

# Arbeit als Beteiligungsrecht

Elke Mack



Strukturelle Massenarbeitslosigkeit ist ein vermeidbares ethisches Problem. Da Erwerbsarbeit von existentieller Bedeutung für die Gesundheit und das Wohlbefinden der meisten Menschen ist und ethisch ein Recht auf Arbeit als Menschenrecht begründbar ist, lässt sich eine institutionelle Rechtspflicht politischer Akteure für eine Beteiligung der Betroffenen auf Arbeitsmärkten begründen. Ein Recht auf Arbeit wird jedoch weder durch Lohnkompensation noch durch staatliche Finanzierung von Arbeitsplätzen erfüllt, sondern durch politische Rahmenbedingungen, die die reale Inklusion aller Betroffenen auf Arbeitsmärkten und in Gesellschaften durch Teilhabe am Produktivvermögen erwirken. „Arbeit als Beteiligungsrecht“ und die ethisch zu rechtfertigenden Methoden der Umsetzung dieses Rechtes werden im Folgenden diskutiert.

Erst vor kurzem ist das Problem einer neuen Unterschichtenbildung und sozialer Wohlstandsminderung in Deutschland in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gelangt. Soziologische Forschungen sprechen allerdings bereits seit geraumer Zeit vom Problem einer größer werdenden Einkommensschere und Vermögenskonzentration sowie einer neuen Klassenbildung, die soziale Herkunft zur Determination von Entwicklungschancen von Menschen macht (Nolte, P., 2005, 34ff.). Ökonomische Untersuchungen sprechen analog von Wachstumsschwächen und mangelndem volkswirtschaftlichen Produktivitätszuwachs in den vergangenen zwanzig Jahren (Sinn, H.-W., 2/2003, 96). Hierfür sind neben wirtschaftspolitischen auch andere Faktoren ursächlich, wie beispielsweise das deutsche Bildungs- und Betreuungssystem, in dem mangelnde familiäre Förderung von Kindern nicht kompensiert wird, Bildungsaufstiege dementsprechend selten sind und europaweit der engste Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und späterer sozialer Stellung existiert. Auch aus diesen Gründen drängen zu viele gering qualifizierte Menschen auf die Arbeitsmärkte. Dies wäre selbst in Zeiten der Globalisierung noch nicht wirklich problema-

tisch, wenn diese relevante Gruppe von Menschen unter den Arbeitsmarkt- und Sozialstandards der Marktwirtschaft Deutschlands eine Chance auf Arbeit hätte und dadurch nicht in die Armutsfalle geriete. Als Hauptgrund für die zunehmende Verarmung von rund zehn Prozent der Bevölkerung ist nämlich die sich seit den 70er Jahren kontinuierlich steigende Massenarbeitslosigkeit zu nennen. Über fünfzig Prozent aller Arbeitslosen sind Langzeitarbeitslose, die mehr als ein Jahr arbeitslos sind und dann kaum mehr eine Chance auf dauerhafte Festanstellungsverhältnisse haben.

Bezüglich des Problems der sich strukturell verfestigenden Massenarbeitslosigkeit stehen wir am Beginn der programmatischen Debatte, ob Deutschland ein Ende der Sozialen Marktwirtschaft braucht, damit den Märkten im Rahmen der Globalisierung generell der Vorzug eingeräumt wird und Millionen von Menschen unter neuen Bedingungen in Arbeitsmärkte integriert werden. Viele, auch nicht neoliberale Theoretiker, plädieren für ein neues, stärker liberalisiertes Gesellschafts- und Wirtschaftssystem, in dem Gleichgewichtslöhne und Preise die wesentlichen Regulative der Arbeitsmärkte sein sollen (Siebert, H., 2005). Die Kritik wird im Wesentlichen

vorgebracht, weil das Projekt der Sozialen Marktwirtschaft nicht mehr als reformfähig erachtet wird. Sie wird auch erhoben, weil die Soziale Marktwirtschaft ein deutscher Sonderweg geblieben ist, der durch den Wettbewerbsdruck einer globalen Weltwirtschaft in Frage gestellt ist und bislang keine Lösung für das Hauptproblem der Massenarbeitslosigkeit geboten hat.

Von der Tradition der Christlichen Sozialethik lässt sich *ja* sagen zum Markt, aber *nein* zu einer Aufgabe der Sozialen Marktwirtschaft (Johannes Paul II, Centesimus Annus,

 Die Väter der Sozialen Marktwirtschaft verstanden sich bewusst als Christen

1991, Nr. 35). Ich will das Festhalten an einem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft auch von ihrer Theorie und ihren Theoretikern her selbst begründen. Denn gerade die Theoretiker der Sozialen Marktwirtschaft gingen davon aus, dass Wirtschaft kein Selbstzweck ist, sondern immer ein Mittel zur Versorgung mit Gütern, Dienstleistungen und Erwerbsmöglichkeiten bleiben muss, die durch ihre Wohlfahrtssteigerung zu einem Mittel der Humanisierung von Gesellschaften werden kann.

Vor diesem normativen Hintergrund wurde die Marktwirtschaft historisch-politisch gesehen in den 50er Jahren durch den Sozialstaat ergänzt. Die Väter der Sozialen Marktwirtschaft (Eucken, Röpke, Müller-Armack, Erhard) verstanden sich hierbei bewusst als Christen. Wilhelm Röpkes religiös-anthropologisches Grundmotto kann so zusammengefasst werden: „Das Maß der Wirtschaft ist der Mensch. Das Maß des Menschen ist sein Verhältnis zu Gott.“ (Hoch, M., 1964, 355).

Auch die theoretische Zuordnung von freien Märkten und der Idee einer sozialen Absicherung der Bevölkerung wurde durch die Theoretiker der Sozialen Marktwirtschaft vorformuliert. Müller-Armack sah den Sinn der Sozialen Marktwirtschaft darin, das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden (vgl. Müller-Armack, A., 1990, 75–86). Genau diese Zielsetzung ist fünfzig Jahre später auch in Zeiten der Globalisierung – ethisch und ökonomisch betrachtet – ein wirklich sinnvolles sozial-ethisches Programm. Es stellt sich allerdings von neuem die Frage, welches Gewicht der Freiheit und welche Gestalt dem sozialen Ausgleich zukommen sollte.

Hierzu ist es zentral, die Interdependenzen zwischen den jeweiligen Erfolgspotentialen freier Interaktionen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern sowie Arbeitslosen und der formalen Konstitution eines sozialen Sicherungssystems in einer Wohlstandsgesellschaft genau zu präzisieren. Eine Orientierung am christlichen Personalitätsprinzip bestünde darin, die ethisch relevanten Wohlfahrtschancen aller Instrumente, die zur Verfügung stehen, – auch ökonomischer Mittel – in ihren Wirkungen für menschliche Personen zu betrachten, so dass weder der Markt die soziale Sicherheitsstruktur dominiert noch vice versa.

Zur Problematik einer richtigen Zuordnung der beiden Strukturelemente ist wiederum eine Teilidee der Sozialen Marktwirtschaft hilfreich, die in

der gegenwärtigen Politik stark in den Hintergrund getreten ist. Die Soziale Marktwirtschaft hatte eine ursprüngliche politische Zielsetzung, nämlich Märkte erst zu ermöglichen und zu erhalten, statt sie allzu stark zu regulieren. Gerade einer Vermachtung von Märkten sollte durch die Soziale Marktwirtschaft wirtschaftspolitisch vorge-

### Vollbeschäftigung ist möglich

beugt werden. Auch wenn die Gefahr der Vermachtung von Märkten in den 50er Jahren eher auf der Seite der Unternehmen durch Kartellbildung und nicht so sehr durch sozialstaatliche und arbeitsrechtliche Regelungen gesehen wurde, ist die Grundthese, dass Märkte ihre soziale Funktion nur erfüllen können, wenn sie nach innen frei sind und gleichzeitig durch entsprechende Rahmenbedingungen in ihrer Funktion aufrechterhalten werden, nach wie vor richtig. Nicht Wettbewerb per se ist unsozial, sondern versagender Wettbewerb und eine politische Rahmenordnung, die Wettbewerb auf bestimmten Gebieten zum Erliegen bringt. Nicht Unternehmen und wirtschaftliche Akteure können pauschal für Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden, sondern regulierende gesellschaftliche und politische Kräfte, die Arbeitsmärkte zu einer Exklusion gering Qualifizierter veranlas-

sen. Auch die Theorien renommierter Arbeitsmarkttheoretiker bestätigen (Franz, W., 6/2005, 407–410), dass in hoch entwickelten Dienstleistungs- und Industriestaaten Arbeitsmärkte ihre Funktion so erfüllen könnten, dass Vollbeschäftigung möglich ist – abzüglich einer geringen Quote natürlicher bzw. friktioneller Arbeitslosigkeit, die durch Berufswechsel und Mobilität entsteht. Dies sehen wir auch im Vergleich mit anderen hoch entwickelten Industriestaaten, wie den USA, der Niederlande oder Dänemark, die ebenso in einem globalen Wettbewerb stehen wie die Bundesrepublik Deutschland.

In diesem Sinne kann von Seiten der Christlichen Sozialethik eine Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft gefordert werden, die sich wieder auf ihre eigentlichen ethischen Ideale besinnt, nämlich die Versöhnung von Markt und Sozialem durch eine marktkonforme Ordnungspolitik. Eine derartige Renaissance der ursprünglichen Programmatik wird in ethischer Hinsicht allerdings nur dann gelingen, wenn das Kriterium für die generelle Ausrichtung der Politik das Wohlbefinden derjenigen Menschen ist, die von einer Kollision zwischen Markt und Sozialem am meisten betroffen sind, nämlich die dauerhaft Arbeitslosen. Warum dies so wichtig ist, erschließt sich aus der Bedeutung der Arbeit für das menschliche Wohlbefinden.

### *Arbeit und ihre Bedeutung für den Menschen*

Arbeit ist die wichtigste Quelle der psychischen Stabilität von Menschen. Sie ist nie nur Mittel zum Erwerb des Lebensunterhaltes, sondern immer auch eine Quelle der Identitätsfindung, der Rollenfindung in einer Gesellschaft, der Sinnstiftung und eine Möglichkeit der Selbstverwirklichung (vgl. Johannes Paul II., *Laborem Exercens*, 1981, Nr. 9–10). Auch wenn nicht angenommen werden kann, dass jede Arbeit Menschen, die sie ausführen,

erfüllt – denn sie kann auch entfremdend und krank machend sein –, so ist dennoch nachweislich, dass sich die meisten Menschen über die von ihnen ausgeübte Arbeit definieren. Sie gewinnen den größten Teil ihrer Sozialkontakte und sogar Lebenspartner über die Arbeitsstelle und verstehen sich als Ausübende einer bestimmten Tätigkeit bzw. als Zugehörige zu einer bestimmten Berufsgruppe. Dies gilt selbst dann, wenn es sich nicht um eine reine Er-



werbsarbeit handelt, sondern beispielsweise um Hausarbeit oder Familienarbeit. Auch ehrenamtliches Engagement trägt zur Rollen- und Identitätsfindung bei, wobei die Erwerbsarbeit zumindest eines Familienmitgliedes der wesentliche Faktor für die psychische Stabilität und Rollenfindung ist, da hiermit auch das ökonomische Überleben einer Familie gesichert wird.

Unter allen Arbeitsformen ist die Erwerbsarbeit die einzige, die knapp und nicht ausreichend vorhanden ist. Engagement in Familie, Ehrenamt oder Bildung kann von Menschen immer und je nach Belieben ausgeübt werden. Erwerbsarbeit hingegen ist auf entsprechende Gegenleistung durch Arbeitgeber oder Kunden angewiesen, die sie bezahlen. Die existentielle Funktion der Erwerbsarbeit, verbunden mit ihrem drohenden Verlust auf Grund der

## Arbeitslosigkeit macht krank

Knappheitsverhältnisse, macht sie zu einem der wichtigsten psychischen Bedingungsfaktoren für menschliches Glück. Sie ist nur dann nicht elementar, wenn eine familiäre Arbeitsteilung vorliegt, die Familienmitglieder von der Erwerbsarbeit freistellt, oder sogenannte „arbeitslose Einkommen“ vorhanden sind, die eine Erwerbsarbeit auf Grund guter Vermögensverhältnisse überflüssig machen.

Neuere medizinische Studien weisen nach, dass Menschen, die gegen ihren Willen längerfristig und mehrfach nicht in das Erwerbsleben eingegliedert sind, erheblichen Gesundheitsgefährdungen ausgesetzt sind. Sie haben ein deutlich höheres Krankheits-, aber auch Suchtrisiko als Erwerbstätige. Ja sogar die Sterblichkeitsrate ist höher als im Rest der Bevölkerung. Ein höheres Stressniveau und zahlreiche psychosomatische Krankheiten sind häufige Folgen von Arbeitslosigkeit (vgl. Förster, P., u. a., 2004). Auch Depressions- und Angstsymptome, Verlust von sozialen Bindungen und sozialer Identität werden mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit beobachtet (vgl. Berth, H., u. a., 2006).

Es ist aufgrund dieser medizinischen und psychologischen Untersuchungen offensichtlich, dass der Mensch in aller Regel zu seinem eigenen Wohlbefinden besser einer Erwerbsarbeit nachgeht oder zumindest nicht gegen seinen Willen zum Verzicht auf eine Erwerbsarbeit gezwungen werden sollte. Theologisch lässt sich daraus schlussfolgern, dass wir „alle zur Arbeit berufen sind“ (Johannes Paul II., 1981, Nr. 9), dass Arbeit ein der Würde des Menschen entsprechendes Gut ist, weil der Mensch „durch die Arbeit nicht nur die Natur umwandelt und seinen Bedürfnissen anpasst, sondern auch sich selbst als Mensch verwirklicht, ja gewissermaßen ‚mehr Mensch wird‘“ (ebd.).

Dies lässt uns aus einer allgemeinen ethischen Perspektive die Frage stellen, ob Menschen bereits aus ethischen Gründen ein Recht auf Arbeit haben sollten und wenn, wie dieses auszugestalten ist.

## Recht auf Arbeit

Während der französischen Revolution wurde das Recht auf Arbeit in einer im August 1789 der Nationalversammlung vorgelegten Erklärung der Menschenrechte als „droit au travail“ verzeichnet (Habisch, A., 2001, 15). In der Folge argumentierte Charles Fourier sozialphilosophisch für ein Recht auf Arbeit als Menschenrecht. Er kritisierte die damalige französische Gesellschaft, dass sie ein Unvermögen besitze, den Armen ihr erstes natürliches Recht zu verbürgen, nämlich ein ‚Recht auf Arbeit‘ (vgl. Fourier, Ch., 1980, 78–87).

Entsprechend dieser Argumentation wurde im 20. Jahrhundert das Recht auf Arbeit in den Artikel 23 der UNO-Menschenrechtserklärung aufgenommen. Es lautet: „Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit“ (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 23). Sowohl in der europäischen Sozialcharta von 1961, als auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union von 2000 ist das Recht auf Arbeit verankert (vgl. Europäische Sozialcharta, Teil II Artikel 1–4; Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 29–30).

Was bedeutet dieses Recht auf Arbeit nun ganz konkret und welche

Rechtsfolgen zieht es nach sich? Die historische Erfahrung kurz nach der Französischen Revolution lehrt, dass die Staatswerkstätten und im späteren Verlauf die Nationalwerkstätten (ateliers nationaux), in denen Arbeitslose beschäftigt wurden, sehr bald finanziell überfordert waren. Staatliche Beschäftigung von Menschen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Anstellung finden, gilt bis heute als nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang finanzierbar. Dies hat nicht nur das gescheiterte sozialistische Experiment der französischen Republik bis 1848 gezeigt, sondern auch der wirtschaftliche Bankrott von sozialistischen und marxistischen Systemen Ende des 20. Jahrhunderts, in denen ein Recht auf Arbeit nicht durch marktwirtschaftliche Anreize, sondern durch staatswirtschaftliche Garantien gewährt wurde. Beide Erfahrungen sprechen gegen ein positives Recht auf Arbeit, das durch den Staat eingelöst wird. Dies spricht im Umkehrschluss für eine anti-etatistische Problemlösungsheuristik, weil das Problem von anderen Kultursachbereichen und Subsystemen besser bewältigt werden kann.

Doch was bedeutet das Recht auf Arbeit dann, wenn es nicht als positives Recht staatlicherseits eingelöst werden kann? Ethisch gesehen zieht ein individuelles soziales Anspruchs-

recht als Menschenrecht in jedem Fall eine institutionelle Rechtspflicht des Staates nach sich, alle möglichen Wege auszuloten, um Menschen in Arbeit zu bringen. Dies wiederum muss keine direkte staatliche Erfüllungspflicht bedeuten, sondern kann durch die ordnungspolitische Rechtspflicht des Staates erfüllt werden, geeignete Anreize für eine ausreichende Arbeitsnachfrage zu setzen, die in marktwirtschaftlichen Systemen durch Arbeitsmärk-

### Das Recht auf Arbeit lässt sich nur mit der, nicht gegen die Ökonomie realisieren

te erfüllt wird. Denn die natürlichen Nachfrager von Arbeit sind privatwirtschaftliche Unternehmen, die geeignete gesellschaftliche und staatliche Rahmenbedingungen erhalten müssen, um auch nachhaltig auf Märkten bestehen zu können, so dass sie in der Zukunft in ausreichender Menge Arbeitsverhältnisse auf Grund von freien Verträgen zur Verfügung stellen. Die logische Schlussfolgerung hieraus ist, dass sich Rechtsansprüche auf Arbeit nicht gegen die Ökonomie, sondern nur mit ihr erfüllen lassen (vgl. Homann, K., 2002). Andernfalls provoziert der Staat selbst das Risiko seiner Unterfinanzierung und entzieht sich damit jeder vernünftigen Nachhaltigkeitsüberlegung.

Diese Argumentation sollte nicht so verstanden werden, dass berechnete soziale Ansprüche dem Diktat der ökonomischen Vernunft geopfert werden. Vielmehr besteht die grundlegende These darin, dass das soziale Anspruchsrecht auf Arbeit erst mit Hilfe der Ökonomie realisiert werden kann. Weiterhin heißt dies, dass ein Recht auf Arbeitslosengeld – das in Deutschland ja nur für diejenigen existiert, die „anspruchsberechtigt“ sind – nicht gleichzusetzen ist mit einem Menschenrecht auf Arbeit. Denn letzteres erstreckt sich auf die Behebung der viel umfassenderen, existenziellen Unrechts- und

Leidenssituation von Betroffenen, die sich durch Geldzahlungen nicht substantiell verändert. Ein Recht auf Arbeit, wie es die Menschenrechtsethik fordert, kann nicht durch Lohnkompensation erfüllt werden, sondern nur durch gesellschaftliche Partizipation aller Betroffenen und ihre umgehende reale Inklusion auf Arbeitsmärkten. Auch wenn die Bedingung der Ökonomiekompatibilität, für die ich argumentiere, ein positives Recht auf einen Arbeitsplatz, der durch den Staat gestellt wird, ausschließt, so ist die Schaffung von ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zur Eröffnung ausreichender Arbeitsplätze sehr wohl rechtsethisch verpflichtend. Ihre Unterlassung führt nämlich unter den Bedingungen der Globalisierung zur Unrechtssituation der Massenarbeitslosigkeit, die für Millionen von Menschen Not und seelisches Leid bedeutet. Theologisch wird im Rahmen eines Rechtes auf Arbeit „die Rechtsverpflichtung der staatlichen Gemeinschaft formuliert, dafür Sorge zu tragen, dass der Wille des einzelnen zu sinnvoller Arbeit auch realisiert werden kann, dass jedermann die Möglichkeit hat, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen.“ (Brakelmann, G., 1979, 15). Und diese Rechtsverpflichtung lässt sich am ehesten ordnungspolitisch erfüllen, analog zu den Maßgaben einer Politik der Sozialen Marktwirtschaft.

Als ethisches Zwischenfazit lässt sich festhalten: Die Ermöglichung einer ausreichenden Arbeitsnachfrage im ersten Arbeitsmarkt durch ökonomische und rechtliche Anreize trägt am ehesten zur Realisierung des Rechts auf Arbeit bei. Angesichts von Massenarbeitslosigkeit sehe ich eine gar nicht hoch genug einzuschätzende Pflicht zur Erhöhung des realen Beschäftigungsstandes durch die Verbesserung

### Massenarbeitslosigkeit verpflichtet zur Veränderung staatlicher Rahmenbedingungen

staatlicher Rahmenbedingungen. Denn die vorherrschende Meinung, dass Arbeitslosenunterstützung sozialer sei als die Partizipation am Arbeitsmarkt zu billigen Löhnen, verkennt die soziale Dilemmastruktur für individuell Betroffene und beschränkt den Sozialstaat auf eine statische Almosentätigkeit. Partizipation zu ermöglichen ist eine dynamische Aufgabe staatlicher Ordnungs- und Sozialpolitik. Ein Sozialstaat verdient seinen Namen noch nicht dadurch, dass er Arbeitslosigkeit versichert, sondern erst dadurch, dass er den Menschen eine Chance auf Erwerbsarbeit gibt, ihnen also eine konkrete Beteiligung auf normalen Arbeitsmärkten verschafft. Erst im erfolgreichen Versuch, Vollbeschäftigung politisch anzuzielen, erweist sich die soziale Qualität der Politik in einem Land der Massenarbeitslosigkeit.

Ein Recht auf Grundsicherung bezüglich des soziokulturellen Existenzminimums bei Arbeitsplatzverlust, kombiniert mit einer Pflicht des Staates, Arbeitsmärkte offen und funktionstüchtig zu erhalten, auch mit Hilfe wirkräftiger Deregulierungsmaßnahmen, birgt Vorteile für die gesamte Gesellschaft. Denn konsequent praktiziert, könnten durch diese Kombination Soziallasten und Lohnnebenkosten gesenkt und eine neue, psychologisch wichtige gesamtgesellschaftliche Zukunftsperspektive wieder gewonnen werden. Insbesondere für die am meisten gefährdete Gruppe der Niedrigqualifizierten würden sich Vorteile ergeben durch neue Integrationschancen auf den Arbeitsmärkten.

## Reformbedarf auf den Arbeitsmärkten

Um Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen, existieren in der Makroökonomie drei erstzunehmende Vorschläge. Generell stellen alle Analysen fest, dass die Angebotsmenge an Arbeit zum herrschenden Lohnniveau die Nachfragemenge auf der Seite der Unternehmen übersteigt. Eine erste Hypothese geht von einem statisch zu großen Angebot an potentiellen Arbeitsleistungen aus (Ende der Arbeitsgesellschaft), die zweite von einer zu kleinen mengenmäßigen Nachfrage (betriebliche Auslagerung von Produktion in Billiglohnländer) und die dritte von einem zu hohen Lohnniveau in Deutschland. Bei einem mangelnden Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage aufgrund extern festgesetzter Preise (in unserem Fall hohe fixe Tariflöhne) stellt sich als Ergebnis strukturelle Massenarbeitslosigkeit ein, auf die 85 Prozent aller Arbeitslosigkeit in Deutschland zurückzuführen ist (vgl. Sinn, W., 2/2003, 99). Hier handelt es sich um einen Typ von Arbeitslosigkeit, die weder konjunkturell, noch technologisch begründet, sondern sozial- und tarifpolitisch induziert ist, und die durch eine noch so gute Konjunkturerholung nicht geheilt werden kann.

Durch hohe Transferzahlungen und hohe Tarifabschlüsse werden die Räumung des Arbeitsmarktes und Vollbeschäftigung systematisch vermieden, weil die Transfers und Lohnersatzzahlungen wie Mindestlöhne auf den Arbeitsmarkt wirken und dadurch Stellen mit niedrigerer Produktivität in Deutschland sowohl im produktiven Gewerbe als auch im Dienstleistungsbereich automatisch wegfallen. Gleichzeitig machen die untersten Tarifgruppen in manchen Branchen und Regionen die Anstellung zu derartigen Lohnkosten unattraktiv für Unternehmen in Deutschland.

Nach unseren Untersuchungen am Lehrstuhl für Christliche Sozialwissen-

schaft in Erfurt sind deshalb Arbeitsmärkte, die weniger stark nach unten hin reguliert sind, wie beispielsweise anglo-amerikanische Arbeitsmodelle, sozialer als das deutsche Modell, was noch lange nicht bedeutet, dass der amerikanische Sozialstaat sozialer ist. Der deutsche Arbeitsmarkt gilt im internationalen Vergleich von seiner Regulierungsstufe her als vermachtet, durch Vorschriften für Unternehmen und Arbeitnehmer überreguliert und durch Flächentarifverträge in seiner Wirkung nach unten hin diskriminierend. Die Globalisierung tut das ihre hinzu, indem die Auslagerung von Arbeitsplätzen auf Grund einer im internationalen Vergleich sehr hohen Lohnstruktur geradezu herausgefordert wird. Unternehmen, die diesen Weg nicht gehen, bleibt nur die Möglichkeit, kapital-



### Der Arbeitsmarkt braucht niedrige Lohnkosten mit staatlicher Ergänzung

intensiver statt arbeitsintensiv zu produzieren. So ist es nicht verwunderlich, dass das Arbeitsvolumen in Deutschland seit 1998 systematisch schrumpft (vgl. Sinn, H.-W., 4/2003, 57–66). Der Teufelskreis schließt sich noch dadurch, dass das Land unter einer anhaltenden Wachstumsschwäche leidet und hieraus wiederum eine zusätzliche Krise des Arbeitsmarktes resultiert.

Diese Form der Arbeitslosigkeit kann als Folge eines Politikversagens gesehen werden, da erhebliche Behinderungen der eigentlich positiven Wirkungen von Arbeitsmärkten durch rechtliche, tarifäre und sozialpolitische Regulierung existieren. Dies gilt auch, wenn Politik durch die Gewährung von Freiheiten nicht steuernd in die Tarifautonomie eingreift. Manchmal kann nämlich durch die Gewährung zu großer rechtlicher Freiheiten für gesellschaftliche Teilgruppen die politische Verantwortung für andere

Teilgruppen nicht mehr wahrgenommen werden; dadurch gerät das Gemeinwohl aus dem Blick. Die Tarifautonomie ist kein politikfreier Raum, vielmehr entledigt sich die Politik mit einem Rechtsinstitut ihrer Verantwortung, ohne dass sie dafür sorgt, dass neben Arbeitgebern und Arbeitnehmern noch die dritte relevante Gruppe, nämlich die Arbeitslosen, Vetorechte oder relevante Mitbestimmungsrechte eingeräumt bekämen.

Eigentlich liegt die Stärke und Leistungskraft eines unregulierten Arbeitsmarktes darin, Arbeitnehmer und Arbeitgeber in einer optimalen Weise zusammenzuführen, was unter den in Deutschland gegenwärtig geltenden Bedingungen jedoch systematisch verhindert wird. Denn auch die umfangreichen Arbeitnehmerschutzrechte schützen in ihrer Wirkung Arbeitsplätze nicht, sondern schränken mit Regelungen, die soziale Sicherheit im Marktprozess garantieren sollen, Arbeitsmärkte in ihrer Fähigkeit ein, ausreichende Arbeitsangebote herzustellen. Dies führt zu einem Marktversagen von nationalem Ausmaß, das ursächlich für die gegenwärtigen Probleme ist und in seiner Folge soziale Härten induziert.

Die dahinter stehende Gerechtigkeitsvorstellung des deutschen Sozialstaats beruht im Wesentlichen auf dem Leitbild der *Verteilungsgerechtigkeit*, die eine Umverteilung des Marktrisikos hin zu den Arbeitgebern forciert. Die ursprüngliche Intension, soziale Risiken des Marktes durch gesetzliche Rahmenbedingungen abzusichern, wirkt heute der Effizienzlogik des Marktes entgegen und schafft so eine neue Gerechtigkeitslücke.

### Beteiligungsgerechtigkeit für Arbeitslose

Dagegen geht das von christlichen Sozialethikern angemahnte Konzept der *Beteiligungsgerechtigkeit* (vgl. Deutsche Bischofskonferenz, Mehr Beteili-

gungsgerechtigkeit, 1998, Das Soziale neu Denken, 2003) davon aus, dass alle verfügbaren gesellschaftlichen und politischen Kräften dafür eingesetzt werden, die Betroffenen wieder in die produktiven Prozesse der Gesellschaft einzugliedern. Hierbei wird deutlich, dass sich eine chancengerechte Beteiligung am gesellschaftlichen Vermögen nicht allein durch liberalisierte Arbeitsmärkte umsetzen lässt, weil bei einer weit reichenden Deregulierung die Löhne besonders im unteren Sektor überproportional fallen. Die menschenwürdige Unterstützung von nicht existenzsichernden Arbeitsplätzen müsste nachträglich und ergänzend geleistet werden. Allerdings muss der Akteur der Sozialstaat selbst sein, nicht zivilgesellschaftliche Kräfte, wie die Gewerkschaften, die nur Teilinteressen der Gesellschaft vertreten, nämlich die der Tariflohnempfänger, die gerade in einer Festanstellung sind.

Ethisch betrachtet muss die verfestigte Erwerbslosigkeit von Millionen von Menschen in Deutschland als krasser Verstoß gegen das Prinzip und das Ziel der Beteiligungsgerechtigkeit gewertet werden. Es ist kaum vorstellbar – um das bekannte Modell der Vertragsgerechtigkeit zu bemühen –, dass sich Betroffene in einer neutralen Ausgangssituation für ein System mit umfassender wohlfahrtsstaatlicher Regulierung entscheiden würden, das Massenarbeitslosigkeit produziert. Denn wenn wir einen Rawls'schen Test in einer neutralen Ursprungssituation durchführen würden, in der Menschen nicht wissen, ob sie später in die Situation der Arbeitslosigkeit geraten werden (vgl. Rawls, J., 1993), dürften die Überlegungen dahin gehen, auf welche Weise ein schneller und unkomplizierter Zugang zum Arbeitsmarkt gewährleistet und damit wieder eine soziale Inklusion erreicht werden kann. Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist in der gegenwärtigen Verfassung aber gerade nicht in der Lage, Erwerbslosen einen schnellen Einstieg oder Wider-

einstieg in das System der Arbeitsbeziehungen zu verschaffen. Erst eine stärkere Arbeitsmarktorientierung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik würde sichtbar mehr Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und zu einem erleichterten Zugang zu sozialer und wirtschaftlicher Interaktion führen. Dem christlichen Leitbild der Beteiligungsgerechtigkeit würde so sehr viel mehr entsprochen.

Grundsätzlich kommt der Sozialpolitik deshalb heute die Aufgabe zu, Eigeninitiative, bürgerschaftliches Engagement und Märkte zu unterstützen, ja sie erst wieder funktionsfähig zu machen. Der politische Begriff des ‚aktivierenden Sozialstaats‘ fasst diese Idee zusammen. Ein solcher Sozialstaat würde die Menschen befähigen, (wieder) zu aktiven Verantwortungsträgern einer Leistungsgesellschaft zu werden, durch frühzeitige Förderung in jungen Jahren, bessere Ausbildung, Weiterqualifizierung etc. Er würde durch seine Leistungsstärke die Menschen



### Ein aktivierender Sozialstaat fördert Risikofreude und Leistungsbereitschaft

bereit machen, risikofreudiger als ohne soziale Sicherung zu werden. Soziale Sicherung würde als Investition verstanden, welche die Aussicht auf Wohlstandsmehrung für alle birgt. Sie wäre die Vorbedingung einer Inklusion aller, insbesondere der weniger Qualifizierten oder der von Geburt her Benachteiligten. Die klare Priorität für die Armen macht einen guten Sozialstaat aus, nicht die generelle Kompensation nicht erbrachter Leistungen vieler Leistungsfähiger. Parteinahme und Begünstigung für die am meisten Benachteiligten und eine Begrenzung von Transfers auf sie wäre ausreichend, um eine sozialethisch geforderte Armutsbegrenzung zu erfüllen. Alle anderen Benachteiligten erhalten die höchste Förderung und Chancengerechtigkeit durch Partizipation auf Arbeitsmärkten und ergänzende sozialstaatliche Hilfestellung,

wenn diese für die soziokulturelle Existenzsicherung erforderlich ist.

Jegliche staatliche und sozialversicherungstechnische Ergänzungsleistung muss jedoch anreizkompatibel sein, um nicht kontraproduktiv zu wirken. Alle arbeitsfähigen Arbeitslose sollten deshalb bei jeder offiziellen Arbeitsaufnahme spürbare Belohnungen erhalten, so dass sie aus eigenem Antrieb in den ersten Arbeitsmarkt zurückkehren und langfristig wieder integriert werden können (vgl. Lampert, M., 2006, 105–124). Dazu gehört es selbstverständlich auch, die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit institutionell zu ermöglichen, um Kinderarmut und Armut von Erziehenden, insbesondere von Frauen, zu verhindern.

Eine breitere Beteiligung von Menschen auf Arbeitsmärkten lässt sich im Rahmen des aktivierenden Sozialstaates erst herbeiführen, wenn ein Wechsel vom Lohnersatzsystem zum Lohnergänzungssystem stattfindet. Dies bedeutet neben einer stärkeren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung, dass statt Lebensstandard sichernden Lohnersatzzahlungen ein die Existenz sicherndes Lohnergänzungssystem eingerichtet werden müsste; als adäquate Instrumente dazu könnten Kombilöhne oder eine negative Einkommenssteuer genutzt werden. Hinsichtlich der zu erwartenden Mitnahmeeffekte ist dies vom IFO-Institut durchgerechnet und auf Wirtschaftlichkeit hin überprüft worden (vgl. Sinn, H.-W. u. a., 2006, 6–27). Die Einführung



### Existenz sichernde Lohnergänzung statt Lebensstandard sicherndem Lohnersatz

eines aktivierenden, lohnergänzenden Arbeitslosengeldes würde nach diesen wirtschaftspolitischen Empfehlungen erheblich zur Ausweitung des Arbeitsvolumens beitragen und die Schaffung zahlreicher neuer (fester) Anstellungsverhältnisse in Deutschland beitragen.

## LITERATUR

- Berth, H. u. a., Arbeitslosigkeit und psychische Belastung. Ergebnisse einer Längsschnittstudie 1991 bis 2004, in: Zeitschrift für Medizinische Psychologie 15 (2006), 111–116.
- Brakelmann, G., Das Recht auf Arbeit. Eine Thesenreihe, in: Moltmann, J. (Hg.), Recht auf Arbeit – Sinn der Arbeit, München 1979, 9–16.
- Förster, P., Berth, H., Brähler, E., Arbeitslosigkeit und Gesundheit, Leipzig 2004.
- Fourier, Ch., Ökonomisch-philosophische Schriften. Eine Textauswahl, übers. und hg. von Lola Zahn, Berlin 1980.
- Franz, W., Arbeitsmarktökonomik, Berlin/Heidelberg, 6. Aufl., 2005.
- Habisch, A., Das Recht auf Arbeit. Vom einklagbaren Rechtsanspruch zur regionalen Beschäftigung, in: Rauscher, A. (Hg.), Die Arbeitswelt im Wandel, Köln 2001, 11–36.
- Hoch, M. (Hg.), Wilhelm Röpke. Werk und Wirkung, Ludwigsburg 1964.
- Homann, K., Vorteile und Anreize. Zur Grundlegung einer Ethik der Zukunft, hg. von Christoph Lütge, Tübingen, 2002.
- Lampert, M.: Arbeitsmarkt und soziale Sicherung in der Perspektive einer christlichen Sozialethik, in: Theologie der Gegenwart 48 (2005), 38–48.
- Lampert, M.: Der Sozialstaat im 21. Jahrhundert. Gefährdungen – Lösungen – Wertung, Saarbrücken 2006.
- Müller-Armack, A., Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, München 1990.
- Nolte, P., Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik, München, 6. Aufl., 2005.
- Rawls, J., Political Liberalism, New York 1993.
- Siebert, H., Jenseits des Sozialen Marktes. Eine notwendige Neuorientierung der deutschen Politik, München 2005.
- Sinn, H.-W., Holzner, Ch., Meister, W. u. a., Aktivierende Sozialhilfe 2006. Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts, in: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung 59, 6–27.
- Sinn, H.-W., Ist Deutschland noch zu retten?, München, 2. Aufl., 2003.
- Steinorth, U., Warum der unfreiwillige Arbeitslose ein Unrecht erleidet, in: Ders, Brudermüller, G. (Hg.), Arbeitslosigkeit und die Möglichkeiten ihrer Überwindung, Würzburg 2004, 11–22.

Ein Teil der Abwanderung von Unternehmen aus Deutschland würde zusätzlich verhindert werden können, es würden versicherungspflichtige Normalarbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich entstehen; der Sozialstaat könnte damit langfristig wieder finanzierbar werden.

Nach volkswirtschaftlicher Forschung wären um 15% niedrigere Lohnstückkosten in Deutschland notwendig, um auch arbeitsintensive Investitionen der Unternehmen anzureizen und um Verlagerungen von Arbeitsplätzen ins Ausland weniger rentabel zu machen. Es müssten parallel die lohnbezogenen Sozialabgaben deutlich reduziert werden, was langfristig durch höhere Beschäftigung gegenfinanziert werden kann. Dies kann dann geschehen, wenn eine gleichzeitige Abkehr von der Arbeitszentrierung der Sozialversicherungssysteme politisch durchgesetzt wird und Normalarbeitsverhältnisse im Angestelltenbereich nicht mehr der Lastesel der Nation bleiben (vgl. Lampert, M., 2005, 41–44). Eine Verbreiterung

der Einkommensbasis für Sozialversicherungen und eine Mischfinanzierung der Transfers durch Steuern und Versicherungen, aber auch die betriebliche Vorsorge sowie Privatvorsorge sind diesbezüglich unumgänglich. Beteiligungsrechte auf Arbeit können durch Senkung von Lohnzusatzkosten, durch Aufbrechen von Tariflohnstrukturen mit den entsprechenden Kostenträgern, bei einer gleichzeitigen Unterstützung von nicht existenzsichernden Einkommen wirksam realisiert werden. Flankierend wäre eine breite Bildungsinitiative wesentlich, vor allem für diejenigen jungen Menschen, die wiederum in den Niedrigqualifizierungsbereich zu fallen drohen.

Mit den aufgezeichneten Optionen wäre ein Recht auf Arbeit durch soziale Inklusion im Sinne der Christlichen Sozialethik erfüllbar und dem Land Hoffnung auf eine Zukunft in Wohlstand gegeben. Dies würde sicherlich den Menschen wieder mehr Mut geben, in vielen anderen privaten Bereichen Risiken einzugehen und zuversichtlich Verantwortung für sich, Partner und

Kinder zu übernehmen. Die ethische Verpflichtung zur Beteiligung durch Arbeit sowie langfristige Vorteile für die gesamte Bevölkerung gehen hier wie selten Hand in Hand. Die Zeit ist lange überfällig, die ethische Pflicht zur Verantwortung eindeutig, allein es fehlt bisher der politische Wille.

## KURZBIOGRAPHIE

Elke Mack (geb. 1964), Dr. rer. pol., habil. theol., Studium der Philosophie, Theologie und Volkswirtschaftslehre in Frankfurt, Berkeley, München; nach Stiftungslehrstuhl für Wirtschafts- und Unternehmensethik Uni Kassel, Lehrstuhl für Christliche Sozialwissenschaft und Sozialethik Uni Erfurt. Veröffentlichungen: Familien in der Krise. Lösungsvorschläge Christlicher Sozialethik, München 2005. Criteria for Justice in a Globalised World, in: K. Homann u. a. (Hg.), Globalisation and Business Ethics, London 2007, 306–318.