

Die Logik des Arbeitsmarktes (2)

Wirtschaftsleistung und Arbeitslosigkeit

Die höchste Wirtschaftsleistung wird nicht durch Minimierung der Arbeitslosigkeit erreicht.¹ Der unmittelbare Grund hierfür ist einfach. Je weiter auf einem Arbeitsmarkt, in einem Arbeitsmarktsegment oder auch von einem Unternehmen das verfügbare Arbeitskräftepotential ausgeschöpft wird, desto geringer ist die Produktivität aller Arbeitskräfte. Dies ergibt sich aus elementaren Verhaltensweisen, die allerdings von Land zu Land, von Region zu Region und von Arbeitsmarktsegment zu Arbeitsmarktsegment verschieden sein und auch im Zeitablauf stark differieren können. Ein quantitativer Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Arbeitslosigkeit kann insofern immer nur für ein bestimmtes Arbeitsmarktsegment zu einer bestimmten Zeit gültig sein. Ein solcher Zusammenhang gilt auch immer nur für ein gegebenes sozialstaatliches Umfeld, da dieses seinerseits die Einstellungen und Verhaltensweisen der Arbeitskräfte prägt. Ein solidarischer Sozialstaat etwa steht immer zumindest partiell für das Risiko der Arbeitslosigkeit ein, und dies macht es den Betroffenen zwangsläufig leichter, einen als unzumutbar empfundenen Arbeitskontrakt abzulehnen und dementsprechend länger arbeitslos zu bleiben.

In der nachfolgenden Abb. 1 ist dieser allgemeine Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung (Y) und Arbeitslosigkeit schematisch dargestellt. Die Wirtschaftsleistung sinkt nicht nur, wenn die Arbeitslosigkeit über U_0 hinaus ansteigt, sondern auch, wenn sie hinter U_0 zurückfällt. Sie erreicht dementsprechend ihr Maximum (Y_{\max}) bei einer Arbeitslosigkeit vom Ausmaß U_0 .

Die Abb. 2 ist eine andere Darstellungsweise desselben Zusammenhangs. Die vom Umfang der Arbeitslosigkeit abhängige Größe ist in dieser Abbildung die Differenz zwischen größtmöglicher und realisierter Wirtschaftsleistung.

Arbeitslosigkeit und Abgabenlast

Arbeitslosigkeit hat, weil sie teilweise vom Staat finanziert wird, immer auch eine Erhöhung der Steuer- bzw. Abgabenquote zur Folge. Zwischen der Höhe der Abgabenquote und dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit besteht wiederum

¹ Ausführlicher ist dies erläutert in B. Wehner, Die Logik des Arbeitsmarktes (1), www.reformforum-neopolis.de.

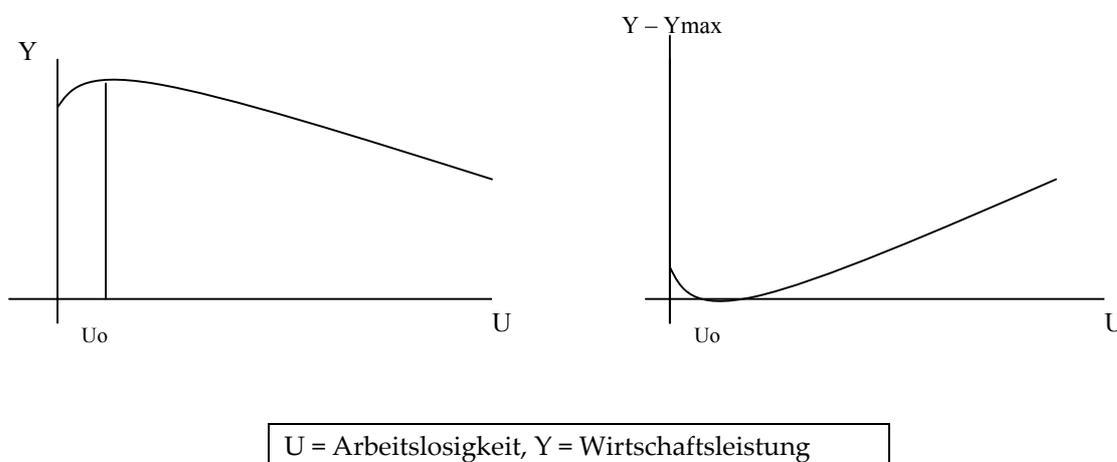


Abb. 1: Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsleistung

Abb. 2: Ausmaß der Arbeitslosigkeit und Verlust an Wirtschaftsleistung

ein unmittelbarer Zusammenhang. Zwar gibt es Abgaben wie etwa Verbrauchssteuern auf Tabak und Alkohol, die in der Wirkung fast vollständig beschäftigungsneutral sind, aber die Ausgaben für Arbeitslosigkeit lassen sich natürlich nicht ausschließlich mit solchen Steuern und Abgaben in Verbindung bringen. Wo eine staatliche Zwangsversicherung für das Risiko der Arbeitslosigkeit besteht, lassen sich die hierfür aufzubringenden Abgaben besonders eindeutig zuordnen. Dort ist klar, dass eine höhere Arbeitslosigkeit früher oder später die Beiträge zu einer solchen Versicherung erhöht, und damit erhöhen sich - zumindest, wenn die Versicherungsbeiträge ganz oder teilweise von den Unternehmen zu tragen sind - die Kosten der Arbeit. Je höher aber die Kosten der Arbeit sind, desto höher ist auch der von einer Arbeitskraft zu erbringende Wertschöpfungsbeitrag, mit dem sie ihre eigene Arbeit für einen Arbeitgeber rentabel macht. Desto mehr Arbeitskräfte scheitern daher an der Anforderung, für ihre - realen oder potentiellen - Arbeitgeber rentabel zu sein.²

Im einem solidarischen, zumindest partiell für die Folgen der Arbeitslosigkeit entstehenden Sozialstaat steigt daher mit steigender Arbeitslosigkeit die Abgabenquote, und die höhere Abgabenquote erhöht wiederum die Arbeitslosigkeit. Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsleistung bedarf insofern unter sozialstaatlichen Bedingungen einer Präzisierung. Einem direkt der Arbeitslosigkeit zurechenbaren Verlust an Wirtschaftsleistung ist derjenige hinzuzurechnen, der sich

² Dieser - hier sehr verkürzt wiedergegebene - Zusammenhang ist detaillierter dargestellt in B. Wehner, Der Arbeitsmarkt im Sozialstaat, Hamburg 2001, (1. Auflage 1991), Supplement 6, S. 246ff.

aus der arbeitslosigkeitsbedingten Erhöhung der Abgaben ergibt. Erst aus der Addition der beiden Effekte ergibt sich der Gesamteffekt, d.h. der gesamte Verlust an Wirtschaftsleistung gegenüber ihrem theoretischen Maximum.

In Abb. 3 ist das abgabenbedingte Zurückbleiben der Wirtschaftsleistung hinter ihr theoretisches Maximum als $\Delta Y_{(u-abg)}$ dargestellt. Den Gesamteffekt bildet die Kurve $\Delta Y_{(gesamt)}$ ab. Wo $\Delta Y_{(gesamt)}$ den geringsten Wert annimmt, erreicht die Wirtschaftsleistung ihren Höchstwert. In der Abbildung

wäre dies bei einer Arbeitslosigkeit im Ausmaß von U_1 der Fall.

$$Y - Y_{max} (= \Delta Y)$$

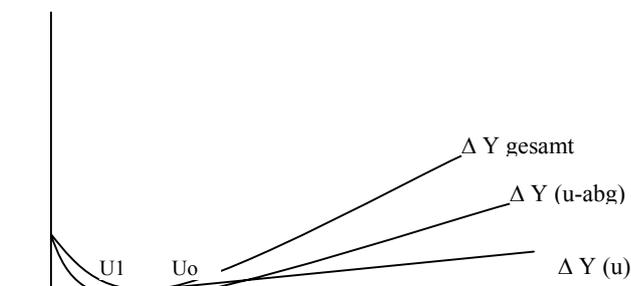


Abb. 3: Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsleistung: der Gesamteffekt

Das Diagnoseproblem

So einfach diese theoretischen Zusammenhänge erscheinen mögen, so schwierig ist es dennoch, in der Praxis eine schlüssige Diagnose anzustellen. Nirgends gibt es wirklich treffsichere Erhebungen darüber, bei welcher Arbeitslosigkeit die Wirtschaftsleistung eines Landes, einer Region oder eines Arbeitsmarktsegments tatsächlich maximiert würde und wie hoch dieses Maximum an Wertschöpfung wäre. Ungewiss ist, in welchem Maß staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt und - gewollte oder ungewollte – Einflussnahmen des Staates auf den Konjunkturverlauf das Ausmaß der Arbeitslosigkeit und damit der Wirtschaftsleistung beeinflussen. Kurz- und mittelfristig kann z.B. ein Sozialstaat arbeitslosigkeitsbedingte Aufwendungen mit Krediten finanzieren, ohne dass die Wirtschaftsleistung durch eine entsprechend erhöhte Abgabenbelastung zurückginge. Kurzfristig können auch die Wertschöpfungsbeiträge von Arbeitskräften allgemein über- oder unterschätzt werden, können also konjunkturelle Situationen entstehen, in denen die Wirtschaftsleistung bei einem anderen Ausmaß von Arbeitslosigkeit an ihre Grenze zu stoßen scheint als in einem späteren langfristigen Rückblick. Hinzu kommt, dass der quantitative Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Arbeitslosigkeit sich ständig wandelt. Man weiß daher nie genau, inwieweit das Ausmaß von Arbeitslosigkeit, bei dem die Wirtschaftsleistung maximiert würde, absichtlich oder versehentlich verfehlt wird, man weiß nicht, inwieweit ein Wandel der Einstellungen, ein Wandel vor allem des Arbeitsethos, der Gleichbehandlungsansprüche und des Leistungsethos stattgefunden hat, der sich auf die Verhaltensweisen der Marktakteure auswirkt, und man weiß auch nicht, inwieweit möglicherweise veränderte Regeln des Sozialstaats oder des Steuer- und Abgabensystems diese Verhaltensweisen beeinflussen. Man weiß, anders gesagt, weder genau, auf welcher Position der Kurve $\Delta Y_{(gesamt)}$ in Abb. 3 die Wirtschaft als ganze sich befindet, noch kennt man die genaue Lage dieser Kurve. Bevor also eine einigermaßen stichhaltige Diagnose zum längerfristigen Zusammen-

hang zwischen Wirtschaftsleistung und Arbeitslosigkeit überhaupt möglich wird, können sich entscheidende Einflussgrößen erheblich geändert haben und damit die Prämissen der Diagnose überholt sein. Sicher ist nur, dass es ein bestenfalls grob abschätzbare Ausmaß von Arbeitslosigkeit gibt, dem ein unregulierter Arbeitsmarkt langfristig zuneigen würde und bei dem die Wirtschaftsleistung ihrem Maximum nahe käme.

Die Ziele des Sozialstaats

Dieses diagnostische Problem ist nicht lösbar, und keine noch so ausgefeilte Theorie kann hieran etwas ändern. Eine gewisse Präzisierung der Diagnose wäre allenfalls im Rahmen lang angelegter gesellschaftlicher Experimente möglich. Deren Langfristigkeit schränkt aber zwangsläufig deren jeweils aktuelle Aussagekraft ein, da sich die zugrunde gelegten Einstellungen und Verhaltensweisen der Marktakteure im Verlauf eines Experiments erheblich ändern könnten. Insofern sind die politischen Handreichungen, die eine Arbeitsmarkttheorie seriöserweise leisten kann, zwangsläufig von sehr begrenztem Wert.

Hinzu kommt, dass für den Sozialstaat immer auch die Frage neu zu beantworten ist, wie solidarisch er sein will, in welcher Form er seinen Bürgern das Arbeitslosigkeitsrisiko zumuten will und welchen Rang dabei das Ziel einnimmt, die Wirtschaftsleistung zu maximieren. Dabei muss er auch den Konflikt bestehen zwischen diesem rein ökonomischen und anderen, solidarischen Zielsetzungen, die nur auf Kosten der Wirtschaftsleistung zu erfüllen sind.

Wo die Arbeitslosigkeit längerfristig ansteigt oder langfristig hoch bleibt, führt dies - ganz unabhängig von den Ursachen - in aller Regel natürlich zu politischen Irritationen. Trotz aller diagnostischen Ungewissheit muss die Wirtschafts- und Sozialpolitik gerade in solchen Situationen Antworten auf die Frage finden, welches Ausmaß von Arbeitslosigkeit zu tolerieren und welcher Verlust an Wirtschaftsleistung zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit möglicherweise hinzunehmen ist. Dies kann in kurzfristige Ad-hoc-Lösungsversuche münden, etwa in Maßnahmen staatlicher Nachfragesteuerung oder unmittelbarer staatlicher Interventionen in den Arbeitsmarkt. Es kann aber auch ein politisches Bemühen auslösen, die Einstellungen und Verhaltensweisen der Arbeitsmarktakteure zu beeinflussen und damit den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Arbeitslosigkeit zu wandeln. Die Politik kann beispielsweise versuchen, durch Appelle das Arbeitsethos zu stärken, sie kann versuchen, die Gleichbehandlungsansprüche der Arbeitskräfte zu schwächen, und sie kann auch die Einmischung des Sozialstaats ins Private vor allem im Rahmen von Bedürftigkeitsprüfungen intensivieren. Sie kann entsprechende Signale auch dadurch setzen, dass sie das Arbeitslosigkeitsrisiko qualitativ verschärft, dass also der Sozialstaat die Arbeitslosen „härter anfasst“. Solche Eingriffe bergen indes langfristig natürlich immer die Gefahr, dass die moralische Legitimation des Sozialstaats ausgehöhlt wird.

Zu den ganz wenigen theoretischen Gewissheiten, auf die der Sozialstaat sich im Umgang mit dem Beschäftigungsproblem verlässlich stützen kann, gehört erstens, dass eine Maximierung der Wirtschaftsleistung nicht gleichbedeutend ist mit einer Minimierung der Arbeitslosigkeit, und zweitens, dass verschiedene Steuer- und Abgabensysteme verschiedene Auswirkungen auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung haben, also mehr oder weniger beschäftigungsschädlich sein können. Angesichts sich wandelnder Bedingungen für die Entstehung von Arbeitslosigkeit bleibt es einer Gesellschaft daher langfristig nicht erspart, verschiedene Modelle von Sozialstaatlichkeit und verschiedene Formen staatlichen Einflusses auf den Arbeitsmarkt an sich selbst praktisch zu erproben. Auch aus beschäftigungspolitischer Sicht sollte dem Bürgergeldmodell hierbei eine vorrangige Rolle zukommen.³

02 - 2003

³ S. hierzu auch B. Wehner, Die Logik des Sozialstaats, in www.reformforum-neopolis.de (03-2003).