

Deregulierung der Arbeitsmärkte: Grundlagen, Wirkungen und Kritik*

Prof. Dr. Rudolf Hickei, geb. 1942 in Nürnberg, Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Berlin und Tübingen, ist seit 1973 Professor für Politische Ökonomie an der Universität Bremen.

Unter dem Regime der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit häufen sich die Versuche in der Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik, das arbeits- und sozialrechtliche Regelwerk der Arbeitsmärkte, das über Jahre entwickelt worden ist, als entscheidende Ursache der Beschäftigungskrise zu interpretieren. Beispielsweise hat der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) in seinem vorletzten Jahresgutachten 1987/88 in dem Abschnitt V „Für mehr Beweglichkeit auf den Arbeitsmärkten“ unter anderem dafür plädiert, durch Einschränkungen im Sozialplanrecht bei Kündigungen sowie die Aufweichung des bisherigen Kündigungsschutzrechts über die Verbreitung von befristeten Arbeitsverhältnissen (Zeitverträge) die Arbeitsmärkte zu deregulieren.¹

Aufgaben der „Deregulierungskommission“ der Bundesregierung

Den politischen Druck, den die Bundesregierung bei der Deregulierung der Arbeitsmärkte künftig ausüben will, macht die Einrichtung einer „Unabhängigen Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (Deregulierungskommission)“ deutlich. Nachdem der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung vom 18. März 1987 die Einrichtung dieser „Deregulierungskommission“ angekündigt hatte, ist diese erstmals am 10. März 1988 zusammengetreten. Ihre Aufgabe hat der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Martin Bangemann wie folgt beschrieben: Über das Ausmaß marktwidriger Regulierungen „eine Bestandsaufnahme zu machen und Vorschläge für die Streichung und Lockerung von Vorschlägen zu unterbreiten, ist jetzt Aufgabe einer Deregulierungskommission. .. Bevor wir deregulieren, wollen wir uns mehr Wissen verschaffen“.² Bei der Zusammensetzung dieser Kommission wird deutlich, daß neben den Vertretern der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft vor allem Praxisvertreter beteiligt werden. Eine direkte Beteiligung von Vertretern der gesellschaftlichen Gruppeninteressen ist bis auf einen Vertreter der Industrie- und Handelskammern nicht verwirklicht worden. Dieser

* Der Beitrag basiert auf einem Thesenpapier, das im Rahmen einer Anhörung von Experten durch die „Deregulierungskommission“ am 14.10.1988 in Bonn vorgelegt und erläutert wurde.

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1987/88, Ziff. 368 ff.

2 M. Bangemann, Deregulierung zur Belebung der Marktkräfte in: Bulletin der Bundesregierung vom 3.2.1988, S. 144 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung).

strategisch wichtigen Kommission gehören vier Wissenschaftler an. Mitglied ist beispielsweise Prof. Dr. Olaf Sievert, der jahrelange Vorsitzender des SVR war und maßgeblich zur angebotsorientierten-gewinnwirtschaftlichen Ausrichtung der Jahresgutachten des SVR beigetragen hat. Weiterhin gehört Prof. Dr. Jürgen Donges dieser Kommission als Vorsitzender an, der in seiner Eigenschaft als führendes Mitglied des „Instituts für Weltwirtschaft“ in Kiel eine Arbeit vorgelegt hat, die die Forderung nach einer radikalen Entstaatlichungs- beziehungsweise Deregulierungsstrategie erhebt.³ Gegenüber den Wirtschafts- und Rechtswissenschaftlern haben die sechs Vertreter aus der Praxis das Übergewicht. Die fünf direkt aus Unternehmen stammenden Mitglieder werden durch einen ehemaligen Arbeitsdirektor aus dem Bereich eines montanmitbestimmten Unternehmens ergänzt. Daneben gehört der Kommission als einziger Verbandsvertreter ein Repräsentant der Industrie- und Handelskammern an.

Nach der Aufgabenstellung ist den Kommissionsmitgliedern die Prioritätensetzung freigestellt. Mittlerweile ist sicher, daß neben der Verkehrs- und Energiewirtschaft die Untersuchung der Arbeitsmärkte im Zentrum stehen wird. Auf der Basis von Expertenanhörungen sowie differenzierter Befragungen der betroffenen Verbände ist zu erwarten, daß der Öffentlichkeit Anfang 1990 Vorschläge zum Abbau rechtlicher Regulierungen auf den Arbeitsmärkten unterbreitet werden. Schon die Zusammensetzung dieser „Deregulierungskommission“, aber auch der bisherige Arbeitsprozeß lassen Vorschläge erwarten, die tiefe Einschnitte in das heutige arbeitsrechtliche Schutzsystem derjenigen, die existentiell von Arbeitsplätzen abhängig sind, vorsehen. Die Berufung dieser „unabhängigen Expertenkommission“ läßt offenbar bestehende Zweifel an der Beratungsfunktion des SVR erkennen. Vergleichbar dem amerikanischen Modell wirtschaftswissenschaftlicher Beratung - dort ernennt der Präsident „seine Sachverständigen“ - hat die Bundesregierung die Mitglieder der „Deregulierungskommission“, die vom Bundeswirtschaftsministerium betreut wird, direkt aus der Wissenschaft und Unternehmenspraxis berufen. Die Aufgabe dieser Kommission besteht unzweifelhaft darin, politisch eine intensive Runde des Abbaus staatlicher Regulierung und damit auch des Schutzes von Arbeitnehmern in Form eines „Expertenurteils“ vorzubereiten. Deshalb müssen die Grundlagen solcher Deregulierungsstrategien auf den Arbeitsmärkten, die sich aus vielen Dokumenten im Umfeld dieser „Kommission“ sowie deren bisheriger Arbeit schon heute ablesen lassen, frühzeitig öffentlich diskutiert werden.

Defizite der Deregulierungsforschung

Zunächst muß die Grundthese all jener, die sich für einen Abbau rechtlicher Regulierung und damit des rechtlichen Schutzes auf den Arbeitsmärkten einsetzen, bewertet werden, um Anhaltspunkte für deren Kritik und damit für

³ Vgl. etwa J. B. Donges/K.-W. Schatz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland - Umfang, Struktur und Wirkungen, in: Kieler Diskussionsbeiträge No. 119/120, Tübingen 1986.

eine Gegenstrategie zu gewinnen. Sie lautet: Auf den Schutz der Arbeitnehmer ausgerichtete Rechtsregeln am Arbeitsmarkt führen letztlich zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie zu Wachstums- und Wohlfahrtsverlusten, sie lösen sogar eine Geldentwertung aus. Deshalb sei eine „Entfesselung der Marktkräfte“ auch auf den Arbeitsmärkten, und zwar durch Deregulierung, das heißt den Abbau des bisherigen Regelwerkes erforderlich. Die damit verbundenen Vorschläge zur Einschränkung des arbeitsrechtlichen Schutzes auf den Arbeitsmärkten müßten, soweit sie durchgesetzt werden sollten, zu einem dramatischen Umbau führen, der die bisherigen Grundlagen des sozial-ökonomischen Kompromisses über die Gestaltung der Wirtschaft fundamental verändern würde. Wie haltbar ist diese Grundthese?

Schon ein erster Blick zeigt, daß die Notwendigkeit einer Deregulierung der Arbeitsmärkte weder theoretisch begründet noch mit Fakten belegt werden kann. In keinem der wirtschaftswissenschaftlichen Beratungsdokumente, die von der innovationshemmenden „institutionellen Sklerose“ auf den Arbeitsmärkten ausgehen, wird die Struktur und Intensität der Deregulierung in einem volkswirtschaftlichen Gesamtkonzept nachvollziehbar bewertet. Zwar wird ein gewisses, allerdings vollkommen unbestimmtes Maß an Regulierung der Arbeitsmärkte für erforderlich gehalten, deren bisheriges Ausmaß allerdings als viel zu intensiv eingestuft. Dabei wird auf eine volkswirtschaftliche Bewertung der anzustrebenden institutionellen Gestaltung der Arbeitsmärkte durch Deregulierung verzichtet, das heißt negative Auswirkungen etwa in Richtung sinkender Produktivität werden nicht in das Gesamtbild einbezogen. Ebenso fehlt eine volkswirtschaftliche Beurteilung der Vor- und Nachteile dieser beabsichtigten Systemveränderung. Es werden immer nur einzelne Vorschläge zur Änderung des Rechtssystems auf den Arbeitsmärkten unterbreitet. Ihre gesamtwirtschaftlichen Wirkungen werden nicht aufgezeigt. Aus solchen theoretischen Unbestimmtheiten erwächst die Gefahr eines unkontrollierten Erosionsprozesses des bis Anfang der achtziger Jahre allgemein akzeptierten „Normalarbeitsverhältnisses“. Schritt für Schritt sollen nun einzelne Deregulierungsmaßnahmen durchgesetzt werden, was insgesamt dazu führen wird, daß die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte ausgehöhlt wird und volkswirtschaftliche Schäden - etwa Produktivitätsverluste - die Folge sind.

Mit den theoretischen Unbestimmtheiten eng verbunden ist der Verzicht auf eine empirische Untersuchung der Folgen von Deregulierungspolitik. Es gibt beispielweise keine brauchbare Studie, die plausibel nachweist, daß Deregulierung mehr Beschäftigung und damit den Abbau von Arbeitslosigkeit zur Folge hat. Dabei läge es nahe, in einem ersten Schritt einen internationalen Vergleich über die Beschäftigungswirkungen unterschiedlicher Verfassungen (Regime) der Arbeitsmärkte aufzustellen. Die Ergebnisse eines derartigen Vergleichs stehen jedenfalls im Widerspruch zur Deregulierungskonzeption. Länder mit einem hohen Grad an staatlicher beziehungsweise sozialpartnerschaftlicher Arbeitsmarktregulierung - wie Österreich und Schweden -

haben beispielsweise vergleichsweise niedrige Arbeitslosenzahlen, während der in den vergangenen Jahren feststellbare Zuwachs an Arbeitsplätzen auf einem so wenig regulierten Arbeitsmarkt wie dem amerikanischen im wesentlichen durch die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse zu erklären ist. Darüber hinaus gibt es ernstzunehmende Untersuchungen, die die chronische Schwäche der Arbeitsproduktivität in den USA auf eine völlig unzureichende Gestaltung der innerbetrieblichen Arbeitsverhältnisse durch Mitbestimmung und gewerkschaftliche Interessenvertretung zurückführen.⁴ Es kann also nicht nur um die Betonung einzelwirtschaftlich-kurzfristiger Vorteile durch einen Deregulierungsschub gehen, vielmehr müssen auch die volkswirtschaftlichen Kosten und mittelfristige Schadenswirkungen in die Bewertung einbezogen werden.

Betrachtet man die gelegentlich an Beliebigkeit grenzenden Behauptungen über die beschäftigungspolitischen Vorteile einer Deregulierungspolitik, so wird deutlich, daß sie konzeptionell gar nicht vorrangig auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zielt.⁵ Vielmehr soll wohl das Klima der Arbeitslosigkeit dazu genutzt werden, gerade auch in der Phase der Vollbeschäftigung durchgesetzte Arbeitnehmer-Rechte zurückzunehmen. Darauf weist der SVK. selbst hin, wenn er in seinem Plädoyer „Für mehr Beweglichkeit auf den Arbeitsmärkten“ festhält: „Das gesetzte Recht ist größtenteils in einer Zeit kodifiziert worden, als die Arbeitslosigkeit keine nennenswerte Rolle spielte und man glaubte, die weitere Wirtschaftsentwicklung auf hohem Beschäftigungsniveau halten zu können. Angesichts der anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit scheint es geboten zu sein, die Grenzen des Individualschutzes im Arbeits- und Sozialrecht, gewiß unter Wahrung heute vertretbarer Ansprüche neu zu ziehen und den Erfordernissen verbesserter Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte Rechnung zu tragen.“⁶ Die bisherigen Deregulierungsmaßnahmen bestätigen, daß es nicht um die Schaffung von Arbeitsplätzen im Sinne des „Normalarbeitsverhältnisses“ geht, sondern um die Umstrukturierung der Arbeitsplätze zugunsten von befristeten und insgesamt weniger geschützten Arbeitsverhältnissen. Während im Verständnis derer, die die Deregulierung durchsetzen wollen, die ökonomischen Nachteile der bisherigen Regulierungen betont werden, kommt es darauf an, die volkswirtschaftlichen Vorteile der bisherigen Gestaltung der Arbeitsmärkte auch für die Einzelunternehmen theoretisch fundiert und empirisch belegt deutlich zu machen.

Arbeitsmärkte funktionieren nicht wie Märkte für Bananen

Angesichts des aktuellen Strukturwandels geht es um eine ideologiefreie, rationale Diskussion über das funktionsnotwendige Ausmaß der Regulierung der Arbeitsmärkte mit den Instrumentarien des Arbeits-, Tarif- und Sozialrechts. Um hier konzeptionell Klarheit zu gewinnen, ist es erforderlich, die

4 Vgl. R. Edwards, Herrschaft im modernen Produktionsprozeß, Frankfurt/New York 1981.

5 Siehe zum Beispiel Sachverständigenrat, 1987/88, Ziff. 389.

6 Sachverständigenrat, 1987/88, Ziff. 379.

strukturellen Besonderheiten von Arbeitsmärkten gegenüber Güter-, Geld- und Kapitalmärkten hervorzuheben. Vertreter der neoklassischen Deregulierungspolitik irren, wenn sie in unterschiedlichen Abwandlungen beispielsweise immer wieder behaupten: „Für Arbeit gilt nichts anderes als für Bananen, Eisenbahnfahrkarten, und Teppichböden: Wenn der Preis steigt, dann geht die Nachfrage zurück. Wenn Arbeitslosigkeit entsteht, dann sind immer die Arbeitskosten zu hoch".⁷ Dabei wird so getan, als könne derjenige, der seine Arbeitskraft zur Einkommenserzielung anbieten muß, wie ein Unternehmer über das Ausmaß seines Arbeitsangebots frei entscheiden. Vielmehr leiten sich gerade aus den Besonderheiten des Arbeitsmarktes die Grundsätze des Arbeitsrechts im weiteren Sinne, das auf den Schutz der Arbeitnehmer ausgerichtet ist, ab.

Arbeitnehmer sind vom Angebot an Arbeitsplätzen existentiell abhängig. Sie verfügen normalerweise nicht über existenzsichernde Einkünfte aus anderen Quellen. Die Behauptung neoklassischer Arbeitsmarkttheoretiker, die Arbeitskräfte könnten je nach der Höhe der Lohnsätze frei darüber entscheiden, ob sie ihre Arbeitskraft anzubieten gedenken, ist völlig unrealistisch. Sie ist Ausfluß einer ärgerlichen Fiktion, die die Arbeitsplatzabhängigen als Besitzer ihrer Arbeitsplätze sowie Bezieher von hinreichendem Vermögenseinkommen behandelt. Tatsächlich ist die Arbeit eng mit der existenzsichernden Erzielung von Arbeitseinkommen verbunden. Wegen dieser Funktion kann sich ein Arbeitskraftanbieter nicht einfach vom Arbeitsmarkt zurückziehen, wenn der Lohnsatz unter ein von ihm selbst nicht akzeptiertes Niveau sinken sollte. Er muß im Gegenteil auf ein unzureichendes Wachstum der realen Stundenlohnsätze der Arbeitskräfteanbieter „anomal" reagieren, um sein bisheriges Einkommen zu sichern, also mit einer Ausweitung seiner Arbeitsleistung (Überstunden). Der Anbieter von Gütern dagegen reduziert sein Angebot, wenn die Preise sinken - zuerst mittels Lagerhaltung und dann mittels Produktionseinschränkung. Die Reaktion des Arbeitskraftanbieters hingegen, die aus der mangelnden Verfügung über andere Einkommensquellen folgt, bezeichnete Wolf gang Stützel als das „Konkurrenzparadoxon" am Arbeitsmarkt, demzufolge beim Rückgang der Lohnsätze das Arbeitsangebot ausgeweitet werden muß. Deswegen verliert „das freie Spiel des Marktpreises seine sonst so segensreiche Funktion, einen menschenwürdigen Ausgleich herbeizuführen".⁸ Unter ökonomischem Blickwinkel ist das Arbeitsangebot im relevanten Bereich nahezu völlig lohnunelastisch, das heißt, es ist relativ unabhängig von der Höhe des Lohnsatzes.

Aus dieser neoklassischen Modellfiktion folgt die Vorstellung, der Arbeitskraftanbieter könne den Zustand der Arbeitslosigkeit „freiwillig" wählen, wenn ihm der Lohnsatz für seine angebotene Arbeit zu niedrig erscheint. Die Wirklichkeit des Arbeitsgeschehens verweigert eine derartige Entscheidungs-

7 W. Engels, Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit - Kritik des Wohlfahrtsstaates, Theorie der Sozialordnung und Utopie der sozialen Marktwirtschaft, Bad Homburg 1984, S. 35.

8 W. Stützel, Marktpreis und Menschenwürde, 2. Aufl., Stuttgart 1982, S. 75 f.

Souveränität, denn im Zustand der Arbeitslosigkeit geht auf Dauer die Möglichkeit der Einkommenserzielung verloren. Ein Stahl- oder Werftarbeiter hat nicht die materielle Chance, den Zustand der Arbeitslosigkeit zu bevorzugen, um einen lukrativeren Arbeitsplatz zu finden, wie etwa im Rahmen der Theorie der Sucharbeitslosigkeit („Job-Search-Approach“) behauptet wird. Im Gegenteil, der Einsatz für den Erhalt der Arbeitsplätze in Krisenbranchen bringt diese existentielle Abhängigkeit zugespitzt zum Ausdruck. Wie die Wirklichkeit zeigt, entsteht die Arbeitslosigkeit nicht aus den „freien Entscheidungen“ von abhängig Beschäftigten. Schließlich wird ihnen durch die Unternehmensleitungen gekündigt, und nicht sie selbst kündigen. Arbeitslosigkeit ist insoweit „unfreiwillig“, das heißt sie stellt sich für die Betroffenen als Zwangsverhältnis dar. Die strukturell unterschiedlichen Entscheidungs- und Risikobedingungen zwischen Unternehmen und Arbeitnehmer haben Shapiro und Stiglitz in einem scharfen wirtschaftswissenschaftlichen Disput in den USA mit Carmichael unter der Frage „Gibt es unfreiwillige Arbeitslosigkeit?“ verdeutlicht: „Können nicht Individuen ihre Arbeitsplätze verkaufen? Wenn dem so wäre, dann würde der Preis eines Arbeitsplatzes den Markt räumen und zwar in diesem Sinne, daß ein Individuum gegenüber Arbeitslosigkeit beziehungsweise dem Verkauf des Arbeitsplatzes gleichgültig sein könnte“.⁹ Nur wenn die Beschäftigten auch Arbeitsplatz Eigentümer wären, könnten sie aus der Veräußerung dieses Arbeitsplatzes Vermögenseinkünfte beziehen, die im Zustand der Arbeitslosigkeit nutzbar wären. Daß diese neoklassische Denkmöglichkeit mit der Arbeitsmarktwirklichkeit nichts zu tun hat, liegt auf der Hand. Arbeitnehmer sind nicht - wie immer wieder behauptet wird - die Arbeitsplatzbesitzer gegenüber den besitzlosen Arbeitslosen. Vielmehr sind sie im Prinzip auf fremdes Eigentum an Produktionsmitteln zur Erzielung ihrer Arbeitseinkünfte angewiesen. Diese Abhängigkeit ist Ausdruck des unternehmerischen „Investitionsmonopols“ (E. Preiser). Im Arbeitsplatz, der von Unternehmen angeboten wird, liegt somit auch immer das Risiko, diesen zu verlieren, das heißt arbeitslos zu werden. Da die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit aus ein und demselben Abhängigkeitsverhältnis gegenüber unternehmerischen Entscheidungen entstammen, ist es irreführend, zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten einen „neuen Klassenkonflikt“ konstruieren zu wollen.

Tendenzen zur Deregulierung des Tarifvertragssystems

Aus dieser materiellen Abhängigkeit einer großen Mehrzahl der Erwerbspersonen vom unternehmerischen Arbeitsplatzangebot leitet sich die Notwendigkeit einer politisch gezielten Regulierung der Arbeitsmärkte ab. Es geht dabei im Kern um die Ausbalancierung eines Machtgefälles, das zugleich jedoch die Funktionsbedingungen der Arbeitsmärkte gesamtwirtschaftlich sichert. So hat beispielsweise das verfassungsrechtlich garantierte Tarif-

⁹ C. Shapiro/J. E. Stiglitz, Can Unemployment Be Involuntary? - Reply, in: American Economic Review, Vol. 75/1985, S. 378 (Replik zu: H. L. Carmichael, Can Employment be Involuntary? in: American Economic Review, Vol. 75/1985).

System zu verhindern, daß die existentielle Abhängigkeit vereinzelter, schutzloser Arbeitskräfte zum „ruinösen“ Lohnsatzsenkungswettbewerb genutzt wird. Die wichtigsten Prinzipien des Tarifsystems sind die freie Aushandlung der Tarifverträge zwischen den Tarifvertragsparteien, die Tarifbindung der Unternehmen für die organisierten Arbeitnehmer sowie das Günstigkeitsprinzip. Lohnverträge regeln somit die Mindestbedingungen der beiderseitig tarif gebundenen Mitglieder der Tarifverbände, das heißt, vom Tarifvertrag darf nur zugunsten des Arbeitnehmers abgewichen werden („Günstigkeitsprinzip“, § 4 III Tarifvertragsgesetz). Die nach § 5 des Tarifvertragsgesetzes vorgesehene Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen für eine Branche gilt nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: Antrag eines Tarifvertragspartners, Nachweis des öffentlichen Interesses an der Funktionsfähigkeit des Tarifsystems sowie Mehrheitsentscheidung des dafür zuständigen Tarifausschusses beim Bundesarbeitsminister. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung dient dem Ziel, Tarifabschlüsse auch für diejenigen Arbeitgeber, die nicht dem entsprechenden Arbeitgeberverband angehören, verpflichtend zu machen. Wenn beispielsweise Tarifabschlüsse im Einzelhandel auch für die nicht dem Tarifverband angehörenden Einzelhändler Gültigkeit erhalten, dann soll damit eine ruinöse Konkurrenz auf dem Rücken der Beschäftigten ausgeschlossen werden. Die vorrangig im Bau-, Textil- und Druckgewerbe allgemein verbindlich erklärten Tarifverträge spielen quantitativ jedoch keine große Rolle. Betroffen ist ungefähr ein Fünftel der Arbeitnehmer; ihre Zahl bewegt sich seit 15 Jahren auf unverändertem Niveau.

Die Vorschläge zur Deregulierung der Arbeitsmärkte mittels Änderungen des Tarifsystems, die in der „Expertenkommission“ der Bundesregierung einen bedeutenden Platz einnehmen, beziehen sich auf folgende Bereiche:¹⁰

- Das Günstigkeitsprinzip soll eingeschränkt werden. So schlägt etwa der neue Bundeswirtschaftsminister Haussmann seit Jahren vor, Arbeitslose zu Bedingungen unterhalb der Tarife einzustellen. In mehreren Veröffentlichungen des „Instituts für Weltwirtschaft“ in Kiel (Walter, Vaubel sowie der Vorsitzende der Deregulierungskommission Donges) wird der Lohnwettbewerb durch „Außenseiter“-Arbeitnehmer propagiert, die unterhalb gültiger Tarifabschlüsse entlohnt werden sollen. Diese untertariflichen Lohnsätze werden dann als „marktkonform“ den „marktinkonformen“ Tariflohnsätzen gegenübergestellt. Dahinter verbirgt sich die weder theoretisch begründete noch empirisch belegte Behauptung, die Arbeitslosigkeit werde durch zu hohe, vom Tarifsystem „zementierte“ Löhne verursacht.

- Daneben ist die Änderung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung vorgesehen. Lohnwettbewerb soll durch nicht tarifgebundene Arbeitgeber-Außenseiter ermöglicht werden. Der „ordnungspolitische Popanz“ (Lampert),

¹⁰ Vgl. H.-D. Harges, Vorschläge zur Differenzierung und Flexibilisierung der Löhne, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1988.

der um diese „Erklärung“ getrieben wird, dient letztlich der Ausweitung eines tarifvertragsfreien Spielraums für die Unternehmen.

- Während die Einschränkung des Günstigkeitsprinzips sowie die Änderung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung den Lohnwettbewerb durch Außenseiter-Arbeitgeber sowie -Arbeitnehmer freisetzen soll, zielen weitere Maßnahmen auf eine stärkere betriebliche Flexibilisierung. Betriebstarifverträge im Sinne betriebsnaher Tarifpolitik, Tariföffnungsklauseln sowie der Vorrang von betrieblichen Konzessionen zu Tarifverträgen sind die vorgesehenen Instrumente. Damit soll die tarifvertragliche Regulierung zu einer Auseinandersetzung zwischen der Unternehmensleitung und dem Betriebsrat gemacht werden. Hiervon scharf zu unterscheiden ist das Prinzip tarifvertraglicher Regulierung im bisherigen System bei Definition von Gestaltungsmöglichkeiten, die betrieblich ausgenutzt werden. Typisches Beispiel sind die Tarifverträge zur Arbeitszeitverkürzung, die Gestaltungsbandbreiten vorsehen, innerhalb derer die Betriebsräte mit den Unternehmensleistungen Vereinbarungen treffen können. Diese Struktur der Tarifpolitik wird in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnen.

Eine Bewertung dieser Vorschläge zum Abbau des Tarifvertragssystems zeigt: Die damit verbundene Arbeitsmarkttheorie setzt auf die jederzeit verfügbaren, individualisierten Arbeitskräfte, die als betrieblicher Anpassungsfaktor genutzt werden sollen. Der Abbau sozialstaatlicher Regulierung zum Schutze der Arbeitnehmer schafft somit erhöhte Abhängigkeit. Letztlich geht es vor dem Hintergrund neoklassischer Arbeitsmarkttheorie um die Privatisierung der Lohn- und Beschäftigungsrisiken. Vor allem in der Situation der Arbeitslosigkeit sollen die Mechanismen des Lohnsenkungswettbewerbs durch die Deregulierung freigesetzt werden. Wenn jemand - so die Erwartung - in die Not der Arbeitslosigkeit gerät, dann muß er eben ein „Opfer“ zugunsten der Unternehmen erbringen, um wieder (auf Zeit) beschäftigt zu werden. Existentielle Betroffenheit erhöht den Anpassungsdruck bei den Arbeitslosen, aber auch bei den Beschäftigten. Dieser Zwang zur Anpassung wird dann noch als individuelle Bereitschaft, die verschlechterten Jobbedingungen auch selbst zu wollen, fehlinterpretiert.

Tatsächlich sind es die Unternehmen, die diesen Zwang zur Flexibilisierung ausüben. Im Widerspruch zu der neokonservativen Behauptung von der Ausweitung individueller Entscheidungssouveränität führt dieser geplante Abbau sozialstaatlicher Gestaltung sowie die damit verbundene Schwächung gewerkschaftlicher Interessenvertretung zu einem Verlust an Gestaltungssouveränität der Arbeitnehmer. Die Folge sind Störungen der Arbeitsbeziehungen, die auch zu Produktivitätsverlusten führen können. Wegen der Abhängigkeitsstruktur bildet die kollektive Interessenwahrnehmung der Arbeitskraftanbieter überhaupt erst die Voraussetzung verbesserter individueller Arbeits- und Lebensverhältnisse.

Die Vorherrschaft unternehmerischer Investitionsentscheidungen

Bei der Politik der Deregulierung konzentriert sich die Suche nach den Ursachen nicht nur für die Arbeitslosigkeit, sondern auch für alle anderen ökonomischen Fehlentwicklungen auf individuelles und institutionelles Fehlverhalten der Arbeitnehmer, ihrer Gewerkschaften, ja selbst der am Tarif System beteiligten Arbeitnehmer sowie des Sozialstaats. Diese einseitige Schuldzuweisung muß sich die Kritik gefallen lassen, das unternehmerische Investitionsverhalten bei der Analyse der Ursachen der Arbeitslosigkeit völlig auszublenken. Dabei liegt es auf der Hand, daß Investitionsentscheidungen von den mittelfristigen Absatz- und Gewinnerwartungen, von erzielbaren Renditen auf in- und ausländischen Kapitalmärkten abhängig sind. Während die Anhänger der Deregulierung die Arbeitsmärkte genauso wie Güter- und Kapitalmärkte behandeln, ergeben sich im real existierenden Wirtschaftssystem als Folge des unternehmerischen „Investitionsmonopols“ Marktabhängigkeiten. Der Arbeitsmarkt ist nicht das Zentrum, auf dem sich Niveau und Struktur der Beschäftigung vorrangig entscheiden. Was nützt eine noch so arbeitskostengünstige Produktion, wenn diese nicht ihren Absatz findet? Nicht die Arbeitsmarktbedingungen entscheiden über Investitionen, sondern die Verhältnisse auf den Güter- und Kapitalmärkten. Die Nachfrage nach Arbeitskräften hängt wesentlich von diesen Investitionsentscheidungen ab. Hier zeigt sich der fundamentale Unterschied neoklassischer Ökonomietheorie gegenüber der Wirtschaftslehre in der Tradition von John Maynard Keynes. Nach letzterer wird die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Entscheidungszentren der Güter-, Kapital- und Geldmärkte fixiert. Selbst wenn ein markträumender Gleichgewichtslohnsatz auf dem Arbeitsmarkt existieren würde, käme es zu „unfreiwilliger“ Arbeitslosigkeit, die sich gegenüber dem Betroffenen als Zwangsverhältnis darstellt und von den Betroffenen eben nicht „freiwillig“ gewählt wird. Würde in diesem Fall diese unfreiwillige, keynessche Arbeitslosigkeit durch die Senkung der Lohnsätze neoklassisch behandelt, dann würde die Arbeitskräftenachfrage wegen sinkender Konsumausgaben noch weiter zurückgehen.¹¹ Strategisch zeigt sich, daß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei der Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage auf den Güter-, Geld- und Kapitalmärkten ansetzen muß, denn das Niveau der Beschäftigung wird durch die privatwirtschaftlichen Investitionen bestimmt. Unternehmerische Investitionspolitik gerät somit in das Zentrum der Analyse und Politik. Wenn beispielsweise trotz günstiger Renditebedingungen für die Sachinvestitionen nur eine ungenügende Zahl von Arbeitsplätzen finanziert wird, und die Gewinne überproportional in ausländische Finanzanlagen und Firmenkäufe fließen, dann ist eine Politik gefordert, die auch in diese unternehmerischen Gewinnverwendungsstrategien eingreift. Damit rücken die Stabilisierungsaufgaben einer offensiven Finanz- und Geldpolitik in das Zentrum. Die Ordnungspolitik hat sich auf die Güter- und Kapitalmärkte zu konzentrieren, statt mittels Deregulierung den Wettbewerb zwischen denjenigen, die von Arbeitsplätzen

¹¹ Vgl. R. Hickel, Ein neuer Typ der Akkumulation, Hamburg 1986, Teil I, Kap. 3.

abhängig sind, ausweiten zu wollen. Deregulierungspolitik gegenüber Güter- und Kapitalmärkten muß auf eine Einschränkung der ökonomischen Konzentration ausgerichtet werden, denn hier zeigen sich wettbewerbswidrige „Regulierungen“. Davon freilich ist in den Deregulierungsdokumenten der Wissenschaft und der Politik nichts zu lesen. Diese Sicht rückt die Innovationsfähigkeit der Unternehmensleitungen in den Vordergrund. Schumpeters Lamento über das Verschwinden des dynamischen Unternehmers in großen Komplexen erklärt sich nicht aus einer wie auch immer gearteten Regulierung der Arbeitsmärkte. Die „institutionelle Sklerose“ hochkonzentrierter Unternehmenseinheiten geht vielmehr mit dem Verlust an „dynamischen Wirten“ einher.

Die ökonomische Begründung für die Regulierung der Arbeitsmärkte

Mittlerweile weist eine umfangreiche Literatur nach, daß die Regulierung der Arbeitsmärkte im Sinne des Erhaltes und Ausbaus des „Normalarbeitsverhältnisses“ gesamtwirtschaftlich positiv wirken kann. Die verschiedenen Ansätze zur „Effizienzlohntheorie“ zeigen etwa, daß Unternehmen durchaus gut beraten sein können, die Lohnsätze über das Niveau jener, die nach der Neoklassik die Arbeitsmärkte räumen, zu erhöhen. Daraus ergibt sich innerhalb dieser Theorien freilich eine Paradoxie: Während einerseits die Verwirklichung vergleichsweise höherer Lohnsätze zum Resultat rationaler Strategien der Unternehmen erklärt wird, wird andererseits betont, daß damit Arbeitslosigkeit zustandekommt. Die darin hegende Behauptung, Lohnniveau und -Struktur würden die Arbeitslosigkeit erklären, trifft nicht zu. Die „Effizienzlohntheorien“ machen jedoch ein weiteres Charakteristikum des Angebots an Arbeitskräften deutlich: Im fundamentalen Unterschied zum Erwerb von Gütern ist die mit dem Erwerb einer Arbeitskraft verbundene Leistungserbringung in einem Unternehmen vorab tarifvertraglich nicht exakt spezifizierbar. Ob die mit dem Tarifvertrag anvisierte Leistungserbringung verwirklicht wird, hängt vor allem von der Entlohnung sowie von innerbetrieblich-sozialen Faktoren ab. Die unterschiedlichen Versionen der „Effizienzlohntheorien“ versuchen zu zeigen, wie eine optimale Leistungserbringung innerbetrieblich gesichert werden kann.¹² Dabei steht den Unternehmen im Prinzip das Instrument der Leistungskontrolle zur Verfügung. Die Effizienzlohntheoretiker zeigen jedoch, daß die Kontrolle der Arbeitnehmer zur Verhinderung disoptimaler Leistungen viel zu teuer, ja untauglich ist. Vor allem die Ansätze der zweiten Generation dieser Lohntheorien (betriebsklimabezogene und auf das betriebliche Vertrauensverhältnis abstellende Erklärungen) enthalten eine Fülle von Hinweisen, die einen Ausbau sozial-stabiler Arbeitsbeziehungen als durchaus unternehmensrational begründen. Angesichts der technologisch komplexen Produktionsabläufe und der damit verbundenen Störanfälligkeit, aber auch dem Umgang mit Software muß nicht nur die Lohnbil-

¹² Vgl den ausgezeichneten Überblick bei M. Scheuer, Die Effizienzlohntheorien - ein Beitrag zur mikroökonomischen Fundierung der Erklärung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, in RWI-Mitteilungen, Jg 37/38 (1986/87), Heft 3

dung, sondern insgesamt die betriebliche Gestaltung der Arbeitsbeziehungen dem Ziel der Herstellung von Vertrauen (Vertrauens-Lohn-Modell) unterworfen werden. Neue Produktionskonzepte, die eine stärkere Mitgestaltung technologisch erforderlich machen, lassen sich mit einer autoritären Unternehmenspolitik nicht realisieren.

Zudem senkt die Dauerhaftigkeit der etablierten Arbeitsbeziehungen die fixen Kosten, die jeweils mit einer Stellenneubesetzung verbunden sind (Such-, Einarbeitungs- und vertragsbezogene Kosten). Schließlich zeigt sich für die USA, daß die Lohnkonzessionsvereinbarungen (etwa die Halbierung der Gehälter bei der „American Airlines“) beziehungsweise gespaltene Lohnsysteme („Two-Tier-Wage-System“) innerhalb ein- und desselben Unternehmens auch durch die Manager skeptisch beurteilt werden. Es waren Produktivitätsabfälle sowie Auftragsverluste aufgrund von Qualitätsmängeln zu beobachten. Wird das Lohnsystem durch niedrige Eingangslöhne für Arbeitslose (Öffnung für den „Außenseiterwettbewerb“ der Arbeitnehmer) gespalten, können innerbetriebliche Spannungen die Folge sein. Weiterhin hat sich gezeigt, daß durch die Lohnspaltung in den USA „nomadisierende“ Arbeitskräfte entstanden sind, deren existentielle Unsicherheit zu schlechterer Leistung führt.

Die Untersuchung von Freeman/Medoff für die USA macht deutlich, daß Betriebe, in denen Gewerkschaften für die Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten agieren, eine höhere Arbeitsproduktivität aufweisen. In diesem Zusammenhang sprechen sie vom Produktivitätsvorteil der „gemeinsamen Stimme“ (Collective Voice).¹³ Durch überbetrieblich regulierte, standardisierte, berufsfachliche Arbeitsmärkte erhöhen sich darüber hinaus die unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten. Beispielsweise schafft die überbetriebliche Qualifizierung, die ein Regulierungssystem erforderlich macht, eine erhöhte betriebsexterne und -interne Flexibilität. Hier zeigt sich ein Unterschied zu den USA. Während in den USA die externe Flexibilität der Arbeitskräfte hoch, die interne dagegen niedrig ist, liegt in der Bundesrepublik bei Regulierung der Arbeitsmarktbeziehungen die unternehmensinterne Umsetzungsflexibilität vergleichsweise hoch.

Die in dem Minderheitenvotum von Dieter Mertens im Jahresgutachten 1984 des SVR festgehaltene Position zur Deregulierungspolitik auf den Arbeitsmärkten nennt die damit verbundenen volkswirtschaftlich schädlichen Folgen: „Was das deutsche Arbeitsrecht, insbesondere auch das Kündigungsschutzrecht und das Betriebsverfassungsrecht betrifft, so darf man dessen bewährte und weiterhin wichtige Rolle bei der Erhaltung des sozialen Friedens im notwendigen Strukturwandel der Wirtschaft nicht aus dem Auge verlieren“.¹⁴ Wegen des Strukturwandels, der Komplexität und Störanfälligkeit der Produktionsprozesse sowie der mit der Flexibilisierung wachsenden

¹³ R B Freeman/J L Medoff, What Do Unions do New York 1984

¹⁴ D Mertens, Minderheitenvotum im Jahresgutachten 1984/85 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziff 382

Kommunikationsrisiken in den Betrieben bedarf es einer stabilisierenden Regulierung der Arbeitsmärkte. Bedacht werden muß auch, daß bei absehbaren volkswirtschaftlichen Schäden infolge von Deregulierungsmaßnahmen eine spätere, freilich schwer zu bewerkstellende Re-Regulierung erforderlich werden kann, das heißt daß dann zum Beispiel aus ökonomischen Gründen wieder die Rückgewinnung des „Normalarbeitsverhältnisses“ zum Ziel wird.

Die Behauptung, die Deregulierung des Arbeitsmarktes führe zu einer höheren Arbeits- und Lebenssouveränität derjenigen, die von Arbeitsplätzen abhängig sind, trifft nicht zu. Die unternehmensstärkende Umverteilung der Rechte gleicht einem Nullsummenspiel: Während die Unternehmen an Flexibilität gewinnen, werden die Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer eingeschränkt. In der Phase der Vollbeschäftigung war die Forderung nach Flexibilität der Inbegriff beruflicher Souveränität.¹⁵ Heute gerät die Deregulierung zur stärkeren Verfügung der Arbeitsplatzanbieter über die Arbeitsplatzsuchenden. Die Deregulierungspolitik ist ein Kind anhaltender Arbeitslosigkeit. Sie dient nicht der Überwindung der Arbeitslosigkeit durch die Schaffung vollwertiger Arbeitsplätze. Vielmehr werden unter dem Regime der Arbeitslosigkeit die Arbeitsbedingungen verschlechtert. Das drückt sich auch in der Feststellung des SVR aus: „Eine befristete Beschäftigung ist in jedem Fall besser als keine Beschäftigung“.¹⁶

Niemand wird etwas dagegen einzuwenden haben, wenn befristete Arbeitsverträge und andere Formen der Flexibilisierung unter der prinzipiellen Wahlmöglichkeit eines vollen Arbeitsplatzes nachgefragt werden. Daß heute die Zahl der prekären Arbeitsverhältnisse - gemessen am Normalarbeitsverhältnis - zugenommen hat, ist eine Folge des mit der Arbeitslosigkeit verbundenen und ausgenutzten existentiellen Drucks und nicht Ausdruck individuell-souveräner Entscheidung der Betroffenen. Die Deregulierungspolitik kann von ihrer Zielsetzung her nicht zu einer Ausweitung vollwertiger Arbeitsplätze führen. Etwa durch bloße Umstrukturierung der bisherigen Gesamtzahl einer Belegschaft, aber auch durch die Mobilisierung von Arbeitskräften aus der „stillen Reserve“ sind weniger geschützte Arbeitsplätze besetzt worden.¹⁷ Die beste Voraussetzung für eine im technischen Wandel erforderliche Flexibilität von Arbeitnehmern und Arbeitgebern ist die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung bei Verbesserung der Arbeitsverhältnisse.

15 J. Kühl, Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1973 bis 1987, Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis SAMF, Paderborn 1987, S. 29 ff.

16 Sachverständigenrat, 1987/88, Ziff. 389.

17 Vgl. W. Adamy, Deregulierung des Arbeitsmarktes — Zwischenbilanz, in: WSI-Mitteilungen, Heft 8/1988.