

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II

Von

Friedrich Buttler, H.-D. Hardes, Alfred Klose

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 152/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 152/II

Sozialpolitik
in der Beschäftigungskrise II



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II

Von

Friedrich Buttler, H.-D. Hardes, Alfred Klose

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise / hrsg.
von Helmut Winterstein. — Berlin: Duncker und
Humblot

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaften; N. F., Bd. 152)

NE: Winterstein, Helmut [Hrsg.]; Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:
Schriften des Vereins . . .

2. Von Friedrich Buttler . . . — (1986)

ISBN 3-428-06047-4

NE: Buttler, Friedrich [Mitverf.]

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06047-4

Vorwort

Bereits 1984 hat sich der Sozialpolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit den Problemen beschäftigt, die sich aus der Beschäftigungskrise unseres Landes für die Sozialpolitik ergeben. Auch die Beratungen auf der Jahrestagung in Trier waren von den gleichen Problemen bestimmt. Dabei rückten nunmehr Arbeitsmarktprobleme in den Mittelpunkt. Ein Referat war den spezifischen Ansätzen gewidmet, die Österreich zur Steuerung von Beschäftigungsproblemen gefunden hat. Mit der Untersuchung der Interdependenzen von öffentlicher Arbeitsmarktpolitik und betrieblicher Weiterbildung wird ein Aspekt der sozialpolitischen Arbeit ins Licht gerückt, dem gerade in unserer Beschäftigungskrise erhebliche Bedeutung zukommt, der aber häufig wenig Beachtung findet. Das Thema Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen geht auf heute vieldiskutierte Überlegungen ein, schöpft aber – natürlich – keinesfalls alle Nuancen dieses Themas aus. Da Regulierungsprobleme den Sozialpolitischen Ausschuß weiterbeschäftigen werden, wird mit diesem Referat gleichsam eine Brücke zur Jahrestagung 1986 geschlagen.

Der Herausgeber

Inhalt

Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen Von <i>Friedrich Buttler</i> , Paderborn	9
Öffentliche Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Weiterbildung Von <i>Heinz-Dieter Harges</i> , Trier	53
Problematik der Sozialpolitik bei rückläufigem Wachstum in Österreich Von <i>Alfred Klose</i> , Wien	91

Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen*

Von *Friedrich Buttler*, Paderborn

1. Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

In der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Diskussion wird neuerdings häufig die Ansicht vertreten, die Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik seien mangels Flexibilität unzureichend funktionsfähig, um die Arbeitslosigkeit zu überwinden. Deshalb gelte es, die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft auf Angebots- und Nachfrageseite zu erhöhen. Dazu sei der Abbau beschäftigungshemmender Regulierungen der Arbeitsbeziehungen, also der individuellen und kollektiven Beziehungen zwischen Arbeitsanbietern und -nachfragern, erforderlich. Beschäftigungshemmende Regulierungen seien in der Tarifpolitik, im Arbeitsschutz und im System der sozialen Sicherung zu erkennen. Sie seien in der Vergangenheit in wohlmeinender Absicht eingeführt worden, hätten sich jedoch inzwischen teilweise als dysfunktional erwiesen, sie würden sich in ihrer Wirkung häufig gegen jene richten, zu deren Schutz sie erdacht wurden, insbesondere würden sie Barrieren gegen die Wiedereingliederung Arbeitsloser darstellen¹. Deregulierung solle daher Flexibilität („Gelenkigkeit“) wiederherstellen, „mehr Markt am Arbeitsmarkt“² ermöglichen, damit das Niveau der Beschäftigung erhöhen bzw. Arbeitslosigkeit eindämmen.

Kristallisationspunkt der politischen und wissenschaftlichen Diskussion war zuletzt das „Beschäftigungsförderungsgesetz 1985“: „Mit dieser gesetzlichen Initiative wollen wir erreichen, daß sich der Aufschwung nicht wie in der Vergangenheit erst mit Verspätung auf dem Arbeitsmarkt auswirkt. Eine solche Verzögerung entsteht dadurch, daß Unternehmer zunächst abwarten und die ersten zusätzlichen Aufträge durch Überstunden und Sonderschichten erledigen. Einstellen muß aber vor Überstunden gehen . . . Für eine Übergangszeit bis 1991 sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, befristete Arbeitsverträge mit Arbeitslosen zu erleichtern . . . Denn für Arbeitslose ist es besser, befristet Arbeit

* Mein Dank für kritischen Kommentar gilt insbesondere den Kollegen Wolfram *Mieth*, Walther *Müller-Jentsch* und Eberhard *Dorndorf*.

¹ Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände: Zwanzig Punkte Programm: Für mehr Beschäftigung, Köln 1985, S. 29.

² *Soltwedel*, Rüdiger: Mehr Markt am Arbeitsmarkt, München und Wien 1984; vgl. auch Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1984, Bonn 1984, Ziffern 11 und 27.

zu finden als unbefristet arbeitslos zu bleiben“³. Das prominente Zitat gibt den oben geschilderten Zusammenhang zwischen Flexibilisierung und Deregulierung an einem Beispiel wieder. Die Diskussion hat jedoch einen weit größeren Ausstrahlungsbereich in das Arbeitsrecht, die Gestaltung der Tarifautonomie und die Sozialpolitik. Nur Teile der vielfältigen Deregulierungsvorschläge sind bisher in Gesetzesvorhaben der Bundesregierung eingeflossen⁴.

Die Gegenargumente sind vielfältig; sie wenden sich politisch gegen den vermuteten „sozialpolitischen Rückschritt“⁵, den „Wettlauf in die Vergangenheit“⁶, den „Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten“⁷, den Versuch, „die bestehenden Prinzipien, nach denen die Austauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit funktionieren, gründlich umzustülpen“⁸. Aus der Sicht des Vorstands des DGB gipfelt die Kritik in der Feststellung: „Es geht in Wirklichkeit nicht um mehr Differenzierung und Flexibilisierung, sondern um Systemveränderung. Es geht ausschließlich um den gewollten Ausstieg aus dem kollektiven Arbeits- und Sozialrecht“⁹.

Eine Reihe von Gegenargumenten stellt die Beschäftigungswirkungen von Deregulierungsmaßnahmen in Frage. Sie setzen damit am Kern der einleitend dargestellten Begründung für die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes an. Mehr Flexibilität wird von den Kritikern der Deregulierungsvorschläge nicht allgemein abgelehnt, z. B. gehört Arbeitszeitflexibilisierung in das Vorschlagsarsenal von Befürwortern und Gegnern, nur meinen beide nicht genau dasselbe damit. Es ist nötig, die Debatte in ihren Gegenständen und Begründungen in Grundzügen darzustellen. Zu fragen ist also:

- (1) Was soll flexibilisiert werden und welche Regulierungen stehen dem im Wege?
- (2) Was kann über die erwarteten Beschäftigungseffekte gesagt werden?

Das hier zu referierende Ergebnis muß notgedrungen vorläufig bleiben, weil die Diskussion empirisch und theoretisch noch unzureichend abgesichert ist. Darüber hinaus wird das Ergebnis deshalb unbefriedigend bleiben müssen, weil die Diskussion bisher einseitig die Dysfunktionalität von Regulierungen zum

³ Blüm, Norbert: Ein beschäftigungspolitisches Akutprogramm. In: Wirtschaftsdienst, IX, 1984, S. 419.

⁴ Vgl. z. B. die Liste als vordringlich bezeichneter Vorhaben in: Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände, a. a. O.

⁵ Fuchs, Anke: Ein Schritt zurück ins 19. Jahrhundert. In: Wirtschaftsdienst, IX, 1984, S. 422.

⁶ Mertens, Dieter: Wettlauf in die Vergangenheit. In: Der Spiegel, Nr. 19, 1985, S. 84f.

⁷ Muhr, Gerd: Vor dem eingeschlagenen Weg ist zu warnen. In: Wirtschaftsdienst, IX, 1984, S. 427.

⁸ Seifert, Hartmut: Was bringt die Deregulierung für den Arbeitsmarkt? — Das Beispiel des Beschäftigungsförderungsgesetzes. In: WSI-Mitteilungen, 5, 1985, S. 292.

⁹ Zimmermann, Lothar: Das eigentliche Ziel ist eine Systemveränderung. In: Wirtschaftsdienst, V, 1985, S. 222.

Ausgangspunkt nahm und seitens der Gegner weitreichender Flexibilisierungsstrategien deutlich defensiv geführt wurde. Für eine begründete Analyse der Dysfunktionalitäten von Regulierungen der Arbeitsbeziehungen ist ein gesichertes Verständnis der Funktionalität notwendig. Die bloße Forderung nach mehr Markt im Arbeitsmarkt ist arbeitsmarkttheoretisch zu wenig reflektiert: Arbeitsbeziehungen können schon wegen der Besonderheit der Arbeitsbeziehungen und nicht erst wegen unerwünschter Marktergebnisse und Marktversagens nicht ausschließlich marktlich organisiert sein. Andererseits gilt: „Die Kritik an der Verrechtlichung und erst recht die Deregulierungsforderung sind unübersehbare Zeichen der Legitimationskrise des Arbeitsrechts“¹⁰. Deshalb stellt sich als dritte Frage:

- (3) Welches sind die arbeitsökonomischen Begründungen für die Funktionalität von Regulierungen?

Bei der Behandlung wird sich zeigen, daß eine ausschließlich arbeitsmarkttheoretische Analyse zu kurz greift, immerhin ein Diskussionsangebot an andere Disziplinen z. B. zur arbeitsökonomischen Interpretation des Arbeitsrechts erlaubt.

2. Was soll flexibilisiert werden und welche Regelungen stehen dem im Wege?

Es gibt mehrere Möglichkeiten, die verschiedenen Vorschläge zu systematisieren. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit könnte erstens danach unterschieden werden, in welchem Bereich der Sozialpolitik im weitesten Sinne der regulierte Sachverhalt angesiedelt ist, nämlich im Bereich der sozialen Sicherung, des Arbeitnehmerschutzes, der Mitbestimmung, der Lohnpolitik, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Familienpolitik. Zweitens böte sich eine Unterscheidung nach den regulierten Sachverhalten selbst an, nämlich Lohn, Lohnstruktur, Lohnnebenkosten, Arbeitsfixkosten, Arbeitszeit, Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses, Gefahrenschutz, Arbeitslosenversicherung, Arbeitskräftemobilität, Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit, Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Wahrnehmung von Alternativen der Erwerbstätigkeit (Alternativökonomie) oder zur Erwerbsarbeit (Haushalt, Kindererziehung) oder auch zur unselbständigen Erwerbstätigkeit (Existenzgründung). Drittens ließe sich eine Unterscheidung danach treffen, ob die Vorschläge auf das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage oder den Arbeitsmarktausgleich abzielen. Im Interesse des Beschäftigungsziels sind angesichts der unzureichenden Arbeitsnachfrage die meisten Deregulierungsvorschläge auf den Abbau nachfragehemmender Regulierungen oder was dafür gehalten wird gerichtet. Deshalb ist die letztgenannte Unterscheidung wenig ergiebig. Da die

¹⁰ *Simitis*, Spiros: Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen. In: Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, hrsg. von Kübler, Friedrich, Frankfurt 1985, S. 113.