

# Vertrauen und Verantwortung

## Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

### Teil II: Wirtschaft

#### Christoph Noebel

## 4.6 Marktversagen: Die „unsichere Hand“ des Marktes

### 4.6.7 Arbeit, Leistung und Ungerechtigkeit

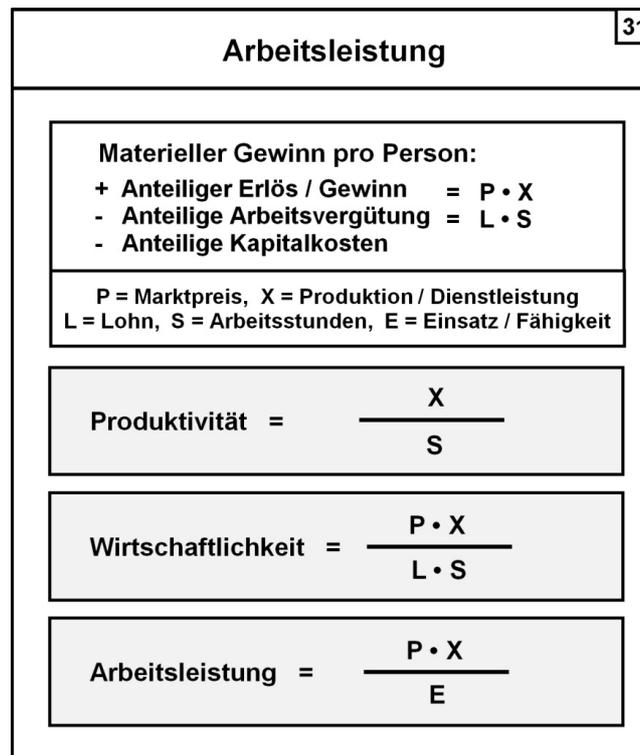
In der Auseinandersetzung mit den Konzepten der sozialen Gerechtigkeit [K3.4.3], Bildung [K3.8] und der Begriffsklärung des Gewinns wurde bereits auf einige Voraussetzungen, Eigenschaften und Funktionen der *Arbeit* eingegangen [K4.4.1]. Ebenso verwies unsere Beschreibung des neoklassischen Marktmodells auf *blinde Flecken* in Bezug auf den Aspekt der Arbeit [K4.5]. Dieses Manko bezog sich primär auf die Existenz der Arbeitslosigkeit und die Fehlansage, die freie Marktwirtschaft könne im Sinne einer Markt säuberung für Vollbeschäftigung sorgen. Die Besonderheiten und Probleme der Arbeitsmärkte werden in der Ökonomik ausgiebig behandelt, sie fallen jedoch formell kaum unter die Kategorie des *Marktversagens*. Dies ist erstaunlich, da die Thematik der Arbeit nicht nur einen gesellschaftlich brisanten Bereich betrifft, sondern auch besondere Mängel des neoklassischen Marktmodells aufzeigt. Eine detaillierte Analyse der Arbeitsmärkte würde den Rahmen dieses Textes sprengen, sodass wir im Folgenden das makroökonomische Thema der Arbeitslosigkeit ausklammern und uns auf einige strukturelle Schwachstellen konzentrieren, die sich als Formen des Marktversagens bezeichnen lassen.

Um den Bereich der Arbeit zu gliedern, muss zunächst zwischen unentgeltlichen und bezahlten Tätigkeiten differenziert werden. Obwohl die Hausarbeit, meistens von Frauen ausgeführt, einen enormen Wert für die Gesellschaft darstellt, wird sie in wissenschaftlichen Diskursen nur im Rahmen einer *feministischen Ökonomie* thematisiert und generell als Nischenbereich gehandhabt. Ein ähnliches Schicksal erleidet das ehrenamtliche Engagement, auf das wir im Kontext der Zivilgesellschaft eingehen werden [K6.1]. In beiden Bereichen erbringen Menschen Leistungen, von denen angenommen und erwartet wird, sie seien freiwillig, bedingungslos und benötigten daher keine finanzielle Kompensation. Die Tatsache, dass Arbeit meist über eine immaterielle Wertschätzung verfügt, wurde bereits erwähnt [K4.4.1]. Dennoch entspricht der materielle Gewinn einem wesentlichen Motiv der Arbeit. Da der Lohn geleisteter Arbeit erhebliche *Gerechtigkeitsfragen* aufwirft, werden wir uns nur diesem wichtigen Aspekt widmen.

Analysen unterschiedlicher Arbeitsverhältnisse schließen nicht nur die Bereiche der Hausarbeit und des Ehrenamts aus, sondern vernachlässigen in der Regel auch die freischaffenden Berufe und unabhängigen Gewerbetreibenden. Obwohl diese Arbeitsfelder interessante Merkmale aufweisen, begrenzen auch wir die folgende Analyse auf den Arbeitsbereich, der sich durch *abhängige Erwerbsverhältnisse* auszeichnet. Generell kann man diesbezüglich von Arbeitsmärkten im Plural sprechen, da sich die Erwerbsarbeit auf verschiedene Marktsegmente verteilt. Hier sei darauf hingewiesen, dass Arbeitsmärkte sowohl die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Dienst betreffen, denn der Staat tritt in der Bundesrepublik als größter Arbeitgeber auf. Unabhängig davon, ob es sich um Lehrer oder Facharbeiter handelt, Bewerber beider Berufsarten unterliegen den Bedingungen des Wettbewerbs innerhalb ihrer Marktsektoren.

Da wir uns mit Aspekten des Marktversagens beschäftigen, stellt sich die Frage, warum der Preismechanismus, in dem das Kräftemessen aus Angebot und Nachfrage die

Löhne bestimmt, nicht so reibungslos funktioniert, wie es das neoklassische Modell verspricht. Warum herrschen in den Arbeitsmärkten stark auseinanderklaffende Einkommensniveaus und schüren Verhältnisse sozialer Ungerechtigkeit? Abgesehen davon, dass der Zufall und persönliche Netzwerke in der Arbeitswelt stets eine Rolle spielen, werden wir hierzu zwei Erklärungsmodelle präsentieren. Erstens ist das Konzept der *Leistung* schwer zu bestimmen und sorgt für Verzerrungen. Außerdem herrschen in einigen Marktsegmenten ungleiche *Kräfteverhältnisse* zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, so dass *Verhandlungen* zur Festlegung der Vergütungen unter Bedingungen unterschiedlicher Machtkonstellationen stattfinden.



In öffentlichen Debatten fordern Kommentatoren erwartungsgemäß von Privatunternehmen, sie sollten die *Produktivität* und *Wirtschaftlichkeit* erhöhen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit im Marktsystem zu steigern. Ebenso wird von der Notwendigkeit einer *Leistungsgesellschaft* gesprochen. Was bedeuten jedoch die Begriffe der Produktivität, Wirtschaftlichkeit und Leistung als Maßstab für die Vergütung von Arbeit? Mit welchen Mitteln lassen sie sich bestimmen und eventuell quantifizieren? Wie das Diagramm 31 verdeutlicht, handelt es sich bei den drei Konzepten um unterschiedliche Verfahrensweisen. Da in der freien Marktwirtschaft private Produktionsgüter und Dienstleistungen (X) angeboten werden, verfügen diese über einen Marktpreis (P), sodass sich damit die Konzepte der Produktivität und Wirtschaftlichkeit relativ einfach berechnen lassen. Sehr viel schwieriger wird die Angelegenheit im Staatssektor, denn der Erlös (P•X) aus der Arbeit in öffentlichen Institutionen ist kaum zu bestimmen, da kein Marktpreis (P) existiert. Eine Quantifizierung der gesellschaftlichen Wirtschaftlichkeit der Arbeit eines Polizisten, Finanzbeamten, Politikers oder Lehrers ist daher fast unmöglich.

Obwohl in der Privatwirtschaft die Konzepte der Produktivität und Wirtschaftlichkeit eine Berechnung der Arbeitseffektivität als Grundlage für Vergütung ermöglichen, bietet die individuelle *Leistung* einen angemesseneren Bewertungsansatz. Schließlich wird von Arbeitnehmern, egal, ob in der Wirtschaft oder im öffentlichen Dienst, stets ein hohes Maß an *Leistungsbereitschaft* gefordert. Der Vorteil des Prinzips der Leistung besteht darin, dass es sich nicht nur auf das einfache Konzept der Arbeitsstunden (S) bezieht, son-

dern auch auf den Inhalt und die *Qualität* der in den Stunden getätigten Arbeit. Eine Bestimmung der Leistung ist daher komplexer, denn sie erfordert die Berücksichtigung des immateriellen Konzepts des *Einsatzes* (E) oder *Aufwands*, dem ein breites Spektrum an persönlichen Eigenschaften innewohnt. Dazu zählen im Wesentlichen fachliche Eignung, Erfahrung, Selbstbewusstsein, Neugier, Ausdauer sowie gute Kommunikation und die Fähigkeiten der Kooperation. Unabhängig davon, ob sich der Einsatz in körperlicher oder geistiger Form manifestiert, bietet er einen deutlich ausdrucksstärkeren Beleg für die Wertschätzung und Bewertung der Arbeit als das Absolvieren einer Arbeitsstunde. Sinnvoll, wie das Konzept der individuellen Leistungsbilanz einer Arbeitstätigkeit sein mag, leidet es unter dem Problem, dass es sich im Vorfeld eines Arbeitsverhältnisses kaum einschätzen lässt.

Als Bewertungsmaß für potentielle Leistungsfähigkeit wird meist die fachliche Ausbildung mit entsprechender Qualifikation herangezogen. Obwohl diese eine notwendige Voraussetzung für die Ausübung eines Berufs darstellen kann, beruhen Eignungstests auch auf traditionellen Werturteilen, nach denen in der Regel akademischen Studienabschlüssen mehr Status und Vergütung zugewiesen wird als der praktischen Fachausbildung. Daraus folgt, dass ein Staatsanwalt oder Lehrer auf Grund seiner akademischen Qualifikation vermeintlich mehr für die Gesellschaft *leistet* als ein Handwerker. Da akademische Grade keine feste Garantie für spätere Leistung bieten, lassen sie sich in übertragenem Sinn als *künstliche Währungen* der Arbeitsmärkte bezeichnen. Sie verschaffen gute Einstiegschancen, Jobsicherheit und überdurchschnittliche Vergütung.

In Deutschland wird das Bewertungsproblem der Leistung besonders in der überhöhten Wertschätzung der Promotion deutlich. Die entsprechenden Forschungen können durchaus zur Stärkung des persönlichen Selbstbewusstseins beitragen, der Doktorgrad bietet jedoch keine Hinweise auf die zukünftige Leistungsfähigkeit des Titelträgers außerhalb einer späteren Forschungstätigkeit. Im Gegenteil, die häufig damit verbundene Überheblichkeit kann sich negativ auf kooperatives Verhalten und das praktische Leistungsniveau auswirken. Zugespielt argumentiert der amerikanische Philosoph Michael J. Sandel (2020), dass die unangemessene Machtposition der *Eliten* mit akademischen Qualifikationen ein kulturelles Phänomen darstellt, das zu Missbrauch, Eitelkeit und Hybris einlädt. In diesem Umfeld werden fragwürdige Denkmuster gepflegt, die Hochschulabschlüsse mit hohem Status verknüpfen und den entsprechenden Milieus einen höheren Stellenwert als die eigentliche Leistung einräumen. Sandel deutet diesen Sachverhalt als Problem für den sozialen Zusammenhalt und als Erklärungsansatz für Spaltungen in der Gesellschaft.

Nachdem auf die Schwierigkeit einer Beurteilung *zukünftiger* Arbeitsleistung eingegangen wurde, erscheint es zweckmäßig, zwei Verfahren zu nennen, die eine Bewertung *erbrachter* Leistung ermöglichen ohne auf die Berechnungsmethoden der Produktivität und Wirtschaftlichkeit zurückgreifen zu müssen. Zunächst kann der Empfänger einer Leistung *qualitative Kriterien* und gegebenenfalls eine entsprechende Rangliste erstellen. Diesbezüglich sind Kunden in der Lage, die Leistung eines Handwerkers im Vergleich zu anderen Konkurrenten einzuordnen. Auch sind Schüler in der Lage, mit dieser Methode die Leistung eines Lehrers zu bewerten. Da die Urteile der Rezipienten zwangsläufig subjektiv ausfallen, lässt sich ein weiteres Verfahren heranziehen. Kunden und Leistungsträger bestimmen im Vorfeld konkrete Zielsetzungen. Diese Vereinbarungen ermöglichen nach Abschluss der Arbeiten die Ergebnisse insofern zu beurteilen, als beide Parteien sich auf das Erzielen der Vorgaben beziehen können. Dasselbe Prinzip gilt auch für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sodass auf Basis des gemeinsam besprochenen Arbeitsplans eine spätere Beurteilung der erbrachten Leistung möglich ist.

In einer Quantifizierung der Arbeitsleistung ist zu beachten, dass Tätigkeiten meist unterschiedliche Anstrengungen und Fähigkeiten der Arbeitnehmer erfordern, sodass unterschiedliche Lohnniveaus nicht unbedingt ein Gerechtigkeitsproblem darstellen müssen. Dennoch wirft dieser Sachverhalt die Frage auf, warum die Schwierigkeit, individuelle Leistungen zu quantifizieren, sich unter die Kategorie des Marktversagens einordnen lässt. Abgesehen von den kulturell geprägten Bewertungsproblemen der Ausbildung, die Michael Sandel anspricht, leidet die freie Marktwirtschaft unter *ungleichen Kräfteverhältnissen* zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Das neoklassische Marktmodell basiert auf dem Ideal eines perfekten Preismechanismus und geht daher von der Annahme aus, die Lohnbestimmung werde auf Augenhöhe zwischen den Tarifparteien *verhandelt*, sodass die vereinbarte Vergütung stets der erbrachten Leistung entspricht. Anstatt der schwierigen Berechenbarkeit des Arbeitseinsatzes tritt nun die *Verhandlungsfähigkeit* der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Vordergrund. Es sind daher die ungleichen Verhandlungsverhältnisse in den Arbeitsmärkten, die für Ungerechtigkeiten und Formen des Marktversagens sorgen.

Bevor eine Beschreibung der unterschiedlichen Marktsegmente beginnt, soll zuerst auf einen interessanten Widerspruch des deutschen Sprachgebrauchs hingewiesen werden, der bereits auf den Aspekt ungleicher Kräfteverhältnisse in den Arbeitsmärkten hinweist. Ein sprachlicher Konflikt entsteht dadurch, dass die Bezeichnungen des *Gebens* und *Nehmens* für die Faktoren Kapital und Arbeit unterschiedlich eingesetzt werden. Wenn von einem *Kapitalgeber* gesprochen wird, der seine finanziellen Mittel einbringt, müsste konsequenter Weise dasselbe Prinzip auf den Angestellten als *Arbeitgeber* zutreffen, der seine Leistung zur Verfügung stellt. Über die Gründe der Konvention, Lohnarbeit nicht als Form des *Gebens*, sondern des *Nehmens* zu betrachten, kann nur spekuliert werden. Es ist möglich, dass die soziokulturelle Bewertung verschiedener Machtansprüche und die Akzeptanz entsprechender Abhängigkeitsverhältnisse zu dieser Sprachkonvention führten. Womöglich lässt sich auch die Bedeutsamkeit des unternehmerischen Eigentums im Kapitalismus heranziehen, die den Wirtschaftsführer als Wohltäter und demzufolge als *Geber* definiert. Den Anbieter einer Leistung als Arbeitnehmer zu bezeichnen, kann daher als kulturelle und ideologische Entwertung des Produktionsfaktors Arbeit im Vergleich zum Kapital gedeutet werden. Der Bezug zum Kapitalismus hinkt jedoch etwas, denn dieselbe Sprachregelung gilt auch in den Arbeitsverhältnissen des öffentlichen Dienstes.

Um die Auswirkungen unterschiedlicher Machtverhältnisse in den Arbeitsmärkten zu verdeutlichen, sei auf einen kontroversen, aber aufschlussreichen Kommentar des ZDF Moderators Claus Kleber in einer seiner Sendungen verwiesen. Seine Anmerkung lautete: „Im Leben bekommt man nicht, was man verdient; man bekommt, was man aushandelt!“ (FAZ, 27.2.2017). Seine Aussage ist insofern interessant, als sie realen Umständen entspricht und dennoch moralische Fragen aufwirft. Schließlich ließe sich die Thematik, dass jeder verdiene was er aushandelt nur dann vertreten, wenn jeder Arbeitnehmer die gleichen Verhandlungsbedingungen auf Augenhöhe erfüllt und mit dem Arbeitgeber ein vergleichbares Kräfteverhältnis genießt. Aus zwei Gründen trifft dieser Idealzustand in der Realität nicht zu. Persönliche Dispositionen und soziokulturelle Umstände sorgen dafür, dass in Einstellungsprozessen immer wieder Formen der Diskriminierung zur Geltung kommen. Menschen mit ausländischem Ursprung und andersartiger Hautfarbe, Personen mit Behinderungen, aber auch Frauen unterliegen oft Vorurteilen der Arbeitgeber, die zu verzerrten Verhandlungspositionen führen und sich in ungleicher Vergütung äußern. Zweitens lassen sich Arbeitsmärkte in drei Segmente aufteilen, die sich durch unterschiedliche Kräfteverhältnisse der Arbeitnehmer in den Verhandlungsprozessen um Vergütungen mit den Arbeitgebern auszeichnen.



Wie im Diagramm 32 dargelegt, leidet im unteren Segment die Gruppe der gering ausgebildeten Arbeitnehmer unter einem Überangebot und dem entsprechenden Verhandlungsnachteil, sodass der Arbeitgeber das Lohnniveau zu seinen Gunsten drücken kann. Dieses Marktsegment bezieht sich weitgehend auf das Prekariat im Niedriglohnbereich. Armut, Jobunsicherheit, Diskriminierung und geringe Aufstiegschancen dominieren die Wirtschaftsbereiche mit Niedriglöhnen, zu denen primär Reinigungsfirmen, die Gastronomie, private Sicherheitsunternehmen, Lieferdienste, Landwirtschaftsbetriebe, Call Centers und Schlachthöfe zählen. Seit geraumer Zeit fallen auch die Praktiken der *Scheinselbständigkeit* und digitalen *Mikrojobs* in den Bereich prekärer Geringverdiener.

Im mittleren Arbeitsmarktsegment sind dagegen die Kräfteverhältnisse der Verhandlungspartner relativ ausgeglichen und folgen den Prinzipien des gängigen Marktmodells. Hier tragen insbesondere Fachqualifikationen und die Gewerkschaften dazu bei, dass tarifliche Löhne auf einem gleichrangigen Verhandlungsniveau ausgehandelt werden. In diesen Marktbereich fallen überwiegend die Facharbeiter und Berufe, deren Einstieg eine praktische oder akademische Ausbildung benötigen.

Darüber hinaus herrscht in den Arbeitsmärkten ein drittes Segment, in dem Arbeitnehmer einen Verhandlungsvorteil genießen und entsprechend hohe Vergütungen fordern können. Zu diesem kleinen, aber bevorzugten Kreis gehören Manager, Wertpapierhändler, Banker, erfolgreiche Sportler, Journalisten und Künstler, Personen mit hohem Bekanntheitsgrad, sowie Politiker, die mit Nebeneinnahmen zu Reichtum gelangen. Zum Verhandlungsvorteil der begünstigten Arbeitnehmergruppe zählen nicht nur ihre speziellen Fähigkeiten, Erfahrungen und Talente, sondern auch Ruhm und die besondere Rolle ihrer Vermittlungsagenten. Diese erhöhen die Verhandlungsstärke der Arbeitnehmer und erreichen in der Regel, dass jeder Jobwechsel mit einer höheren Vergütung einhergeht. Durch diese Entlohnungsspirale tragen Headhunters und Agenturen in besonderem Maße zu den Entwicklungen exzessiver Einkommensverhältnisse bei und lassen sich als Brandbeschleuniger einer zunehmenden Schere zwischen den Top- und Geringverdienern bezeichnen. Wie bereits erörtert, bieten Gier und Spieltrieb im Wettbewerb eine Grundlage für das Streben nach hoher Vergütung [K4.6.1]. Daher spielt das Bieterverfahren der Jobvermittler eine zentrale Rolle in der Realisierung dieser Erwartungen.

Der Ansatz, Arbeitsmärkte nach ihren Kräfteverhältnissen in Bezug auf Lohnverhandlungen in drei Segmente einzuteilen, ist insofern von Bedeutung, als er der Annahme homogener Verhandlungspartner mit gleichen Machtverhältnissen des neoklassischen Marktmodells widerspricht und somit auch als ein Erklärungsansatz für die Existenz ökonomischer Ungleichheit dient. Neben den bereits genannten Faktoren erlaubt uns diese Perspektive der Arbeitsmärkte, vier Gründe für die Schere der auseinanderklaffenden Einkommen und Vermögen zu nennen. Da ökonomische Ungleichheit mit einem Verlust des Gemeinwohls einhergeht [K3.6.3], lässt sich nach unserer Lesart dieser Sachverhalt als Form des Marktversagens bezeichnen.

Erstens haben wir es mit unterschiedlichen Bildungschancen, Leistungsniveaus, Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten zu tun. Zweitens beruhen die Arbeitsmärkte auf ungleichen Angebot- und Nachfragestrukturen mit abweichenden Kräftepositionen der jeweiligen Verhandlungsparteien. Drittens trägt der Wettbewerb dazu bei, dass Lohnniveaus in einigen Wirtschaftsbereichen stark gedrückt werden. In diesem Kontext spielt auch der Staat als mächtiger Arbeitgeber eine Rolle, denn beispielsweise sind Behörden gesetzlich verpflichtet, bei Ausschreibungen privater Dienstleister das günstigste Angebot zu wählen und nicht das mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis. Viertens darf der Aspekt des Eigennutzes des Arbeitgebers nicht ignoriert werden. Wie im Kontext der *sozialen Gewinnmaximierung* argumentiert [4.4.3], liegt es im Ermessen und den Handlungsspielräumen der Unternehmen, sich gegenüber den Arbeitnehmern sozial zu verhalten und ihnen wenn möglich angemessene Löhne über dem gängigen Marktniveau zu zahlen. Obwohl in starken Wettbewerbslagen die Handlungsmöglichkeiten gering ausfallen, existiert besonders in mittelständigen und großen Unternehmen meist genug Spielraum für eine menschliche Entlohnung.

Die ungleichen Verhandlungsverhältnisse und mangelhaften Vergütungsverfahren in den Arbeitsmärkten lassen sich durchaus als Formen des Marktversagens bezeichnen, da sie in Abwesenheit selbstkorrektiver Marktprozesse entsprechende Maßnahmen des Staates erfordern. Für das untere Marktsegment bedeutet dies in erster Linie eine Gesetzgebungen zum persönlichen Schutz der Arbeitnehmer und ständige Anpassung des allgemeinen Mindestlohns. In Bezug auf das obere Marktsegment bedarf es öffentlicher Debatten über die Einhegung exzessiver Gehaltsspiralen, etwa durch ein entsprechend angeglichenes Steuersystem [K5.8].

## Literatur

Sandel, Michael J. (2020): „The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?“, Farrar, Straus and Giroux, 2020