

Neumann, Helmut

Article — Digitized Version

Die Vorschläge der Deregulierungskommission

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Neumann, Helmut (1991) : Die Vorschläge der Deregulierungskommission, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 5, pp. 245-249

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136756>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Darüber hinaus tragen die Beschäftigten ein „doppeltes Risiko“, nämlich beim Untergang des Unternehmens sowohl den Arbeitsplatz als auch das Vermögen zu verlieren, und schließlich unterscheiden sich die Unternehmen je nach Wirtschaftszweig, Kapitalintensität, Größe u.a. in ihrer Ertragskraft, so daß es zu einer ungleichen Verteilung innerhalb der Arbeitnehmerschaft kommen kann. Die letzten beiden Nachteile wiegen in den neuen Ländern besonders schwer, weil dort in den nächsten Monaten noch zahlreiche Betriebe ihre Produktion einstellen werden und besonders große Unterschiede hinsichtlich der Chancen und Risiken von Investitionen bestehen.

Auch deshalb ist einer überbetrieblichen Lösung der Vorzug zu geben, bei der die den Arbeitnehmern zufließenden Gewinne in einen gemeinsamen Fonds eingezahlt werden, der gleichzeitig dem Ausgleich von Verlusten dienen sollte. Übernimmt dieser Fonds auch die Anlage des Vermögens, so ist vor einer zu starken Zentralisierung zu warnen, die zur Entstehung wirtschaftlicher Macht führen und die Gefahr einer zunehmenden Büro-

kratisierung und Anonymisierung des Wirtschaftsgeschehens mit sich bringen kann. Statt dessen könnten die Tarifparteien für einzelne Branchen und Regionen eine überbetriebliche Erfolgsbeteiligung vereinbaren. Träger der Vermögensbildung wären dann Tariffonds, die gemeinsam von Gewerkschaften und Arbeitgebern verwaltet werden⁴¹. Schließlich könnte der Fonds – wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen – nur als „Clearing-Stelle“ dienen, die die zugeflossenen Residualeinkommen nach einem zu vereinbarenden Schlüssel wieder auf die Beschäftigten verteilt⁴². Um eine Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zu erreichen, müßte dann allerdings eine Wiederanlage der Mittel sichergestellt werden, beispielsweise in dafür zu gründenden Beteiligungsgesellschaften⁴³.

Insgesamt ist nicht zu leugnen, daß die praktische Umsetzung von Vermögensbildungsplänen mit einer Reihe von Problemen verbunden ist. Dennoch sollte nicht unversucht bleiben, eine ähnliche Vermögenskonzentration wie während der Wiederaufbauphase in Westdeutschland zu verhindern, denn „in einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die ganz entscheidend auf dem Leistungsdenken und dem Leistungswettbewerb beruht“, ergibt sich „die Notwendigkeit zu... einer breiteren Streuung der Vermögensbildungschancen und der Vermögensverteilung“⁴⁴.

⁴¹ Vgl. D. Kath, a.a.O., S. 447.

⁴² Vgl. Sachverständigenrat 1972, Z. 510.

⁴³ Beteiligungsgesellschaften wäre der Vorzug gegenüber Wertpapierfonds zu geben, weil damit weiterhin eine Beteiligung an den Risiken und Chancen von Investitionen erfolgt.

⁴⁴ H. Lampert, a.a.O., S. 306 (das Zitat wurde umgestellt).

ARBEITSRECHT

Helmut Neumann

Die Vorschläge der Deregulierungskommission

Dieser Tage hat die Deregulierungskommission den zweiten Teil ihres Gutachtens vorgelegt¹. Zu den schon im Vorfeld strittigsten Abschnitten gehören die Vorschläge zur Deregulierung des Arbeitsrechts. Dr. Helmut Neumann stellt die theoretische Konzeption und die Vorschläge der Kommission dar und unterwirft sie einer kritischen Würdigung.

Die Diskussion der Arbeitsmarktregulierung ist durch zwei Besonderheiten charakterisiert: Zum einen wird – aus nachvollziehbaren Gründen – kaum ein ökonomisches Problem ähnlich emotional diskutiert, zum anderen ist die Debatte von verteilungspolitischen Argumen-

ten geprägt. Während neoliberale Ökonomen, wie der Kronberger Kreis², Regulierung als ein Instrument der Gewerkschaften zur Absicherung von Insider-Vorteilen sehen, kritisieren Gewerkschaftsvertreter Versuche einer Deregulierung als offenkundiges Bemühen, Macht zugunsten der Unternehmen umzuverteilen. Während auf

Dr. Helmut Neumann, 34, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre der TU Berlin.

¹ Vgl. Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb (zweiter Bericht), Bonn 1991.

² Vgl. Kronberger Kreis: Mehr Markt im Arbeitsrecht, Bad Homburg 1986.

der einen Seite davon ausgegangen wird, daß sich der Arbeitsmarkt nicht wesentlich vom Bananenmarkt unterscheidet, und daher staatliche Interventionen im Grunde entbehrlich sind, sieht die andere Seite ein Machtgleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, das zu Marktergebnissen führt, die notwendigerweise durch den Staat korrigiert werden müssen. So reichen die im Vorfeld des Deregulierungsgutachtens erhobenen Forderungen von der Aufhebung der Sozialplanpflicht und der Erschwerung von Arbeitskämpfen auf der einen Seite bis zur Forderung nach strikter Beibehaltung der bestehenden Schutzrechte und ihrem weiteren Ausbau auf der anderen Seite³. Während die erste Position dabei übersieht, daß es ohne Arbeitsmarktregulierung zu gravierenden Fehlsteuerungen kommen kann, geht die zweite Position irrtümlich davon aus, daß Schutzgesetze für Beschäftigte von den Arbeitgebern und nicht durch Lohnverzicht von den Beschäftigten selbst finanziert werden.

Die wichtigste Aufgabe der Deregulierungskommission sollte daher sein, ein klares theoretisches Konzept vorzulegen, aus dem sich die Begründung von Regulierungs- bzw. Deregulierungsmaßnahmen ableiten läßt. Während in der verteilungspolitisch geprägten Diskussion vor allem grundsätzlich über „die Besonderheiten“ des Arbeitsmarktes diskutiert wurde, bieten sich für die Bewertung konkreter staatlicher Maßnahmen zwei Wege an: Zum einen werden in der mikroökonomischen Arbeitsmarktliteratur inzwischen eine ganze Reihe möglicher Funktionsprobleme einzelvertraglicher Arbeitsmarktcoordination diskutiert. Staatliche Regulierung kann dann damit begründet werden, daß staatliche Interventionen zur Lösung dieser Funktionsprobleme anderen institutionellen Lösungen überlegen sind. Zum anderen finden in den westlichen Industrieländern unterschiedlichste Arbeitsmarktverfassungen Anwendung. Internationale Vergleiche können Hinweise darauf geben, welche Länder mit bestimmten Problemen schneller bzw. besser fertig werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß eine Vielzahl nicht immer konstanter Faktoren die Ergebnisse beeinflußt und kulturelle Unterschiede und Traditionen die Übertragbarkeit einer Arbeitsmarktregelung auf ein anderes Land in Frage stellen können.

In dieser Hinsicht folgt die Deregulierungskommission neueren mikroökonomischen Arbeiten und leitet aus einzelvertraglichen Funktionsproblemen Argumente für konkrete Regulierungsmaßnahmen ab. Als Gründe für Arbeitsmarktregulierung sieht sie⁴ vor allem die Erspar-

nis von Transaktionskosten (Anbahnung, Überwachung und Änderung von Arbeitsverträgen) durch kollektivvertragliche Regelungen und die „suboptimale Verteilung von Entlassungsrisiken“. Damit ist gemeint, daß die Mobilitätskosten der Entlassenen nicht in das Entscheidungskalkül der Unternehmen eingehen (und so zu externen Effekten werden). Die Deregulierungskommission begründet so die Tarifautonomie und einen über den reinen Willkürschutz hinausgehenden Kündigungsschutz/ Sozialplanpflicht als im Prinzip wohlfahrtssteigernde Arbeitsmarktregulierung.

Nach dieser mikroökonomisch fundierten Begründung von Arbeitsmarktinterventionen wendet sich die Deregulierungskommission drei Regulierungsfeldern zu, für die sie Deregulierungsvorschläge macht: der Lohnflexibilität, dem Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen und der Arbeitskräftevermittlung.

Die lohnpolitischen Vorschläge

Der Ausgleich von Arbeitsmarktungleichgewichten muß nicht durch lohnpolitische Flexibilität erfolgen. Denkbar ist auch eine Anpassung durch Höherqualifizierung, Anpassung des Arbeitsangebotes (Arbeitsmarkteintritt, Vorruhestand) oder Variation der Arbeitszeiten. Allerdings wird kaum noch bezweifelt, daß auch in diesen Fällen Lohnflexibilität sich positiv auf das Beschäftigungsvolumen auswirkt. Zur Lohnflexibilität gehört, daß die Nominallöhne nicht automatisch an externe Preisschocks angepaßt werden⁵ und daß bei gleicher Steigerung der Arbeitsproduktivität höhere Arbeitslosenquoten niedrigere Nominallohnerhöhungen zur Folge haben. Bei hinreichend genauen Inflationserwartungen wirken sich Nominallohnänderungen auf die (beschäftigungsrelevanten) Reallohnänderungen aus.

Wenn ein solcher Zusammenhang zwischen Lohnflexibilität und Beschäftigungsmenge unterstellt wird⁶, ergibt sich die Frage, wie diese Lohnflexibilität zu realisieren ist. Internationale Vergleiche zeigen, daß wenigstens drei Wege zur Verwirklichung flexibler Löhne möglich sind:

der US-amerikanische Weg einzelvertraglicher Regelungen, bei denen durch Außenseiterkonkurrenz Druck auf die Löhne ausgeübt wird, bis die Arbeitslosigkeit auf ein „Normalmaß“ reduziert ist,

⁵ Ein Beispiel dieses Lohnautomatismus, der daher als Inflexibilität gewertet wird, ist die in den 70er Jahren in Italien praktizierte „scala mobile“, d.h. preisindexierte Löhne.

⁶ Diese Annahme stützen fast alle einschlägigen Untersuchungen. Vgl. beispielsweise C. Bean u.a.: The Rise of Unemployment: A Multi-country Study, in: *Economica*, 53 (supplement) 1986, S. 1-22; OECD: Flexibility in the Labour Market, Paris 1986.

³ Vgl. dazu die Einleitung in C. F. Büchtemann, H. Neumann (Hrsg.): Mehr Arbeit durch weniger Recht?, Berlin 1990.

⁴ Die Argumente beziehen sich auf die Mehrheitsmeinung in der Kommission.

□ der japanische Weg geschützter, lebenslanger Beschäftigung mit flexiblen, gewinnabhängigen Lohnanteilen im zentralen Sektor und

□ der schwedische (und österreichische) „korporatistische“ Weg einer Lohnflexibilität durch zentrale Verhandlungen.

Im Deregulierungsgutachten werden die unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Anpassungsstrategien zwar vorgestellt, angesichts der Bedeutung, die diesen Alternativen zukommt, aber nur sehr kurz gewürdigt. Vergleicht man die Lohnflexibilität international, erweist sich Schweden (vor Japan) als das Land mit der höchsten Elastizität der Nominallöhne hinsichtlich der Arbeitslosenquote und den flexibelsten Reallöhnen⁷. Bei aller Skepsis gegenüber den Meßmethoden solcher Untersuchungen erscheint es doch angebracht, vor einer Entscheidung zugunsten dezentraler Lohnverhandlungen die anderen Möglichkeiten genauer zu prüfen. Zumindest erscheint die Anwendung eines strengen Vorsichtsprinzips vorteilhaft zu sein, d.h., Deregulierungsmaßnahmen zugunsten einer Dezentralisierung nur dann zu empfehlen, wenn zweifelsfrei feststeht, daß damit keine wesentliche Fehlentwicklung verbunden ist, auch wenn die Bundesrepublik sich in einigen Jahren stärker an einem zentralen, stärker regulierten Lohnfestlegungssystem orientieren sollte.

Drei Vorschläge zur Lohnflexibilität werden unterbreitet: Tarifverträge sollen im Notfall durch Betriebsvereinbarungen abgedungen (Vorschlag 86), die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung soll eingeschränkt werden können (Vorschlag 88) und Langzeitarbeitslose sollen für maximal drei Jahre unterhalb der Tarifbedingungen arbeiten können (Vorschlag 87).

In betrieblichen Notlagen von Tariflöhnen abweichen zu können, erweitert die Optionen der Beteiligten und schafft so mehr Flexibilität für beide Seiten. Die Erfahrungen in den USA mit solchen „concession bargainings“ zeigen, daß die Beschäftigten bereit sind, Lohnzustände zu machen, um Arbeitsplätze zu sichern. Unter der Voraussetzung freiwilliger, betrieblicher Regelungen in genau definierten Notsituationen können sich die Beschäftigten im Gegensatz zur gegenwärtigen Regelung finanziell an der Erhaltung ihrer Arbeitsplätze beteiligen, ohne daß damit die Vorteile der Tarifautonomie in Frage gestellt werden.

Der zweite Vorschlag geht davon aus, daß die Gewerkschaften überhöhte Löhne durchsetzen und Außenseiter-

konkurrenz durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Tarifverträge ausschalten. Nun sind allerdings nur sehr wenige Tarifverträge im Einvernehmen beider Tarifvertragsparteien für allgemeinverbindlich erklärt worden, und es liegt ohnehin am Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, ob er für die Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages ein öffentliches Interesse sieht oder nicht. In bestimmten Fällen, wie z.B. um Lohnausgleichskassen in Branchen mit starker Fluktuation zu ermöglichen, sind Allgemeinverbindlichkeitserklärungen unstrittig positiv zu bewerten. Der Vorschlag einer gesetzlichen Fixierung des öffentlichen Interesses scheint daher wenig hilfreich zu sein, da so die Flexibilität in unvorhersehbaren Fällen eher beschränkt wird, ohne daß deutliche Effizienzgewinnmöglichkeiten erkennbar wären⁸.

Lohnunterbietung durch Langzeitarbeitslose ist eine Abkehr von den positiven Anreizen solidarischer, präventiver Lohnpolitik hin zu Außenseiterkonkurrenz durch eine der schwächsten Gruppen des Arbeitsmarktes. Dabei ist eine positive Wirkung dieser Deregulierung kaum absehbar. Wenn die Unternehmen heute trotz hoher Lohnsubventionen nicht mehr Dauerarbeitslose einstellen, dann ist auch bei partiellem, zeitlich befristetem Lohnverzicht nicht mit zusätzlichen Stellen für diese Gruppe zu rechnen. Die Beibehaltung der Tarifautonomie, soziale und motivationale Aspekte sprechen dann aber für die Subventionslösung.

Die Vorschläge zum Bestandsschutz

Die Regulierung der Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen hat ihre Legitimation darin, die Mobilitätskosten der Gekündigten in die Entlassungsentscheidungen zu internalisieren. Dies kann im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse Eingriffe in die Vertragsfreiheit rechtfertigen, wenn man argumentiert, daß staatliche Regelungen Vorteile gegenüber einzelvertraglichen Absprachen oder einer Internalisierung der Kosten durch kompensierende Lohndifferenziale bieten. Das allokative Ziel des Bestandsschutzes ist nicht, alle Entlassungen zu verhindern, sondern nur jene, bei denen eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses gesamtwirtschaftlich geringere Kosten als eine Trennung verursacht.

Zwei Vorschläge der Kommission sind in dieser Hinsicht uneingeschränkt positiv zu werten: Beim allgemeinen Kündigungsschutz sollen die vorgeschriebenen so-

⁷ Die „elasticity of nominal wages with respect to unemployment rate“ beträgt in Schweden -2,17 und in den USA -0,61. Vgl. OECD: *Economies in Transition*, Paris 1989, S. 44.

⁸ Nachdem sich die Unternehmen zunächst von dieser Deregulierung eine erhebliche Flexibilisierung versprochen, zeigten B. Lindena, H. Hömann: Weniger allgemein als gemeinhin angenommen, in: *Der Arbeitgeber*, 1988, S. 564-566, daß der Allgemeinverbindlichkeitserklärung kaum restriktive Bedeutung zukommt.

zialen Gesichtspunkte bei betrieblichen Entlassungen präzisiert werden (Vorschlag 90), und der Anspruch auf einen Sozialplan soll qua Tarif- oder Betriebsvereinbarung durch eine generelle Abfindungsregelung ersetzt werden (Vorschlag 93). Die Rechtsunsicherheit bei der „Sozialauswahl“ verursacht unnötige Kosten, die durch klare Richtlinien gesenkt werden können. Auch generelle Abfindungen erhöhen die Vorhersehbarkeit und kommen nur als Positivsummenspiel zustande. Zudem kann so ansatzweise überwunden werden, daß nur Massenentlassungen in größeren Betrieben sozialplanpflichtig sind, während bei Einzelentlassungen die Mobilitätskosten der zu Entlassenden nicht in die Entlassungsentscheidung eingehen.

Ein weiterer Vorschlag lautet, Sozialpläne auf einen Ausgleich der wirtschaftlichen Nachteile, „die den entlassenen Arbeitnehmern bei bestmöglicher eigener Anpassung und unabhängig von einem etwa bestehenden Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt entstehen“, zu begrenzen. In der Erläuterung wird dazu ausgeführt: „Wovon man vor allem wegkommen muß, sind Sozialplanleistungen zum Ausgleich von Nachteilen, die mehr mit dem allgemeinen Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt zu tun haben als mit den spezifischen Kosten eines Wechsels des Arbeitsplatzes, zu dem eine Entlassung nötig.“

Wenn der Vorschlag bedeutet, daß Abfindungen unabhängig von der Höhe des Arbeitsmarktungleichgewichts im Entlassungszeitpunkt erfolgen sollen, ist er aus allokativer Sicht nicht eindeutig vorteilhaft. Allokative Effizienz ist gewährleistet, wenn die Unternehmen bei jeder betriebsbedingten Entlassung mit Kosten in Höhe der Mobilitätskosten belastet werden. Genau dann decken sich betriebswirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Rationalität. Höhere Kosten einer Wiedereingliederung der Entlassenen aufgrund eines allgemeinen Arbeitsmarktungleichgewichts rechtfertigen auch teurere Bemühungen der Unternehmen, die vorhandenen Arbeitsplätze zu erhalten. Diese Argumentation spricht also eher dafür, Abfindungen von der jeweiligen Arbeitsmarktlage abhängig zu machen⁹.

Konsequent beschreiten übrigens die USA diesen Weg, indem sie die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von den Unternehmen zahlen lassen und nach der Zahl der Entlassenen staffeln („experience rating“). Da sich Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung decken, zahlt im Prinzip jedes Unternehmen die Wiedereingliederungskosten für durchschnittliche Entlassene. Der Vorteil dieser Regelung gegenüber einer fixierten Abfindung ist gerade, daß letztere sich nicht kor-

rekt antizipieren läßt und daß daher die zu Beginn eines Arbeitsvertrages fixierten Abfindungen in guten Arbeitsmarktzeiten zu hoch sind, also effiziente Entlassungen behindern, während sie in schlechten Zeiten zu gering sind und daher ineffiziente Entlassungen bewirken.

Zweifel ergeben sich an der Wirksamkeit des Vorschlags, zur Senkung der durch Kündigungsschutz bedingten Arbeitskosten bis zu zwei mal achtzehn Monate befristete Arbeitsverträge zuzulassen (Vorschlag 89). Die Kommission geht davon aus, daß bei Zeitverträgen „die Schwellkosten der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses“ sinken. Befristete Arbeitsverhältnisse bieten zwar zusätzliche Optionen, sind aber auch rigider als unbefristete, weil die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung entfällt. Zudem werden fast genauso viele unbefristete durch befristete Arbeitsverhältnisse ersetzt, wie befristete zusätzlich geschaffen werden, so daß der Nettobeschäftigungseffekt über einen Konjunkturzyklus vermutlich gering ist¹⁰. Hier werden demnach positive Erwartungen geweckt, die sich kaum erfüllen werden.

Die Vorschläge zur Arbeitsvermittlung

Zur Deregulierung der Arbeitsvermittlung macht die Kommission zwei Vorschläge: Vorschlag 95 sieht eine Verlängerung der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung, Vorschlag 96 die Zulassung gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung vor.

Bei individueller Lohnkonkurrenz gibt es unter allokativen Aspekten kein schlüssiges Argument, warum eine zentrale Behörde die Dienstleistung Arbeitsvermittlung effizienter als private Unternehmen anbieten könnte. Zu Recht weist die Kommission darauf hin, daß dies nur im Fall eines natürlichen Monopols gegeben wäre. Es ist aber unklar, ob diese Argumentation auch unter der Voraussetzung beschränkter Lohnkonkurrenz bei zentralisierten Tarifverhandlungen gilt. Denkbar sind z.B. Synergieeffekte zwischen den Funktionen Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Zahlung von Einkommensersatzleistungen und Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Zudem wissen wir bisher nur wenig über die Größenordnung der zu erwartenden Effizienzvorteile einer Deregulierung, weil es kaum eine fundierte, international vergleichende Forschung zu der Frage gibt.

Statt weitreichender Deregulierungsempfehlungen scheint in einer solchen Situation eine vorsichtigeres Vorgehensweise angeraten zu sein. Ähnlich wie beim Beschäftigungsförderungsgesetz könnte eine Liberalisierung z.B. zeitlich befristet erfolgen, wenn die zu erwarten

⁹ Vgl. dazu H. Neumann: Staatliche Regulierung betrieblicher Beschäftigungspolitik, Frankfurt, New York 1991.

¹⁰ Vgl. C. F. Büchtemann: Befristete Arbeitsverhältnisse nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz, Bonn 1989, S. XVIII ff.

den Wirkungen nicht vor einer Zulassung privater Arbeitsvermittlung genauer untersucht werden sollen. Unter dieser Voraussetzung könnten mögliche Vorteile sofort genutzt werden, bei absehbaren negativen Folgen für Langzeitarbeitslose besteht aber die Möglichkeit gegenzusteuern und das Gesetz wieder auszusetzen oder zu ergänzen.

Die Situation in den neuen Bundesländern unterscheidet sich qualitativ von der in den alten dadurch, daß die Folgen eines anderen Systems zu bewältigen sind. Das hat für die Bewertung der Regulierung wichtige Konsequenzen. Im Hinblick auf Sozialpläne beispielsweise sind unter normalen Umständen zwei Wirkungen zu berücksichtigen: Kurzfristig schadet der Liquiditätsentzug durch die Sozialplanleistungen der Überlebensfähigkeit der Unternehmen. Langfristig schaffen Sozialpläne Anreize, Massenentlassungen durch vorsichtigere Planungen zu vermeiden und so eine volkswirtschaftliche Ressourcenverschwendung zu verhindern.

Diese langfristige Steuerungsfunktion von Sozialplänen spielt aber in den neuen Bundesländern keine Rolle, weil die Fehlentwicklungen durch das planwirtschaftliche Steuerungssystem bedingt sind. Anders als in den alten Bundesländern werden Unternehmen durch die Sozialplanverpflichtungen für Ergebnisse bestraft, die nicht aus früheren Entscheidungsfehlern resultieren und – bedingt durch den Systemwechsel – auch keine Anreizwirkungen für die Zukunft haben.

Es läßt sich einwenden, daß Sozialpläne in den neuen Ländern eine ganz andere Funktion haben können, nämlich aus einer relativ homogenen Gruppe Beschäftigter die Entlassenen gegenüber den Bleibenden für den Verlust des Arbeitsplatzes zu entschädigen. Diese soziale Begründung ist zweifellos stichhaltig. Zu fragen ist aber, ob diese sozialpolitische Aufgabe unter Allokationsaspekten von den Betrieben übernommen werden sollte.

Auch eine andere Regelung, die beabsichtigte Verlängerung der Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld, ist unter allokativen Gesichtspunkten nicht unproblematisch. Diese Bindung an das frühere Unternehmen täuscht den Kurzarbeitenden eine in den meisten Fällen nicht vorhandene Chance auf Erhaltung ihres Arbeitsplatzes vor und behindert so die Bereitschaft, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Da mit der Aufnahme einer Umschulung oder Qualifizierung in vielen Fällen ein geringeres Einkommen als im Kurzarbeiterstatus verbunden ist, könnte eine der Ursachen für die erschreckend geringe Beteiligung von Kurzarbeitern an Qualifizierungsmaßnahmen auch darin liegen, daß damit kurzfristige finanzielle Einbußen verbunden sind. Solche An-

reize sind angesichts des Qualifizierungsbedarfs nicht vertretbar.

Beide Problemfelder lassen sich zu einer gemeinsamen Lösung bringen, die den notwendigen sozialen Ausgleich mit allokativer Effizienz verbindet. Statt die Betriebe mit hohen finanziellen Sozialplankosten und den Beträgen für die Aufstockung des Kurzarbeitergeldes zu belasten, kann die soziale Absicherung durch ein für einige Jahre gegenüber den alten Bundesländern erhöhtes Arbeitslosengeld erfolgen, das bei Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme nochmals steigt. Dadurch würden die Betriebe von sozialpolitischen Aufgaben entlastet, für die sie nicht verantwortlich sind, während insbesondere die Null-Stunden-Kurzarbeitenden sich nicht unrealistischen Hoffnungen auf den Erhalt ihrer Arbeitsplätze hingeben würden.

Fazit

Bei der Begründung der Arbeitsmarktregulierung vertritt die (Mehrheitsmeinung der) Deregulierungskommission ein Konzept, das durch die mikroökonomische Begründung konkreter Fehlfunktionen eines unregulierten Arbeitsmarktes über die bisher übliche verteilungspolitisch orientierte Diskussion hinausweist. Daraus ergeben sich wichtige Argumente für die uneingeschränkte Beibehaltung der Tarifautonomie und für einen über den reinen Willkürschutz hinausgehenden Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen. Auf der anderen Seite lassen sich aus diesen Argumenten Empfehlungen für Deregulierungsmaßnahmen ableiten, so unter anderem die Empfehlung, gesetzliche oder tarifvertragliche Regelungen im beiderseitigen Interesse durch betriebliche zu ersetzen, beispielsweise Tariflöhne im Notfall unterschreiten zu können oder die Sozialplanpflicht durch generelle Abfindungsvereinbarungen zu ersetzen.

Allerdings erscheint es wünschenswert, grundlegende Fragen der Arbeitsmarktverfassung ausführlicher zu berücksichtigen, so z.B. die Frage, ob mehr gesamtwirtschaftliche Lohnflexibilität – unterstellt, diese sei beschäftigungsfördernd – durch mehr Regulierung und zentralere Tarifabschlüsse oder durch Deregulierung und mehr Außenseiterkonkurrenz erreicht werden soll. Da sich Zweifel an der Überlegenheit dezentraler Lohnfindungsmechanismen nicht ausräumen lassen, scheint es sinnvoll, nur solche Deregulierungsmaßnahmen zu empfehlen, die bei einer Grundsatzentscheidung für zentralere Lohnfindungsprozesse mit diesen kompatibel sind. Aus dieser Überlegung ergeben sich Einwände insbesondere gegen den Vorschlag, Lohnunterbietung durch Langzeitarbeitslose zuzulassen. Unter allokativen Gesichtspunkten scheint es darüber hinaus fraglich zu sein, ob die Höhe der Abfindungen unabhängig von der aktuellen Arbeitsmarktlage erfolgen sollte.