

University of Heidelberg

Department of Economics



Discussion Paper Series | No. 449

Gerechtigkeit und Marktwirtschaft – das Problem der Arbeitslosigkeit

Malte Faber und
Thomas Petersen

August 2007

Gerechtigkeit und Marktwirtschaft – das Problem der Arbeitslosigkeit¹

von

Malte Faber* und Thomas Petersen°

*Alfred Weber Institut
Universität Heidelberg
Grabengasse 14
69117 Heidelberg
faber@uni-hd.de

°Philosophisches Seminar
Universität Heidelberg
Schulgasse 6
69117 Heidelberg .
thomas.petersen@urz.uni-heidelberg.de

Zusammenfassung

Zwei wesentliche Perspektiven, Arbeitslosigkeit zu untersuchen, sind die der Gerechtigkeit und die der Effizienz. Unverschuldete Arbeitslosigkeit wird als ungerecht empfunden. Zugleich wird häufig argumentiert, dass Arbeitslosigkeit zu gesellschaftlichen Wohlfahrtseinbußen führt, da Arbeit als Produktionsfaktor in erheblichen Umfang nicht genutzt wird. Dieses zweite Argument ist unmittelbar ein Effizienzargument. Beide Argumente führen möglicherweise zu ganz unterschiedlichen Einschätzungen davon, (i) warum Arbeitslosigkeit überhaupt ein Problem ist und (ii) von welchen Grundlagen man ausgehen sollte, um diesem Problem zu begegnen. Wir werden diese Fragen zu beantworten suchen, indem wir sie aus den beiden genannten Perspektiven betrachten. (Abschnitt 1). Die Perspektive der Effizienz ist die der Neuen Politischen Ökonomie (Public Choice), die auf dem Menschenbild oder Modell des Homo oeconomicus beruht (Abschnitt 2). Dieser werden wir in Abschnitt 3 eine andere gegenüberstellen, deren Basis das Menschenbild des Homo politicus ist. Den Homo politicus verstehen wir als einen Menschen, der in seinem Handeln vom Interesse an der Errichtung und Erhaltung eines gerechten politischen Gemeinwesens geleitet ist. Im Abschnitt 4 wenden wir uns dem Thema der Gerechtigkeit zu, indem wir die Konzepte der Ordnungsgerechtigkeit und der Verteilungsgerechtigkeit darstellen und diskutieren. Die Beziehung zwischen Gerechtigkeit und Marktwirtschaft wird in Abschnitt 5 untersucht. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, um in Abschnitt 6 das Thema Marktwirtschaft und Arbeit und in Abschnitt 7 die Beziehung zwischen politischer Verantwortung und Arbeit zu behandeln. Schließlich untersuchen wir in Abschnitt 8 wirtschaftspolitische Perspektiven für den Arbeitsmarkt am Beispiel von Hartz IV. In Abschnitt 9 erläutern wir, dass die Idee der Ordnungsgerechtigkeit als Orientierung in der arbeitsmarktpolitischen Debatte verwendet werden kann.

JEL-Classification: A13, D3, D63, E24, J00

Keywords: Marktwirtschaft, Gerechtigkeit, Einkommensverteilung, Homo politicus, Homo oeconomicus, Arbeitslosigkeit, Hartz IV

¹ Dieser Aufsatz entstand aufgrund eines Forschungsprojektes, bei dem Wolfgang Heckmann, Direktor der Arbeitsagentur des Rhein-Neckarkreises, in zahlreichen Gesprächen uns in die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik eingeführt und mit ihrer Umsetzungsproblematik vertraut gemacht hat. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Aufsatzes besteht ausschließlich bei den Autoren. – Wir danken Christian Becker, Reiner Hellbrück und Hans Georg Nutzinger für Kommentare und den Mitgliedern des Arbeitskreises „Kritik und Kultur“ der Universität Heidelberg, des „Evangelischen Arbeitskreis der CDU Heidelberg“ und des Fakultätsseminares der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kassel für konstruktive Kritik.

1. Einführung

Seit über drei Jahrzehnten leidet Deutschland an einer strukturellen Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit ist für die Betroffenen bedrückend nicht allein wegen ihrer materiellen Folgen. In der Arbeit die eigenen Kräfte entfalten und durch sie den Lebensunterhalt bestreiten zu können, betrachten wir als Bestandteil eines guten Lebens, das zu führen der Arbeitslose verhindert ist.

Gegen Arbeitslosigkeit muss also etwas unternommen werden. Aber was? Eine umfassende Lösung für das Problem der Arbeitslosigkeit ist derzeit nicht in Sicht.

Wie der Arbeitslosigkeit begegnen? Die Diagnose von Ökonomen ist: Arbeit ist ein Gut, das auf einem Markt, dem Arbeitsmarkt, angeboten wird. Wird es nicht ausreichend nachgefragt, ist es zu teuer.

Wenn Arbeit zu teuer ist, heißt das zunächst, dass die Löhne sind zu hoch. Die Gründe dafür sind vielfältig: Die hohen Tariflöhne und die Höhe der Sozialhilfe, durch die faktisch ein Mindestlohn gesetzt wird. Hinzu kommen für die Unternehmer verschiedene Formen der Unsicherheiten, die es ihnen erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen, ihre Arbeitskosten eindeutig zu kalkulieren und sich neuen Gegebenheiten des Marktes anzupassen, da der Kündigungsschutz sie in ihrer Vertragsfreiheit beschränkt.

Die wirtschaftswissenschaftlichen Lösungsvorschläge hierfür sind: Senkung der Löhne und der Lohnnebenkosten, Verlängerung der Arbeitszeiten, Flexibilisierung der Arbeitszeiten und Erleichterung von Kündigungen sowie die Verringerung der Sozialhilfe, um damit den faktischen Mindestlohn zu senken. Weiter wird gefordert, die Unternehmenssteuern zu senken. Alle diese Faktoren senken die Arbeitskosten für die Arbeitgeber und verringern letztlich die Löhne für die Arbeitnehmer.

Andere Vorschläge betreffen die wachstumsfördernde Erhöhung der Ausgaben sowohl für die Bildung, wodurch die Qualität der Ausbildung der Beschäftigungsfähigen erhöht wird, als auch der Forschung. Beides, wird argumentiert, begünstigt den technischen Fortschritt, der wiederum zu Innovationen führt, die Investitionen auslösen würde. Diese wiederum würden höheren Konsum zur Folge haben.²

Die Erwartung, die sich mit derartigen Vorschlägen verbindet, ist:

² Während alle diese Vorschläge mikroökonomisch fundiert sind, gibt es auch makroökonomische Politikempfehlungen zur Behebung der Arbeitslosigkeit. Diese sind Keynesianischer Art. Auf Grund Maastrichkriterium mit seiner Begrenzung der Staatsverschuldung ist diese Art der Wirtschaftspolitik sehr begrenzt anwendbar.

- eine Verbilligung des Produktionsfaktors Arbeit und
- die Förderung der Bildung und des technischen Fortschrittes

führen zu Wirtschaftswachstum.

Dieses Wirtschaftswachstum bewirkt, wenn es kräftig genug ist, mehr Beschäftigung.

Können solche Wachstumsstrategien erfolgreich sein? Besonders erfolgreich scheinen sie in Großbritannien und den USA. Dort herrschen indessen spezifische Bedingungen und vor allem: In diesen Ländern ist die Armut offenbar wieder ein Massenphänomen geworden. Der Ökonom Amartya Sen (2002) und der Soziologe Richard Sennett (2000) vermuten deshalb, es gebe nur die Wahl zwischen dem Unrecht der Arbeitslosigkeit und dem Unrecht der Armut.

Die Arbeitslosigkeit scheint also ein Problem der Gerechtigkeit zu sein. Unverschuldete Arbeitslosigkeit wird als Ungerechtigkeit empfunden. Zugleich wird häufig argumentiert, dass Arbeitslosigkeit zu gesellschaftlichen Wohlfahrtseinbußen führt, da Arbeit als Produktionsfaktor in erheblichem Umfang nicht genutzt wird. Dieses zweite Argument ist rein wirtschaftlicher Art, da es ein Effizienzargument ist. Das Gerechtigkeitsargument und das Effizienzargument führen möglicherweise zu ganz unterschiedlichen Einschätzungen davon,

(i) warum Arbeitslosigkeit überhaupt ein Problem für uns ist und

(ii) von welchen Grundlagen wir ausgehen sollten, um diesem Problem zu begegnen.

Diese beiden Fragen sind das Thema unseres Aufsatzes. Es geht uns also darum, die Fragen zu beantworten, was das Problem der Arbeitslosigkeit ist und welche Zugangsweise zur Lösung dieses Problems überhaupt sinnvoll und wünschenswert ist?

Wir werden diese Fragen zu beantworten suchen, indem wir sie aus zwei unterschiedlichen Perspektiven betrachten. Eine schließt an das Effizienzargument, die andere an das Gerechtigkeitsargument an. Die erste Perspektive ist die der Neuen Politischen Ökonomie (Public Choice), die auf dem Menschenbild oder Modell des Homo oeconomicus beruht (Abschnitt 2). Dieser Perspektive werden wir in Abschnitt 3 eine andere gegenüberstellen, deren Basis das Menschenbild des Homo politicus ist. Den Homo politicus verstehen wir als einen Menschen, der in seinem Handeln vom Interesse an Erhaltung eines gerechten politischen Gemeinwesens geleitet ist. Im Abschnitt 4 wenden wir uns dem Thema der Gerechtigkeit zu, indem wir die Konzepte der Ordnungsgerechtigkeit und der Verteilungsgerechtigkeit darstellen und diskutieren. Die Beziehung zwischen Gerechtigkeit und Marktwirtschaft wird in Abschnitt 5 untersucht. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, um in Abschnitt 6 das Thema Marktwirtschaft und Arbeit und in Abschnitt 7 die

Beziehung zwischen politischer Verantwortung und Arbeit zu behandeln. Schließlich untersuchen wir in Abschnitt 8 wirtschaftspolitische Perspektiven für den Arbeitsmarkt am Beispiel von Hartz IV. In Abschnitt 9 erläutern wir, inwiefern die Idee der Ordnungsgerechtigkeit eine Orientierung in der arbeitsmarktpolitischen Debatte bietet.

2. Die Arbeitslosigkeit aus der Perspektive des Homo oeconomicus.

Der Homo oeconomicus ist das herkömmliche Modell menschlichen Verhaltens in den Wirtschaftswissenschaften. Der Homo oeconomicus hat annahmegemäß verschiedene individuelle Ziele, die er in eine Präferenzordnung zu bringen vermag. Die ihm zur Verfügung stehenden Mittel wird er so einsetzen, dass er möglichst viele hoch präferierte Ziele erreicht. Dieses Verhalten wird als rational begriffen, und der Homo oeconomicus kann als rationaler Nutzenmaximierer betrachtet werden.

Die Neue Politische Ökonomie nutzt das Modell des Homo Oeconomicus als Grundlage für eine Theorie der Politik (Mueller 1995: 1) Dabei stellt sie einerseits die Frage, wie sich die politischen Akteure als rationale Nutzenmaximierer im politischen Prozess verhalten und zu welchen Resultaten dieses Verhalten führt. Auf der anderen Seite aber fragt sie sich, wie eine rationale politische Verfassung und rationales politisches Handeln aussehen. Rational sind für die Neue Politische Ökonomie eine Verfassung und eine Politik, die von einem Kollektiv von rationalen Nutzenmaximierern ausgewählt würde. Rationale Nutzenmaximierer oder Homines oeconomici würden den Grundannahmen des Modells gemäß eine solche Politik bevorzugen, die ihnen wechselseitig den größtmöglichen Vorteil verschafft (Buchanan/Tullock 1962, Buchanan 1975, Bernholz/Breyer 1984, Petersen 1996, Faber/Manstetten/Petersen 1997, Petersen /Faber 2000). Auf diese Modellierung des politischen Prozesses stützt die Neue Politische Ökonomie ihre Empfehlungen.

Wie würde in dieser Perspektive das Problem der Arbeitslosigkeit behandelt werden? Der Homo oeconomicus wäre für das Gerechtigkeitsargument nicht ansprechbar; denn ihm geht es allein um Effizienz. Die Arbeit ist für ihn ausschließlich ein Mittel, um Güter und Dienstleistungen bereit zu stellen, m.a.W. ein Mittel, um die von ihm präferierten Ziele zu erreichen. Arbeit ist Mühe und deshalb stellt mit Arbeit verbrachte Zeit Kosten dar, weil er in dieser Zeit auf die eigentlich gewünschte andere Aktivitäten verzichten muss. Deswegen hat der Homo oeconomicus kein unmittelbares Interesse daran, Arbeit oder Arbeitsplätze zu schaffen. Vollbeschäftigung wird der Homo oeconomicus nur erstreben, wenn die Wohlfahrtsgewinne, d.h. der Zuwachs an Gütern und Dienstleistungen einen größeren Nutzen

für ihn stiftet, als ihm durch die Mehrarbeit Kosten entstehen. Das bedeutet, der Homo oeconomicus hat kein originäres Interesse daran, etwa durch die Öffnung des Niedriglohnssektors oder durch Kombilöhne und durch staatliche Beschäftigungsmaßnahmen möglichst vielen Menschen zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen.

Der Homo oeconomicus wird vielmehr für folgendes Argument zugänglich sein: Die moderne, hoch technisierte Marktwirtschaft stellt an die Arbeitenden hohe Anforderungen hinsichtlich ihrer fachlichen und sozialen Kompetenz. Diesen Anforderungen können bei weitem nicht alle Arbeitsfähigen entsprechen. Die Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit ist in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der durch die Sozialsicherung indirekt festgelegten relativ hohen faktischen Mindestlöhne bei weitem geringer als das Angebot nur eingeschränkt konkurrenzfähiger Arbeitsfähiger.

Die moderne hoch komplexe Marktwirtschaft, in der nur ein Teil der Arbeitsfähigen Beschäftigung findet, hat jedoch deutliche Wohlfahrtsvorteile gegenüber jedem anderen Wirtschaftsmodell mit Vollbeschäftigung. In diesem Falle ist es rational, an der gegenwärtigen Komplexität der Wirtschaft festzuhalten und die inkompetenten Arbeitsfähigen durch Transfers zu alimentieren. Das bedeutet, dass Arbeitslosigkeit per se keineswegs ineffizient sein muss. Ineffizient sind dagegen staatliche Beschaffungsmaßnahmen, Subventionierung von Niedriglöhnen und weitgehend die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit wäre demgemäß für den Homo oeconomicus einfach: man verzichtet auf sämtliche Versuche, unproduktive Arbeitsfähige „in Arbeit zu bringen“, wie es in der Sprache der Arbeitsverwaltung heißt, und unterhält stattdessen diese Arbeitsfähigen durch Sozialtransfers. Diese könnten recht großzügig gestaltet werden, da man ja durch den Verzicht, unproduktive Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen, sehr viel einspart.

Was haben diese Überlegungen zum Effizienzargument gezeigt? Es wurde deutlich, dass die oft selbstverständlich getroffene Annahme, Vollbeschäftigung sei per se effizient, falsch ist; denn es kann gerade effizient sein, den Produktionsfaktor Arbeit nicht in vollem Umfang zu nutzen oder auszuschöpfen.

Die eben entwickelte Argumentation auf der Basis des Homo-oeconomicus-Modells ist in der öffentlichen Diskussion in dieser Deutlichkeit nicht zu hören. Offenbar gibt es eine gewisse Scheu davor, eine solche Möglichkeit als politische Option zu erörtern, die viel ökonomische Rationalität für sich hat. Selbst Ökonomen, die sehr weitgehende Reformen der

Arbeitsmarktpolitik in Richtung zur Öffnung des Arbeitsmarktes und zur Deregulierung fordern, halten am Ziel fest, möglichst vielen Menschen einen Arbeitsplatz zu verschaffen. Auch sie halten wohl den Gedanken einer einfach hinzunehmenden und staatlich zu alimentierenden Arbeitslosigkeit für unerträglich. Welche Gründe mögen sie dafür haben, am Ziel der Vollbeschäftigung festzuhalten?

3. Die Arbeitslosigkeit aus der Perspektive des Homo politicus.

Aus der Perspektive des Homo oeconomicus erhalten wir, wie wir gesehen haben, keine Antwort auf diese Frage, da er an der Vollbeschäftigung als solcher gar kein Interesse hat. Der Homo oeconomicus ist aber ein Modell menschlichen Handelns und Verhaltens, das nur eine Seite dieses Handelns und Verhaltens erfasst. Das politische Handeln können wir mit diesem Modell nur unzureichend und allenfalls teilweise verstehen.³ Wir benötigen daher eine ergänzende Dimension des menschlichen Handelns; denn Menschen handeln im Politischen nie nur als Homo oeconomicus, sondern immer auch als Homo politicus. Wir können den Homo politicus als einen Menschen verstehen, der bei politischen Fragen nicht seinen eigenen Nutzen maximieren möchte, sondern in der Gemeinschaft am gemeinen Wohl und der Gerechtigkeit interessiert ist. Das heißt die Menschen verfolgen zusammen mit den anderen Mitgliedern eines Gemeinwesens, eines Staatswesens oder einer sonstigen Gemeinschaft gemeinschaftliche Ziele. Diese Ziele müssen letztlich die Zustimmung aller finden und von allen getragen werden können, m.a.W. die Ziele müssen im allgemeinen Interesse liegen und der Forderung nach Gerechtigkeit genügen. Wir können den Homo politicus als einen Menschen verstehen, der nicht seinen eigenen Nutzen maximieren möchte, sondern in der Gemeinschaft am gemeinen Wohl und der Gerechtigkeit interessiert ist. Der Homo politicus fragt nicht wie der Homo oeconomicus: „Was ist für *mich* das Beste?“ sondern: „Was ist für *uns alle* das Beste?“ Das ist für ihn die primäre Frage. In diesem „*wir alle*“ liegt zweierlei: erstens betrachtet der Homo politicus alle Menschen als prinzipiell gleich, nämlich als gleich in ihrer Natur und ihrer Bedingtheit, in ihren Rechten und in ihren wesentlichen Interessen. Der Homo politicus muss also das haben, was Chesterton (1905/2004: 232) „die spontane demokratische Regung“ nennt: „Sie besteht in einer instinktiven Haltung, in dem Empfinden, das alles, worin sämtliche Menschen übereinstimmen, unsagbar wichtig, und alles, worin sie sich unterscheiden (wie etwa der bloße Verstand), fast unsagbar unwichtig ist.“ Zweitens

³ In Petersen 1996, Faber, Manstetten, Manstetten 1997 und Faber/Petersen und Schiller 2002 haben wir diese These entwickelt und begründet. In Petersen/ Faber 2000 haben wir gezeigt, dass es sich beim Konzept des Homo politicus nicht nur um ein konsistentes Modell handelt, sondern dass es empirisch gehaltvoll ist, m.a.W. dass es in der Realität Menschen gibt, die entsprechend diesem Modell handeln.

betrachtet der Homo politicus den Menschen als ein Gemeinschaftswesen, d.h. als jemanden, der in seiner ganzen Existenz und d.h. auch schon in seiner Bestimmung seiner Ziele und Präferenzen auf die Gemeinschaft mit anderen bezogen und von dieser Gemeinschaft abhängig ist.

Um Mißverständnisse zu vermeiden, weisen wir darauf hin, dass wir nicht davon ausgehen, dass der Mensch entweder ein Homo oeconomicus oder ein Homo politicus ist, sondern dass es sich um zwei Dimensionen menschlichen Verhaltens handelt

Faber/Manstetten/Petersen 1997:

Was ist in der Frage der Arbeitslosigkeit für den Homo politicus der entscheidende Gesichtspunkt? Anders als der Homo oeconomicus sieht der Homo politicus, dass Menschen ein Interesse haben, tätig zu sein. Sie wollen durch dieses Tätigsein sich selbst erhalten und, wenn sie in einer Gemeinschaft leben, dabei zugleich für Andere, letztlich für alle, tätig und nützlich sein. Erst in diesem Tätigsein für Andere erfahren wir uns als ein nützliches Glied der Gemeinschaft und gewinnen dadurch deren Anerkennung.

Für den Homo oeconomicus ist die Arbeit nur ein Mittel zur Erreichung präferierter Ziele; denn sie ist mit Kosten an Zeit, Kraft und Wahlmöglichkeiten verbunden.. Das Ziel des Homo oeconomicus wird sein, mit gegebener Arbeit möglichst viel zu erreichen. Jenseits dieses Nutzen- und Kostenaspekts hat die Arbeit für den Homo oeconomicus keine Bedeutung. Das heißt, die Arbeit ist für sich selbst nichts, sie ist kein Selbstzweck.

Der Homo politicus aber betrachtet den Menschen als ein Gemeinschaftswesen und zwar als ein wesentlich tätiges Gemeinschaftswesen (Faber/Manstetten/Petersen 1997; Faber/Petersen/Schiller 2002). Wenn wir den Menschen in dieser Weise betrachten, dann hat die Arbeit jenseits von Nutzen- und Kostenüberlegungen einen Sinn in sich selbst. Wir möchten diesen Sinn der Arbeit in drei Punkten unterscheiden:

1. Als Tätiger kann der Mensch seinen Lebensunterhalt selbst bestreiten. Er ist darin selbstständig, dass er nicht von Anderen abhängig ist, die ihn unterhalten und ernähren.

2. Wer arbeitet, erprobt und entwickelt die eigenen Fähigkeiten. Das kann auch für einfache, gering qualifizierte Tätigkeiten zutreffen. Dabei wollen wir freilich nicht übersehen, dass Arbeit auch abstumpfend und verschleißend sein kann, vor allem, wenn es sich um körperlich anstrengende und einfache Tätigkeiten handelt. Das gilt aber ebenso für anspruchsvolle und komplexe Tätigkeiten.

3. Wer arbeitet, das haben wir bereits angesprochen, leistet einen Beitrag zur allgemeinen Wohlfahrt, das bedeutet, er nimmt an den Angelegenheiten der Gemeinschaft tätigerweise teil und gewinnt dadurch Anerkennung bei den Anderen. Erst dadurch kann der Mensch ein Interesse und Teilnahme für politische Angelegenheiten entwickeln. Im Gegensatz dazu hat der Arbeitslose keine Meinung für vieles, was den Arbeitenden interessiert, da er zu vielen Fragen kein Interesse hat. Er tendiert daher dazu, unpolitisch zu sein.

Wem also die Möglichkeit zur Arbeit fehlt, der ist daran gehindert, sein Menschsein zu entfalten. Wem die Möglichkeit zur Arbeit vorenthalten wird, dessen Menschenrecht wird verletzt.

4. Gerechtigkeit aus der Perspektive des Homo politicus

Wir haben oben gesagt, dass der Homo politicus als wesentliches Ziel die Gerechtigkeit als Basis der Gemeinschaft verfolgt. Wenn unfreiwillige Arbeitslosigkeit ein Unrecht ist, dann verlangt also die Gerechtigkeit, jedem die Möglichkeit zur Arbeit zu verschaffen. Was aber ist Gerechtigkeit für den Homo policus? Oder anders gesagt, was ist Gerechtigkeit in einer politischen Gemeinschaft?

4.1 Was ist Gerechtigkeit? - Verteilungsgerechtigkeit und Ordnungsgerechtigkeit

Wir möchten in dem Begriff der Gerechtigkeit eine grundlegende Unterscheidung einführen und wollen diese Unterscheidung direkt am Gegenstand der Arbeitslosigkeit erläutern. Jedem die Möglichkeit zur Arbeit zu geben, ist offensichtlich ein Verteilungsproblem. In dieser Perspektive betrachten wir einen Arbeitsplatz als ein Gut, das gerecht verteilt werden muss. Die Verteilungsgerechtigkeit verteilt Güter und Lasten aufgrund von Ansprüchen. Diese Ansprüche können sich ergeben aus Bedürftigkeit (Bedarf), Verdienst, erworbenen Rechten etc.. Was jedoch ein anerkennungsfähiger Anspruch ist, ist eine Frage der zugrunde liegenden Ordnung und in die Ordnung inkorporierten Menschenbild einer Gemeinschaft. Die im moralischen Sinn gute Ordnung der Gemeinschaft bezeichnen wir als *Ordnungsgerechtigkeit*.⁴ Nehmen wir das Beispiel des Aristoteles. Aristoteles hat ein Modell eines guten Lebens und damit verbunden eine Idee des guten Menschen. Beides ist an

⁴ Wir verstehen den Terminus Ordnungsgerechtigkeit nicht im Sinne der „ordnenden“ (orthetischen) Gerechtigkeit des Aristoteles (Nicomachische Ethik, Buch V). Die orthetische Gerechtigkeit ist die Gerechtigkeit des Richters, der den freiwilligen und unfreiwilligen „vertraglichen Verkehr“ unter den Polisbürgern ordnet.

das Leben des Bürgers in der griechischen Polis angelehnt (Aristoteles 1994: 133 f. (Politik Buch 3, Kap. 4); vgl. Macintyre 1988: 199). Dieses gute Leben besteht darin, im Leben der Polis gewissermaßen aufzugehen und die von diesem guten Leben geforderten Tugenden auszubilden. Der gute Mensch ist der tugendhafte Mensch und das gute Leben ist das tugendhafte Leben. In dieser konkreten Idee einer bestimmten Ordnungsgerechtigkeit, kann es einen Anspruch auf Arbeit überhaupt nicht geben. Aristoteles würde einen solchen Gedanken als unsinnig zurückweisen. Denn Aristoteles folgte der in der griechischen Antike allgemeinen Verachtung der Arbeit. Arbeit galt menschenunwürdig und sollte nach Möglichkeit von Sklaven verrichtet werden.

Die Moderne unterscheidet sich von Aristoteles nicht dadurch, dass der Begriff der Ordnungsgerechtigkeit keine Rolle mehr spielte, und Gerechtigkeit nur noch Verteilungsgerechtigkeit wäre. Auch wir müssen nämlich eine Entscheidung darüber treffen, was wir als ein Gut, was als ein Übel, und was wir als einen Anspruch anerkennen wollen. Dass wir, anders als Aristoteles, einen Anspruch auf Arbeit kennen, hat darin seinen Grund, dass wir der Arbeit eine andere Stellung in der Idee des guten Lebens und der gerechten Ordnung zuweisen. Wir halten denjenigen, der nicht in der Arbeit seine Kräfte entwickelt und erprobt und zum Wohl des Ganzen beiträgt, für einen in seinen Möglichkeiten entscheidend verkürzten Menschen. Für uns ist die Arbeit ein notwendiger Bestandteil des guten Lebens, während Aristoteles glaubte, sie aus dem guten Leben auszuschließen zu müssen.

Wir möchten diese Unterscheidung zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Ordnungsgerechtigkeit noch einmal aus einer anderen Perspektive betrachten: Auf den ersten Blick scheint es bei der Gerechtigkeit, die auch oft als soziale Gerechtigkeit bezeichnet wird, nur darum zu gehen, dass bestimmte Dinge in einer Gemeinschaft gerecht verteilt werden (Aristoteles 1995: 106). Gerechtigkeit in diesem Sinne ist Verteilungsgerechtigkeit. In dieser Perspektive geht es bei Gerechtigkeit um die Verteilung von Einkommen, Eigentum, Ansprüchen, Konsum und Bildungschancen sowie dem Zugang zu wichtigen Positionen in der Gemeinschaft. Wenn aber Arbeitslosigkeit als Unrecht bezeichnet werden kann, zeigt das, dass zur Gerechtigkeit in einer Gemeinschaft mehr gehört als nur die gerechte Verteilung von Gütern im weitesten Sinne. Wenn es nicht nur darum geht, vorhandene Arbeitsmöglichkeiten zu verteilen, sondern Arbeit als ein meritorisches Gut bereit zustellen, d.h. ein Gut, an dem ein übergeordnetes gemeinschaftliches Interesse unabhängig von individuellen Präferenzen besteht, dann verlangt die Gerechtigkeit eine bestimmte Struktur, eine Ordnung, die unter anderem jedem zu arbeiten ermöglicht. Deshalb ist die Gerechtigkeit des Homo politicus nicht

nur und nicht in erster Linie Verteilungsgerechtigkeit, sondern eine Ordnungsgerechtigkeit. An dieser Ordnungsgerechtigkeit ist die Verteilungsgerechtigkeit nur ein Aspekt.

Der Begriff der Ordnungsgerechtigkeit ist ein in der öffentlichen Diskussion ungewohnter und darüber hinaus nicht einfacher Begriff; denn dieser Begriff umfaßt die Bedingungen eines guten Lebens des Menschen in einer Gemeinschaft (vgl. hierzu auch Faber/Manstetten 2004 und Faber/Manstetten/Petersen 2006). Deswegen könnte man gegen einen solchen Begriff von Ordnungsgerechtigkeit den Einwand erheben, die Moderne habe zu ihrer Voraussetzung die individuelle Freiheit und das gute Leben; beides sei jedoch etwas, das jeder nur für sich selbst finden könne und nichts, das ihm die Gemeinschaft einfach vorgeben könne. Uns geht es nicht darum, die individuelle Freiheit in Abrede zu stellen, wir weisen jedoch daraufhin, dass trotz unserer Überzeugung vom Primat der individuellen Freiheit eine weitgehende Einigkeit darüber herrscht, dass viele wesentliche gemeinschaftliche Elemente zum guten Leben eines jeden Einzelnen gehören, nämlich geschützter Genuß von Freiheit und Rechten, Gesundheit, Bildung, die Möglichkeit, sich politisch und religiös zu betätigen, Wohlstand, öffentliche Güter, Erfolg im Beruf, d.h. die wahrgenommene Möglichkeit zu arbeiten, sich in der Arbeit auszuzeichnen und dadurch gesellschaftliche Anerkennung zu gewinnen (Faber/Manstetten/Petersen 1997). Zum Teil gelten diese Bestandteile des guten Lebens als Menschenrechte. Mit dem Begriff der Ordnungsgerechtigkeit meinen wir eine Struktur von Gemeinschaften, die ihre Mitgliedern in bestmöglicher Weise in die Lage versetzt, ein gutes Leben zu führen im dem Sinn, wie wir es gerade oben beschrieben haben.

4.2 Normativität und Faktizität im Begriff der Ordnungsgerechtigkeit

Ordnungsgerechtigkeit kann beschrieben werden als eine Ordnung, in der eine Gemeinschaft ihren Mitgliedern Rechte und Ansprüche gewährt, sowie ihren Bedürfnissen entgegenkommt und somit ihnen insgesamt das Recht gibt, ein gutes Leben zu führen. Die Idee des guten Lebens hat den Charakter einer Norm, insofern sie bestimmte Elemente des Lebens im moralischen Sinne als gut und erstrebenswert auszeichnet. Die Ordnungsgerechtigkeit, insofern sie dieser Norm des guten Lebens entspricht, ist also selbst normativ. Jedoch erschöpft sie sich nicht in dieser Normativität. Vielmehr hat sie nur einen *normativen Aspekt*. Wir hatten oben die Ordnungsgerechtigkeit als einen schwierigen Begriff bezeichnet. Diese Schwierigkeit gründet vor allem in ihrer Komplexität; denn sie hat neben dem normativen Aspekt auch einen *faktischen* oder Erhaltungsaspekt. Das gute Leben ist nicht nur ein System von Normen, sondern ein wirkliches Leben mit realen Elementen und

abhängig von realen Bedingungen. Die Ordnung einer Gemeinschaft ist nur dann gerecht, wenn sie den faktischen Bedingungen Rechnung trägt, unter denen die Gemeinschaft sich allein erhalten kann. Anders gesagt: nur eine Ordnung, die in der Welt bestehen kann, ist eine gerechte Ordnung im Sinne der Ordnungsgerechtigkeit. Oder wie Hegel (1970: 243; *Rechtsphilosophie* § 130) einmal bemerkt: „*Fiat iusititia* darf nicht *pereat mundus* zur Folge haben.“⁵ Das heißt zum Beispiel für diejenigen, die sich intensiv mit Umweltproblemen beschäftigt haben, dass individuelle Ansprüche auf Güter und deren Konsum niemals ohne Berücksichtigung der Umweltbedingungen der modernen Wirtschaft gerechtfertigt werden können. Das bedeutet für die Norm der individuellen Freiheit, die wir als Bestandteil des guten Lebens in der Moderne ansehen, dass sie nicht als schrankenlose Freiheit des Konsums verstanden werden kann.

Bezogen auf die Arbeit bedeutet die Unterscheidung dieser beiden Aspekte der Ordnungsgerechtigkeit Folgendes: Einerseits soll allen die Möglichkeit gegeben werden zu arbeiten (normativer Aspekt), andererseits ist zu fordern, dass durch die Arbeitenden das getan wird, was zu Erhaltung der Gemeinschaft nötig ist (faktischer bzw. Erhaltungsaspekt). Zwischen diesen beiden Aspekten der Ordnungsgerechtigkeit kann eine Spannung bestehen. Diese Spannung resultiert daraus, dass es unter dem normativen Aspekt der Ordnungsgerechtigkeit vor allem um Ansprüche der Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft geht, während sich mit dem Erhaltungsaspekt der Ordnungsgerechtigkeit vor allem Forderungen der Gemeinschaft gegenüber den Einzelnen verbinden.

In der öffentlichen Diskussion dominiert einmal der eine und einmal der andere Aspekt. Der normative Aspekt steht im Vordergrund, wenn gefordert wird, Arbeitslosen ausreichende Arbeitsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, die ihren Qualifikationen entsprechen sowie nicht als unzumutbar empfunden werden und mit denen zugleich ein Einkommen verbunden ist, das den Ansprüchen der Arbeitenden genügt. Dagegen haben diejenigen vor allem den faktischen bzw. Erhaltungsgesichtspunkt im Sinn, die durch Senkung des Arbeitslosengeldes und durch die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme einer Arbeit Druck auf die Arbeitslosen ausüben und dadurch die sozialen Sicherungssysteme entlasten wollen.

Wie soll zwischen diesen beiden, dem normativen und dem faktischen – häufig miteinander in Widerstreit stehenden – Aspekten vermittelt werden? Dafür gibt es offenbar keine generellen Regeln. Wie zu entscheiden ist, hängt von der einzelnen Situation ab, von ihren wechselnden und oft unvergleichbaren Umständen. Was für die Erhaltung der

⁵ Hegel spielt hiermit auf den Wahlspruch Kaiser Ferdinands I. an: Es geschehe Gerechtigkeit, mag auch die Welt darüber zugrunde gehen.

Gemeinschaft notwendig ist, was eine zumutbare und was eine unzumutbare Tätigkeit ist, was ein angemessenes Einkommen ist, das ist immer eine Frage der Urteilskraft; denn solche Fragen lassen sich nie ein für allemal beantworten. Hier gibt es oft nicht eine Antwort, die genau die richtige ist. Es reicht daher aus, eine allgemeine Antwort zu finden, die allgemein Beifall findet und deswegen allgemein akzeptiert wird. Eine solche Antwort lässt sich nicht schlüssig aus den Umständen der Situation ableiten. Unter diesen Bedingungen ein Urteil zu treffen, das gleichwohl Anspruch auf allgemeine Zustimmung erheben kann, ist eine Fähigkeit der Urteilskraft (Kant 1983: 288 f., 291, 390 f; Petersen/Faber 2005).

5. Marktwirtschaft und Gerechtigkeit

Auch wenn der Konflikt zwischen den verschiedenen Ansprüchen zwischen dem Individuum auf der einen und der Gesellschaft auf der anderen Seite sich nicht allgemein entscheiden lässt, haben die modernen Staaten eine grundsätzliche Antwort gegeben auf die Frage, wie eine gerechte Ordnung im Prinzip auszusehen hat: Eine gerechte Ordnung der Wirtschaft ist die Marktwirtschaft: wirtschaftliche Zusammenarbeit erfolgt grundsätzlich im Wege freiwilliger Austauschprozesse. Als gerechte Ordnung der Wirtschaft bot sich die Marktwirtschaft an, weil sie beiden Aspekten der Ordnungsgerechtigkeit genügt: Einmal gibt sie dem Einzelnen die Möglichkeit, nach freier Entscheidung Arbeit auf dem Markt anzubieten. Auf der anderen Seite ermöglicht in der Regel die Marktwirtschaft, dass die Güter, die eine Gemeinschaft benötigt, zur Verfügung gestellt werden. Insofern dieses Bild von der Marktwirtschaft richtig ist, erfüllt die Marktwirtschaft tatsächlich zentrale Forderungen der Ordnungsgerechtigkeit: In positiver Hinsicht ist sie offenbar in der Lage, zur Sicherung ihres materiellen Bestandes einer Gemeinschaft einen entscheidenden Beitrag zu leisten. In normativer Hinsicht kommt sie auch Ansprüchen der Individuen entgegen, indem sie ihnen eine frei gewählte berufliche Tätigkeit ermöglicht, mit der sie Ansehen und Einkommen erlangen können.

Die Stärke, aber auch das Problem der Marktwirtschaft ist, dass es hier niemanden gibt, der für das wirtschaftliche Gesamtergebnis, d.h. für die Gesamtheit der erzeugten Güter auf der einen Seite und der gleichfalls erzeugten Übel (Rohstoffverbrauch, Übernutzung natürlicher Ressourcen, Verlust an Biodiversität, Abfälle, Abwässer und Schadstoffe) auf der anderen Seite direkte Verantwortung trägt oder tragen könnte. Denn die marktwirtschaftlichen

Prozesse sind spontan und stehen nicht in der Macht irgendeiner Instanz.⁶ Jedoch gibt es eine indirekte Verantwortung für die Resultate der Marktwirtschaft, und die liegt bei der politischen Gemeinschaft. Denn diese hat sich für die Marktwirtschaft entschieden und entscheidet sich fortwährend für diese Wirtschaftsform dadurch, dass sie insbesondere die Institutionen bereitstellt, ohne die die Marktwirtschaft nicht funktionieren kann. Können wir angesichts dieser Probleme wirklich sagen, dass die Marktwirtschaft eine im Sinne der Ordnungsgerechtigkeit akzeptable Struktur der Wirtschaft ist? Wir können diese Frage nur mit einer Einschränkung bejahen. Diese Einschränkung liegt darin, dass es offensichtlich Dinge gibt, die in der Wirtschaft im Sinne der Ordnungsgerechtigkeit erforderlich sind, die aber nur durch kollektives Handeln zu erreichen sind und deshalb nach einer Verantwortung verlangen, wie sie sich auf dem Markt nicht findet. Das ist auch in den Wirtschaftswissenschaften seit langem bekannt. Kollektives Handeln ist erforderlich, um sogenannte Marktversagen zu beheben: öffentliche Güter müssen bereitgestellt werden, Marktverzerrungen aufgrund der Vorteile der Massenproduktion durch Kartellrecht reguliert werden, positive sowie negative externe Effekte sowie die langfristigen Wirkungen wirtschaftlicher Tätigkeit, insbesondere auf die Umwelt, müssen durch politische und wirtschaftliche Maßnahmen berücksichtigt werden (vgl. z.B. Bernholz und Breyer 1984). Bei diesen Phänomenen handelt es sich im Wesentlichen um Effizienzprobleme. Sie betreffen die positive Seite der Ordnungsgerechtigkeit.

In normativer Hinsicht kann gegen die Marktwirtschaft eingewendet werden, dass sie systematisch zu einer ungerechten Verteilung der Güter und Chancen führt. Diese Kritik begleitet die Marktwirtschaft seit dem frühesten Stadium ihrer Entwicklung. Mit besonderer Schärfe haben sie Jean Jaques Rousseau, ein Zeitgenosse Adam Smith's, und Karl Marx vorgetragen. Hegel (1970: 389; § 244), der mit dem Werk von Adam Smith innigst vertraut war, bemerkt über die Dynamik der Marktwirtschaft: „Das Herabsinken einer großen Masse unter das Maß einer gewissen Subsistenzweise, die sich von selbst als die für ein Mitglied der Gesellschaft notwendige reguliert [...], bringt die Erzeugung des *Pöbels* hervor, die hinwiederum zugleich die größere Leichtigkeit, unverhältnismäßige Reichtümer in wenige Hände zu konzentrieren, mit sich führt.“ Auch das *Differenz-* oder *Unterschiedsprinzip*⁷ in John Rawls (1975: 95-104) Theorie der Gerechtigkeit ist auf diese Tendenz zur

⁶ Wie wir ausführlich in Petersen/Faber 2005 und Baumgärtner et al (2006: Teil 3) dargestellt haben, setzt die Möglichkeit Verantwortung für Etwas zu übernehmen, Macht und Kontrolle über dieses Etwas voraus.

⁷ Dieses Prinzip besagt: von der Gleichheit darf abgewichen werden, wenn dadurch die Schlechtergestellten den größten Nutzen aus der Ungleichverteilung ziehen können.

Ungleichverteilung der Marktwirtschaft bezogen.⁸ Der Ungleichverteilung kann die Gemeinschaft wiederum mit kollektivem Handeln entgegenwirken etwa durch Einkommensumverteilung, Bereitstellung öffentlicher Güter und Regulierung der Märkte.

6. Arbeit und Marktwirtschaft

Wie also stellt sich nun das Verhältnis von Arbeit und Marktwirtschaft unter Aspekten der Gerechtigkeit dar? Die Ordnungsgerechtigkeit fordert zweierlei: in normativer Hinsicht, dass alle, die die Fähigkeit zur Arbeit haben, auch die Möglichkeit dazu erhalten. Auf der anderen Seite soll in positiver Hinsicht die Marktwirtschaft dafür sorgen, dass alle Arbeiten, nach denen private Nachfrage und öffentlicher Bedarf besteht, auch erbracht werden.

Offensichtlich besteht ein Defizit der Marktwirtschaft in normativer Hinsicht. Mit dem Begriff der Arbeitslosigkeit oder Massenarbeitslosigkeit wird darauf verwiesen, dass ein erheblicher Teil der Mitglieder der Gemeinschaft keine Möglichkeit hat, durch die eigene Arbeit den Lebensunterhalt zu bestreiten. Ist das aber ein Defizit der Marktwirtschaft als solcher? Viele Ökonomen machen geltend, dass die politische Gemeinschaft, der Staat, selbst die Arbeitslosigkeit verschuldet durch seine Versuche, Verteilungsgerechtigkeit herzustellen. Durch die Alimentierung der Arbeitslosigkeit verzerre der Staat das Marktgeschehen und blockiere die Selbstregulierungsfähigkeit des Marktes. Die staatlichen Maßnahmen führten dazu, dass Arbeit verteuert und deswegen weniger nachgefragt wird, bzw. sie beseitigen den Anreiz, Arbeit zu den herrschenden Marktpreisen anzunehmen.

Diese Kritik ist nicht von der Hand zu weisen, aber sie bedarf einer differenzierten Betrachtung. Ist die Arbeitslosigkeit auf der einen Seite eine Folge davon, dass der Staat zu viel tut, so auf der anderen Seite aber auch, dass er zu wenig unternimmt. Betrachten wir z.B. die Frage der Bildung. Kaum jemand bezweifelt, dass die Bildung der Arbeitsfähigen einen entscheidenden Einfluß auf ihre Beschäftigungschancen hat. Es herrscht Konsens darüber, dass von der Arbeitslosigkeit in erster Linie die Unqualifizierten betroffen sind. Dieses Problem dürfte sich in Zukunft weiter verschärfen, da durch die Technisierung und Globalisierung die Arbeitswelt immer komplizierter wird und deswegen immer mehr Flexibilität und Qualifikation von den Arbeitenden verlangt wird. Wie empirische Studien

⁸ F.A. von Hayek macht in seinen Schriften verschiedentlich geltend, dass die Verteilungsergebnisse des Marktes, weil sie von niemandem bewusst herbeigeführt werden, genauso wenig gerecht oder ungerecht sein könnten wie das Wetter. Dieser Einwand ist nur insofern berechtigt, als man nicht die Reichen für die Armut der Armen verantwortlich machen könnte, wie wir aber oben gesagt haben, gibt es eine indirekte Verantwortung der Gemeinschaft für die sich spontan ergebenden Verteilungen des Marktes, insofern die Marktwirtschaft als solche politisch gewollt ist.

belegen, hat der Anteil der ungelerten oder unqualifizierten Arbeiter in Deutschland in den letzten Jahrzehnten von 20 % auf 33 % zugenommen (Abelshauser 2006) Das ist zurückzuführen auf eine Reihe von Faktoren.

1. Die oben bereits erwähnte Absicherung gegen Arbeitslosigkeit sowie die umfassende und die sich ausweitende soziale Absicherung, insbesondere seit Anfang der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts.

2. Mit Beginn der Einführung der Sozialhilfe zu Beginn der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts wurde die Spreizung der Löhne zwischen den Facharbeitern und den ungelerten Arbeitern geringer.

Diese beiden Faktoren haben dazu geführt, dass in den letzten Jahrzehnten ein zu geringer Anreiz bestand, sich beruflich weiterzubilden.

3. Diese Probleme hat der Staat noch dadurch gefördert, dass er die Zuwanderung von Geringqualifizierten massiv gefördert hat.

Zumindest in Hinsicht auf die unter 1. und 3. genannten Gründe hat der Staat zu viel getan, während er in Bezug auf die Berufsbildung zu wenig getan hat.

7. Politische Verantwortung und Arbeit.

Aus der Sicht der Marktwirtschaft bleibt die Frage der Verantwortung für das Gesamtergebn offen . Daher stellt sich die Frage, ob der Staat zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zuviel oder zu wenig, das Richtige oder das Falsche tut. Das aber ist eine nicht nur umstrittene Frage. In der öffentlichen Diskussion entsteht der Anschein, als sei es unmöglich, die Kontroversen um diese Fragen rational zu entscheiden. Das hat seinen Grund darin, dass von den Kontrahenten ganz unterschiedliche Gesichtspunkte und Prinzipien ins Spiel gebracht werden, wie etwa die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, soziale Folgen der Arbeitslosigkeit, die Interessen und Besitzstandsansprüche der Arbeitnehmer, Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, Chancengleichheit, die individuelle Verantwortung des Einzelnen, die kollektive Verantwortung, usw.. Je nachdem, welchen dieser Gesichtspunkte man wählt und gegebenenfalls absolut setzt, kommt man dazu, unterschiedliche Arbeitsmarktpolitiken zu fordern.

Nach unserer Auffassung ist eine Entscheidung für die eine oder andere Arbeitsmarktpolitik nicht möglich, solange man nicht auf die grundlegende Verantwortung sowohl des Staates als auch des Einzelnen als Homo Politicus zurückgeht, die Verantwortung

nämlich für Gerechtigkeit und das Wohl der Gemeinschaft. Wir haben oben dargelegt, in welcher Weise, die Arbeit ein wesentliches Element einer gerechten Ordnung einer Gemeinschaft ist. Ob der Staat nun aktiv in den Arbeitsmarkt eingreift oder sich im Gegenteil Zurückhaltung auferlegt, er bleibt in beiden Fällen in der Letztverantwortung für das Wohl der politischen Gemeinschaft (vgl. Petersen/Faber 2005), d.h. er ist der Ordnungsgerechtigkeit verpflichtet. Dieser Gedanke der politischen Letztverantwortung macht zugleich deutlich, dass die Arbeitspolitik nicht unabhängig ist von Fragen der Einkommensverteilung, der Bildungspolitik, der Mobilität und Durchlässigkeit der Gesellschaft. Auf den Zusammenhang zwischen Bildung, Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeit haben wir oben schon hingewiesen. Unter dem Gesichtspunkt der Ordnungsgerechtigkeit lassen sich auch die eben erwähnten Gesichtspunkte ordnen und gegeneinander abwägen. Deshalb ermöglicht das Konzept der Ordnungsgerechtigkeit eine begründete und nicht willkürliche Entscheidung darüber, welche dieser Gesichtspunkte wie zu gewichten sind.

Der Verweis auf die Letztverantwortung des Staates stellt die Komplexität des Problems der Arbeitslosigkeit klar vor Augen. Diese Perspektive läßt die Handlungsfähigkeit des Staates als sehr begrenzt erscheinen. Nicht wenige Ökonomen betonen diese Begrenztheit und leiten daraus die Forderung ab, der Staat solle sich aus der Arbeitsmarktpolitik weitgehend zurückziehen.

Der Eindruck engbegrenzter oder sogar fehlender Handlungsmöglichkeiten ist oft die Reaktion auf Enttäuschungen, die daher rühren, dass man zunächst die Handlungsmöglichkeiten überschätzt. Überschätzung aber und ihr Gegenteil haben ihren Grund in der Vernachlässigung der zeitlichen Dimension unseres Handelns. Denn die Zeit setzt zwar einerseits unseren Möglichkeiten tatsächlich Grenzen, andererseits aber eröffnet sie gerade Handlungsspielräume. Umfassende Ziele lassen sich kurzfristig selten erreichen, langfristig aber kann auch das verwirklicht werden, was sich in einem kurzen zeitlichen Horizont als unmöglich darstellt. (vgl. Faber/ Frank/ Klauer/ Manstetten/ Schiller/Wissel 2005). Für den Arbeitsmarkt wie für andere Felder der Politik bedeutet das, dass die Politik beständig und stetig sein muss und über einen längeren Zeitraum ihre Ziele im Auge behalten muss. Das erfordert einen beständigen Willen und Geduld. Geduld schützt vor Frustrationen, sie setzt aber zugleich die Hoffnung und das Vertrauen voraus, dass das angestrebte Ziel erreicht werden kann. Diese Orientierung führt zu einer Stetigkeit der Politik, die es erlaubt, auch in dieser komplexen Handlungssituation erfolgreich zu handeln. So hat sich z.B. durch geeignete Maßnahmen der prozentuale Anteil von Nichtqualifizierten im Laufe der letzten sechs Jahre um drei Prozent verringert (Abelshauer 2006).

8. Wirtschaftspolitische Perspektiven für den Arbeitsmarkt: Das Beispiel Hartz IV

Wir wollen unsere Überlegungen an einem Beispiel der konkreten gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik erläutern, der Umstellung der Arbeitslosenhilfe auf das Arbeitslosengeld II, gewöhnlich Hartz IV genannt. Hartz IV hat zwei wesentliche Aspekte. Einmal wird die kommunale Sozialhilfe mit der ehemaligen Arbeitslosenhilfe zusammengelegt. Zum anderen soll die Zahlung von Arbeitslosengeld II mit einem spezifischen Beschäftigungsangebot verbunden werden. Die Empfänger des Arbeitslosengeld II sollen in sogenannten Ein-Euro-Jobs beschäftigt werden, um den Kontakt zur Arbeitswelt nicht zu verlieren. Was sind das für Tätigkeiten? Es sind Tätigkeiten, nach denen es zwar einen Bedarf, aber keine Marktnachfrage gibt, Tätigkeiten, die typischerweise von öffentlichen Arbeitgebern angeboten werden. Die Bezahlung dieser Tätigkeiten ist daher kein Lohn, sondern nur eine „Aufwandsentschädigung“. Die hier Tätigen bleiben auf die Grundsicherung durch das Arbeitslosengeld angewiesen.

Man spricht in bezug auf die „Ein-Euro-Jobs“ von einem „zweiten Arbeitsmarkt“, um diese Tätigkeiten vom „ersten Arbeitsmarkt“ zu unterscheiden, auf dem Arbeitssuchende und Beschäftigten sich ohne staatliches Zutun finden. Doch es handelt sich bei diesem „zweiten Arbeitsmarkt“ gar nicht um einen Markt. Nicht nur werden für Tätigkeiten keine Marktpreise gezahlt. Weil keine Marktpreise gezahlt werden, muss auch der Zugang von der Anbieterseite reguliert werden. Es dürfen daher nur Tätigkeiten als „Ein-Euro-Jobs“ angeboten werden, die als normale Beschäftigungsverhältnisse nicht zustande kämen. Was also ein „Ein-Euro-Job“ sein kann, hängt nicht von einem Marktprozess ab, sondern von einer kollektiv getroffenen Entscheidung – durch den Gesetzgeber, Kommunen, staatliche Behörden oder wen auch immer. Es entsteht hier also ein kollektiv regulierter Beschäftigungsbereich für Tätigkeiten, an denen ein allgemeines Interesse besteht und für die es keinen Markt gibt.

Gegen die Hartz IV Reform ist viel Kritik laut geworden, die zum Teil sicherlich berechtigt ist. So wird befürchtet, dass diese Reform zu einer Spaltung der Gesellschaft beiträgt, in solche Gruppen von Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt bestehen können, und andere, die auf Arbeitslosengeld und Ein-Euro-Jobs angewiesen bleiben. Das wiederum könnte zu wachsender und sich verfestigender Ungleichverteilung von Einkommen führen. Erschwernisse sozialen Aufstiegs und größere Undurchlässigkeit der Gesellschaft wären die Folgen.

Wir möchten diese Gefahren nicht gering schätzen, oder gar in Abrede stellen. Sie sollten jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass die Ein-Euro-Jobs einen Ansatz bieten, die beiden oben genannten zentralen Forderungen der Ordnungsgerechtigkeit zu erfüllen, nämlich

- die normative der Erfüllung berechtigter Ansprüche des Einzelnen, und
- die faktische, die Gemeinschaft selbst als solche zu erhalten.

Denn einerseits will diese Reform den Arbeitslosen die Chance eröffnen, durch Arbeit Anerkennung zu erlangen. Andererseits – und dieser Aspekt wird in der öffentlichen Diskussion kaum gesehen – kann sie dafür sorgen, dass Arbeiten, an denen die Gemeinschaft selbst ein wesentliches Interesse hat, getan werden. Nämlich solche Arbeiten, für die es nur einen Bedarf, aber keine Nachfrage gibt. Beispiele dafür sind Haushaltshilfen für kinderreiche Familien mit berufstätigen Eltern sowie für bedürftige, behinderte oder alte Menschen, Bildungsangebote für sozial Schwache und für Ausländer, Reinigung und Pflege öffentlicher Anlagen; darüber hinaus gibt es im Umweltbereich viele Möglichkeiten. Weil diese Tätigkeiten von der Gemeinschaft gebraucht werden, können sie denjenigen Anerkennung verschaffen, die sie tun.

Parallel zu den Arbeitsmarktreformen ist in der Öffentlichkeit der sogenannte Kombilohn diskutiert worden. Der Kombilohn setzt sich zusammen aus einem vom Arbeitgeber bezahlten Lohn und einer staatlichen Zulage. Er wird häufig dargestellt als ein ökonomisches Instrument der Arbeitsmarktpolitik, da er den Anreiz für die Arbeitslosen vergrößern soll, eine gering entlohnte Beschäftigung anzunehmen. Gegen diesen Vorschlag, Kombilöhne einzuführen, hat aber das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) unter dem Begriff Workfare ein Modell ins Spiel gebracht, das unseren Überlegungen zur Hartz IV Reform sehr ähnlich ist. Wie das IZA (2006: 3) ausführt, „[...] können Kombilohnmodelle nur dann überhaupt wirksam funktionieren, wenn sie mit einer Absenkung der Grundsicherung einhergehen. Damit ist jedoch sogleich ein gravierendes Umsetzungshindernis für die Politik gegeben, denn die ausreichende soziale Mindestsicherung zählt zu den zentralen Errungenschaften der deutschen sozialen Marktwirtschaft. Bevor sie fundamental in Frage gestellt wird, sollte deshalb die Alternative erprobt werden, die sich im benachbarten Ausland bereits bewährt hat und politisch leichter zu verwirklichen sein dürfte: Workfare.“

Der Begriff Workfare stammt aus dem amerikanischen und ist von *Welfare to Work* abgeleitet. Der Grundgedanke dieser Vorgehensweise ist, dass die Inanspruchnahme der Grundsicherung durch das Arbeitslosengeld an die Arbeitsfähigen an die Bereitschaft gebunden ist zu arbeiten. D.h., dass, wer auf dem Arbeitsmarkt keine Arbeit findet, eine vom

Staat angebotene Arbeit annehmen muss. Damit setzt der Staat einen faktischen Mindestlohn und er hat darüber hinaus auch die Verpflichtung, Arbeit anzubieten. Diese staatlich vergebenen Arbeitsmöglichkeiten müssen gewisse Standards erfüllen. Der Staat setzt damit ebenfalls faktisch ethisch Mindeststandards. So wird z.B niemand in Verlegenheit kommen, durch unerwünschte Werbeanrufe aus einem „Callcenter“ seinen Lebensunterhalt verdienen zu müssen.

9. Zusammenfassung: Die Idee der Ordnungsgerechtigkeit als Orientierung in der arbeitsmarktpolitischen Debatte

Wir haben das Problem der Arbeitslosigkeit aus zwei verschiedenen Perspektiven in den Blick genommen: aus der des Homo oeconomicus und der des Homo politicus. Es zeigte sich, dass für den Homo oeconomicus die Arbeitslosigkeit als solche überhaupt kein Problem ist, sehr wohl aber für den Homo politicus. Der Homo politicus denkt von der Ordnungsgerechtigkeit her. Eine Ordnung ist gerecht, wenn sie einerseits die Einzelnen zu ihrem Recht kommen läßt und andererseits in der Lage ist, sich selbst zu erhalten. Wir haben im letzten Abschnitt gezeigt, dass sich die umstrittene Arbeitsmarktreform Hartz IV als Versuch verstehen läßt, Ordnungsgerechtigkeit in diesen beiden Aspekten zu verwirklichen. Hartz IV will einerseits den Anspruch auf Beschäftigung erfüllen, andererseits dafür sorgen, dass notwendige Arbeiten getan werden, die ohne politisches Zutun unerledigt blieben.

Waren aber die umfangreichen Vorüberlegungen zu Homo oeconomicus und Homo politicus, zur Verteilungsgerechtigkeit und Ordnungsgerechtigkeit, zur Marktwirtschaft als wirtschaftlichem Ordnungsprinzip notwendig, um zu diesem Ergebnis zu gelangen? Hat hier der Berg gekreißt, um eine Maus zu gebären? Ist das IZA nicht ohne solche philosophische, sondern ausschließlich mit umfangreicher ökonomischer Analyse nicht zur gleichen Schlußfolgerung wie wir gelangt?

Blicken wir noch einmal zurück. Wir sind ausgegangen von geläufigen Diagnosen und Reformvorschlägen zur Arbeitsmarktpolitik, die einander häufig widersprechen, zwischen denen eine rationale Entscheidung aber häufig nicht möglich ist. Denn diese Vorschläge argumentieren oft von ganz unterschiedlichen Prinzipien her, zwischen denen nicht vermittelt wird und bei denen unklar bleibt, in welchem Verhältnis sie überhaupt zu einander stehen. Typischerweise sind dies Prinzipien, wie das z. B. der gerechten Verteilung auf der einen und das der Effizienz auf der anderen Seite. Mit dem Prinzip der Ordnungsgerechtigkeit haben wir ein Prinzip eingeführt, das in der Lage ist, diese unterschiedlichen Gesichtspunkte,

wie Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit, zu integrieren. Die Ordnungsgerechtigkeit bietet eine Grundlage, unausweichliche Spannungen zwischen diesen Gesichtspunkten richtig zu verorten, insbesondere weil sie auch ein Weg eröffnet, die langfristigen Erfolgchancen einzuschätzen. Damit trägt dieses Prinzip zu Orientierung und Versachlichung der Diskussion bei.

Literatur

Abelshausen, Werner (2006), Vortrag, Internationale Konferenz „State and Market in a Globalized World: Transatlantic Perspectives“, Center for American Studies, Universität Heidelberg, 5.- 8. 10.2006.

Aristoteles (1994): Politik. Reinbek.

Aristoteles (1995): Die Nikomachische Ethik. Nach der Übersetzung von Eugen Rolfes bearbeitet von Günther Bien. Hamburg.

Baumgärtner, Stefan/Faber, Malte/ Schiller, Johannes (2006), Joint Production and Responsibility in Ecological Economics. On the Foundations of Environmental Policy, Cheltenham, UK, Northampton, MA., USA.

Bernholz, Peter/Breyer, Friedrich (1984): Grundlagen der politischen Ökonomie. 2., völlig neu gestaltete Auflage. Tübingen.

Buchanan, James M. (1975), The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan. Chicago und London (deutsch: Die Grenzen der Freiheit. Tübingen 1984).

Buchanan, James M./Tullock, Gordon (1962) the Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor.

Chesterton, Gilbert Keith (1905/2004): Ketzer. Ein Plädoyer gegen die Gleichgültigkeit. Frankfurt am Main.

Faber, Malte/ Frank/ Karin/ Klauer, Bernd/ Manstetten/ Reiner/ Schiller/Johannes/ Wissel, Christian (2005). On the foundations of a general theory of stocks, Ecological Economics: 55:155-172.

Faber, Malte/Manstetten, Reiner (2004) Zurück zu Aristoteles? Wirtschaft und Philosophie, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 5: 159-168.

Faber, Malte/Manstetten, Reiner/Petersen, Thomas (1997): Homo politicus and homo oeconomicus. Political economy, constitutional interest and ecological interest. In: Kyklos 50, S. 457-483.

Faber, Malte/Manstetten,Reiner/Petersen, Thomas (2006) Wirtschaft, Politik und Religion, Glaube und Lernen. Theologie interdisziplinär und praktisch 41: 44-57.

Faber, Malte/Petersen, Thomas (2006), Marktwirtschaft und Gerechtigkeit: Der Fall der Arbeitslosigkeit, Vortrag am 26.1.2006 im Arbeitskreis „Kultur und Kritik“ der Universität Heidelberg. Mimeo.

Faber, Malte, Petersen/ Thomas/Schiller, Johannes (2002): Homo Oeconomicus and Homo Politicus in Ecological Economics, Ecological Economics 40, 323-333.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1970): Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse (1821). Frankfurt am Main.

Institut zur Zukunft der Arbeit (2000) Das Workfare-Modell des IZA: Grundstein zur Überwindung der Beschäftigungskrise, IZA KOMPAKT: 1-4.

Kant, Immanuel (1983): Kritik der Urteilskraft. In: ders., Werke in sechs Bänden. Band V, 233-620. Herausgegeben von Wilhelm Weischedel. Darmstadt.

MacIntyre, Alasdair (1988): Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart. Darmstadt.

Mueller, Dennis. (1995) Public Choice II, Cambridge.

Petersen, Thomas (1996): Individuelle Freiheit und allgemeiner Wille. James Buchanans politische Ökonomie und die politische Philosophie. Tübingen: Mohr.

Petersen, Thomas/ Faber, Malte (2000): Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik im deutschen Föderalismus. Der Ministerialbeamte als Homo politicus. Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPOL) 1/00, S. 5-41.

Petersen, Thomas/Faber, Malte (2005): Verantwortung und das Problem der Kuppelproduktion. Reflexionen über die Grundlagen der Umweltpolitik. Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPOL) 1/05, S. 35-59.

Rawls, John: A Theory of Justice. Cambridge, Harvard University Press 1971 (deutsch: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main 1975).

Sen, Amartya K. (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München.

Sennett, Richard (1999): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus. Berlin.