich als eine Art Zwangsarbeit wahrgenommen wird. Je großzügiger andererseits die staatliche Förderung gehandhabt würde, desto lauter würde wiederum der Einwand, einer Ausbeutung des Sozialstaats durch Arbeitslose seien Tür und Tor geöffnet.

Der Ruf nach Arbeit für alle ist daher, so konstruktiv er auch in moralischer Hinsicht erscheinen mag, sehr kritisch zu werten. Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist nur dann auch moralisch erfolgreich, wenn diese nicht nur quantitativ reduziert, sondern wenn sie möglichst auch zumutbarer wird als zuvor. Sicher ist Arbeitslosigkeit umso eher zumutbar, je leichter Arbeit verfügbar ist, und Arbeit ist prinzipiell umso leichter verfügbar, je geringer das gemessene Volumen der Arbeitslosigkeit ist. Die verfügbare Arbeit aber muss unabhängig davon moralischen Kriterien genügen, die der Politik von der Gesellschaft vorgegeben werden. Auch niedrig entlohnte Arbeit muss so beschaffen sein, dass sie aus einer zumutbaren Arbeitslosigkeit heraus freiwillig aufgenommen wird.

Die Vorschläge des deutschen Sachverständigenrates sind in dieser Hinsicht ungenügend. Sie ändern nichts daran, dass der Staat sich unbotmäßig einmischen kann, und zwar sowohl bei der Bereitstellung von Arbeit wie bei der Bereitstellung des staatlichen Zusatzeinkommens. Sie bieten keinen zuverlässigen Schutz davor, dass der Staat auf die Arbeitskräfte nicht doch Druck ausübt, der als Arbeitszwang wahrgenommen wird. Diese Vorschläge verfehlen damit das wichtigste Ziel einer moralisch verstandenen Beschäftigungspolitik. Eine ganz und gar zwangsfreie und damit moralisch unbedenkliche Beschäftigungspolitik wäre erst möglich, wenn das staatli-

che Zusatzeinkommen ganz und gar vorbedingungsfrei gewährt würde. Diese Bedingung aber wäre nur im Rahmen eines Bürgergeldsystems im ursprünglichen Sinne des Wortes erfüllt, eines Systems also, in dem allen Bürgern ohne Vorbedingung ein gleich hohes Bürgergeld gewährt wird. Nur ein solches Bürgergeld für alle, also auch die Nicht-Arbeitslosen, würde im Übrigen auch den möglichen Einwand ausräumen, der Sozialstaat werde durch Arbeitslose übervorteilt. Nur ein echtes Bürgergeldsystem würde so insgesamt die Gewähr dafür bieten, dass das Prinzip „Arbeit für alle“ nicht zu einem moralischen Rückschlag gerät. Nur in einem solchen System würde darüber hinaus auch die Reichweite des normalen, also nicht vom Staat geförderten Arbeitsmarktes so weit gesteigert, dass die staatliche Einmischung sich problemlos auf eine zwangfreie Betreuung einer überschaubaren Anzahl von Einzelfällen beschränken könnte. Dies wären die wenigen Fälle, in denen zum Bürgergeld weder Leistungen aus einer Renten-, Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- noch aus einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung hinzukämen, in denen die betroffenen Bürger gleichwohl auf ein Zusatzentgelt angewiesen wären und in denen sie dieses Zusatzentgelt auf dem erweiterten normalen Arbeitsmarkt nicht erzielen könnten.

Der Sachverständigenrat geht im Übrigen, wie Politik und Wissenschaft es in dieser Frage noch generell tun, von ganz und gar falschen Vorstellungen hinsichtlich des Zeitbedarfs von Reformprozessen aus. Art und Umfang der Arbeitslosigkeit sind immer auch Auswirkung von Bewusstseinsständen. Der Umfang der Arbeitslosigkeit hängt daher auch davon ab, welche Ansprüche eine lebende Generation von Arbeitskräften an den Staat und an Unternehmen hat, und ebenso davon, welche Verhaltensweisen eine lebende Generation von Arbeitgebern den Arbeitskräften unterstellt. Diese Bewusstseinsstände aber ändern sich nicht auf staatlichen Befehl, und sie tun es auch nicht innerhalb weniger Jahre. Daher wächst auch ein Arbeitsmarktsegment, in dem Arbeitskräfte zu geringerem Lohn als bisher Arbeit finden und das damit helfen würde, Arbeitslosigkeit zumutbarer zu machen als bisher, nicht in wenigen Jahren heran. Der dafür notwendige Bewusstseinswandel sollte daher nur jenen Generationen abverlangt werden, die in das Arbeitsleben erst noch hineinzuwachsen haben. Dementsprechend sollte ein ganz und gar neues sozialstaatliches Regelwerk, das die Arbeitslosigkeit eindämmen und sie zugleich zumutbarer machen würde, nicht schon für die aktiven, sondern erst für nachwachsende Generationen verbindlich gemacht werden. Künftige Generationen könnten dann von vornherein von einer erheblich größeren Reichweite des normalen, also nicht staatlich geförderten Arbeitsmarktes profitieren. Sie könnten daher auch dem Reflex, eine staatlich geförderte Verfügbarkeit von Arbeit als staatlichen Arbeitszwang zu empfinden, viel leichter widerstehen.

Dass eine Einrichtung wie der deutsche Sachverständigenrat nicht zu solchen langfristig angelegten Vorschlägen vordringen kann, zeigt, wie wenig dieser sich von seinen direkten und indirekten Auftraggebern, von Parlament, Regierung, Parteien

und Verbänden also, und von deren kurzfristig angelegter Denkweise zu lösen vermag. Der Sachverständigenrat scheitert damit auch wissenschaftlich. Er scheitert, weil er nichts anderes tun kann, als dem politischen System systemkonforme – und damit auch dem Zeithorizont von Legislaturperioden angepasste - Vorschläge zu unterbreiten.

Selbst diese Vorschläge aber, so halbherzig und moralisch korrekturbedürftig sie auch sind, überfordern natürlich die Tatkraft des bestehenden politischen Systems, das eben kein neokratisches ist, bei Weitem.

10 – 2006