

Buttler, Friedrich; Schellhaaß, Horst-Manfred

Article — Digitized Version

Bildung eines zweiten Arbeitsmarktes?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Buttler, Friedrich; Schellhaaß, Horst-Manfred (1993) : Bildung eines zweiten Arbeitsmarktes?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 6, pp. 283-289

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137011>

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.

Bildung eines zweiten Arbeitsmarktes?

In jüngerer Zeit wird verstärkt die Bildung eines zweiten Arbeitsmarktes für Problemgruppen gefordert, auf dem auch eine untertarifliche Entlohnung hinzunehmen wäre. Kann ein zweiter Arbeitsmarkt einen Beitrag zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems leisten? Wie sind Öffnungsklauseln im Tarifrecht für produktivitätsschwache Arbeitnehmer zu bewerten?

Friedrich Buttler

Ein zweiter Arbeitsmarkt ist unverzichtbar

Am Ende eines langen Wirtschaftsaufschwungs steht die beschäftigungspolitische Ernüchterung. Gegenwärtig wirken Konjunkturabschwung, vereinigungsbedingte Lasten und Strukturprobleme in rezessiver Richtung, und dieses Zusammentreffen macht es schwer, auf einen ganz normalen Konjunkturzyklus zu hoffen. Aber auch wenn die westdeutsche Wirtschaft Mitte der 90er Jahre wieder auf einen mittel- bis langfristigen Wachstumspfad des Bruttoinlandsprodukts von + 2% zurückkehrt, bleibt die Arbeitsmarktbilanz unerfreulich.

In zwei Schüben hatte sich die registrierte Arbeitslosigkeit in der alten Bundesrepublik aufgebaut, Mitte der 70er Jahre überschritt sie die Million, Anfang der 80er die zweite Million. Die wirtschaftliche Erholung und die nachfolgenden Wachstumsphasen ließen die Arbeitslosigkeit nicht auf das jeweilige Ausgangsniveau zurückkehren. Das hängt unter anderem mit dem Anstieg des Erwerbspersonenpotentials seit Mitte der 70er Jahre um rund 5 Mill. zusammen. Trotz erheblicher Umschichtungen im Arbeitslosenbestand baute sich ein harter Kern von Langzeitarbeitslosen aus den immer wie-

der vom Arbeitsmarkt ausgesiebt den Arbeitskräften auf. Dank der günstigen Beschäftigungsentwicklung 1988 bis 1991, die mit einem Zuwachs von 1,958 Mill. einen historischen Höchststand der Beschäftigung herbeiführte, und der arbeitsmarktpolitischen Hilfen zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen ging die Arbeitslosigkeit 1991 auf jahresdurchschnittlich 1,689 Mill. zurück und sank die Zahl der Langzeitarbeitslosen vom Höchststand 0,685 Mill. 1988 auf 0,455 Mill. 1991.

Inzwischen ist ein dritter Schub beim Aufbau der Arbeitslosigkeit zu beobachten. 1992 nahm die registrierte Arbeitslosigkeit auf 1,808 Mill. zu, für 1993 ist ein Zuwachs um eine halbe Million auf nahe 2,3 Mill. zu erwarten, und für 1994 kann eine Größenordnung von über 2,5 Mill. Arbeitslosen im alten Bundesgebiet nicht ausgeschlossen werden. Mit dem dritten Schub wird auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen erneut zunehmen.

In Ostdeutschland stieg die registrierte Arbeitslosigkeit 1991 auf 0,913 Mill. und dürfte 1993 jahresdurchschnittlich knapp unter 1,2 Mill. liegen. Massive arbeitsmarktpoliti-

sche Interventionen haben die Arbeitslosigkeit zeitweilig um bis zu 2 Mill. rechnerisch entlastet. Das Defizit an normaler Beschäftigung, das ist die Summe aus registrierten Arbeitslosen, Kurzarbeiter-Vollzeit-äquivalenten, Vollzeiteilnehmern an Fortbildung und Umschulung, Empfängern von Vorruhestands- und Altersübergangsgeld sowie Beschäftigten in ABM, betrug im April 1993 2,761 Mill., das entspricht bei einer Arbeitslosenquote von 15,4% einem relativen Defizit an normaler Beschäftigung von 31,3%. Langzeitarbeitslosigkeit hat sich dabei schnell aufgebaut, die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit weist für September 1992 einen Anteil der Langzeitarbeitslosen von 24,4% aus, der Vergleichswert für das westliche Bundesgebiet betrug 26,6%. Nach dem Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer gaben im November 1992 46% der Arbeitslosen an, schon im November 1991 bzw. davor arbeitslos gewesen zu sein.

In mittel- bis langfristiger Perspektive läßt der Deutschland-Report der Prognos AG vom April 1993 für das Jahr 2000 trotz erwarteter durchschnittlicher Wachstumsraten 1991/

2000 für das reale Bruttoinlandsprodukt in West- bzw. Ostdeutschland von 2,0% bzw. 9,2% keinen nachhaltigen Rückgang der Arbeitslosigkeit erkennen. Hier wie dort wird im Jahr 2000 mit weniger Erwerbstätigen als 1991 gerechnet, und die registrierte Arbeitslosigkeit in Gesamtdeutschland erreicht nach diesem Szenario dann noch 3,3 Mill., daneben wird von einer Stillen Reserve von 2,6 Mill. ausgegangen, so daß die rechnerische Arbeitsplatzlücke insgesamt 5,9 Mill. betragen könnte, wenn nicht beschäftigungswirksamere Wachstumsstrategien entwickelt werden.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen und zukünftigen Unterbeschäftigung wird das Verlangen nach einem den ersten Arbeitsmarkt ergänzenden zweiten Arbeitsmarkt bzw. seiner Ausweitung drängender.

Der Ausdruck „zweiter Arbeitsmarkt“ verdeutlicht den beschäftigungspolitischen Vorrang der Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt und damit die nur ergänzende, subsidiäre Funktion des zweiten Arbeitsmarktes. Der erste Arbeitsmarkt wird einerseits als unzureichend zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung angesehen, ist andererseits zumindest für einen Teil der im zweiten Arbeitsmarkt Tätigen Ziel der Wiedereingliederung und muß schließlich die Mittel erwirtschaften, die zur Subventionierung von Arbeitsplätzen im zweiten Arbeitsmarkt benötigt werden.

Arbeit im zweiten Arbeitsmarkt

□ ist regelmäßig subventionierte Arbeit, aber nicht alle subventionierte Arbeit ist Arbeit im zweiten Arbeitsmarkt, vielmehr können Lohnkostenzuschüsse, Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen zur Förderung der Arbeitsaufnahme bzw. Vermittlung im ersten Arbeitsmarkt gewährt werden;

□ ist regelmäßig Arbeit gegen Entgelt. Dabei reicht das Spektrum von der Mehraufwandsentschädigung nach dem Bundessozialhilfegesetz am unteren Ende bis zur Beschäftigung zu tariflichen Bedingungen am oberen, z.B. in ABM. Dazwischen sind Sondertarife zwischen Arbeitslosenunterstützung und üblichen Tarifen bzw. ortsüblichen Entgelten in der Diskussion und neuerdings – wie bei ABM – auch schon Praxis;

□ ist regelmäßig auf Zielgruppen unter den Arbeitslosen bezogen, wobei die entscheidenden Kriterien die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. das gruppenspezifische Verbleibsrisiko sind. Beide hängen mit Merkmalen wie Alter, gesundheitliche Einschränkungen, Qualifikation und Geschlecht zusammen. Bei den Zielgruppen lassen sich zwei Typen unterscheiden:

- Arbeitslose, die auf Zeit, d.h. auch befristet, im zweiten Arbeitsmarkt mit dem Ziel der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt tätig werden sollen, und

- Arbeitslose, die als nicht mehr in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar gelten;

□ soll zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen, soziale Kosten durch Qualifikationsabbau,

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Friedrich Buttler, 52, ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Prof. Dr. Horst-Manfred Schellhaaß, 50, ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftstheorie an der Technischen Universität Berlin.

Destabilisierung der Persönlichkeit und der Familie und soziale Spannungen vermeiden. Dabei gibt es verschiedene Varianten, die eher den einen oder anderen Gesichtspunkt in den Vordergrund rücken:

- Die Arbeiten sollen „im öffentlichen Interesse“ und „zusätzlich“ sein (klassische ABM).

- Es handelt sich um Arbeiten, die „sich für private Unternehmen nicht lohnen und ... trotzdem für die Gesellschaft gemacht werden ... müssen“ (Heide Simonis).

- Es werden Gemeinschaftsaufgaben genannt, in denen „nicht getane Arbeit“ zu diagnostizieren ist, z.B. in der Verbesserung des Wohnumfeldes, im Umweltschutz, in der Alten- und Krankenpflege, bei der Verbesserung der Infrastruktur allgemein (Björn Engholm u. a.).

- Im Rahmen von Gemeinschaftsarbeiten analog zu § 142 des bis 1969 geltenden Gesetzes über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung sollen „gemeinnützige“ und „zusätzliche“ Arbeiten geleistet werden (Günter Rexrodt).

- In sozialen Betrieben sollen Güter und Dienstleistungen für den Markt produziert werden, soziale Betriebe sollen mit der Zeit so wettbewerbsfähig werden, daß sie subventionsfrei wirtschaften können (Niedersächsisches Sozialministerium). Hier handelt es sich also um eine Übergangsform zwischen zweitem und erstem Arbeitsmarkt.

□ bedarf in einigen Varianten besonderer Trägerinstitutionen, kann teilweise in das Aufgabenspektrum arbeitsmarktpolitischer Trägerinstitutionen (z.B. ABS-Gesellschaften) einbezogen werden bzw. kommt teilweise ohne eigene Institutionen aus, z.B. reine Vergabe-ABM.

Die Bundesanstalt und der Bund haben 1992 für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gut 40 Mrd. DM

ausgegeben, 1993 wird der Betrag deutlich höher ausfallen. Es ist besser, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, sonst ungetane gesellschaftlich nützliche Arbeit zu organisieren statt Arbeitskraft brachliegen zu lassen. Dies ist die Grundüberzeugung der Befürworter eines zweiten Arbeitsmarktes. Ein Widerspruch besteht nach ihrer Auffassung darin, daß es einerseits eine Menge sinnvoller Aufgaben gibt, die mangels Finanzierungsmöglichkeit zurückgestellt werden müssen, während andererseits Lohnersatzleistungen unproduktiv ausgegeben werden müssen. Das AFG-Prinzip – Lohnersatz als Versicherungsleistung zur Überbrückung einer Such- und Qualifikationsanpassungsphase – ist nicht für die Bewältigung langanhaltender Massenarbeitslosigkeit mit ihren Folgewirkungen konzipiert worden. Die Befürworter des zweiten Arbeitsmarktes übernehmen aber von dieser Konzeption den Qualifizierungsgedanken und machen unter anderem Vorschläge zur Kombination von Arbeit und Lernen, um die Chancen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern.

Als Gegenargumente werden vorgetragen:

□ Subventionierte Arbeitsplätze im zweiten Arbeitsmarkt sind gegenüber Lohnersatzleistungen in der Regel nicht kostenneutral, das gilt auch bei gesamtfiskalischer Betrachtungsweise, die sämtliche Zusatzeinnahmen und Minderausgaben aller Fisci und Parafisci berücksichtigt. Damit entsteht ein Finanzierungsproblem, das um so ernster zu nehmen ist, je größer die zu bekämpfende Unterbeschäftigung ist.

□ Arbeitsplätze im zweiten Arbeitsmarkt schwächen die Bereitschaft zur Übernahme von Arbeitsplätzen im ersten, sofern der Einkommensabstand keinen ausreichenden Wechselanreiz bietet.

□ Den von den Befürwortern ins Feld geführten sozialen Erträgen der Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt stehen mögliche Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte im ersten gegenüber: Es besteht die Gefahr, daß sonst an Unternehmen vergebene Aufträge unterbleiben und daß sich private und öffentliche Arbeitgeber ohnehin geplante Einstellungen subventionieren lassen.

□ Die Subventionierung von Arbeitsplätzen birgt die Gefahr in sich, daß unnötige Arbeiten durchgeführt werden, weil die heilsame selektive Wirkung der Mittelknappheit gelockert bzw. im Extremfall außer Kraft gesetzt wird. Es besteht ein Trade-off zwischen Verdrängung/Mitnahme einerseits und Durchführung unnötiger Arbeiten andererseits.

Die Gegenargumente setzen die befürwortenden Argumente nicht außer Kraft, weisen aber auf Randbedingungen hin, die bedacht werden müssen. So ist es z.B. in den neuen Ländern durch Kooperation mit den Handwerkskammern gelungen, Verdrängungseffekte bei ABM zu minimieren. Der Vermeidung von unerwünschten Nebenwirkungen bzw. ineffizienten Ausgaben dient auch die sorgfältige Qualitätskontrolle, diese ist ihrerseits nur bei einer Verstetigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf einem nicht zu ehrgeizigen quantitativen Niveau möglich, wenn man die begrenzten Steuerungsressourcen der Arbeitsverwaltung berücksichtigt.

Neue Lösungen

Angesichts der gegenwärtigen und der künftig nicht unwahrscheinlichen Ungleichgewichte kann auf einen zweiten Arbeitsmarkt oder funktionale Äquivalente nicht verzichtet werden. Dabei sind neue Lösungen zu finden, die den Gegenargumenten nach Möglichkeit Rechnung tragen.

Vorrangige Aufgabe ist die Integration in den ersten Arbeitsmarkt für einen größtmöglichen Teil der Arbeitslosen, und es ist Sache der Unternehmenspolitik, der Tarifparteien, der Wirtschafts-, Geld- und Finanzpolitik, dafür die Voraussetzungen zu schaffen. Am Ende des Spektrums der Vermittelbarkeit in den ersten Arbeitsmarkt stehen die Arbeitslosen, die schon sehr lange beschäftigungslos sind und für die der zweite Arbeitsmarkt zur Dauerlösung wird; dazwischen gibt es verschiedene Formen, die von der Subventionierung des Eintritts in den ersten Arbeitsmarkt über Lohnkostenzuschüsse bis zur Vorbereitung der Vermittlungsfähigkeit für den ersten Arbeitsmarkt in Projekten des zweiten Arbeitsmarktes, z.B. ABM, reichen. Die Gesellschaft muß verantwortlich definieren, wie sie öffentliche Mittel auf diese Handlungsalternativen verteilt und diese finanziert.

Eine neue Lösung bieten Lohnkostenzuschüsse nach § 249h AFG seit 1993 in Ostdeutschland an. Die Arbeitsämter können den in dieser Vorschrift definierten Personenkreis in Aufgaben der Umweltverbesserung, der sozialen Dienste und der Jugendhilfe vermitteln und einen Zuschuß zu den Lohnkosten in Höhe der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe einschließlich der Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung gewähren. Damit ist die Lösung erstens kostenneutral im Vergleich zur Arbeitslosenunterstützung. Sie hat zweitens den Vorteil, daß sie in eine Kofinanzierungsstruktur eingebunden ist, in der die Maßnahmeträger eigene Mittel beisteuern. Auf diese Weise wird im Vergleich zur Vollfinanzierung durch die Arbeitsmarktpolitik die Allokationseffizienz verbessert, da der Träger die Eigenfinanzierung vorzüglich für Projekte mit entsprechend hoher Priorität aufbringen wird.

Freilich muß ausgeschlossen werden, daß der Träger sich voll extern refinanzieren kann. Das ist am ehesten dann erreicht, wenn der Träger ein Wirtschaftsunternehmen ist: In diesem Fall tritt gleichzeitig das Verdrängungsproblem nicht auf, wenn alle Wettbewerber im relevanten Markt gleichen Zugang zu den Projekten haben. Problematisch können Trägerschaften von ABS-Gesellschaften dort sein, wo im relevanten Markt Möglichkeiten der Vergabe an Wirtschaftsunternehmen nicht ausgeschöpft werden. Die Förderung in ABS-Gesellschaften bleibt freilich in vielen Situationen in den neuen Ländern noch alternativlos.

Der Gedanke der kostenneutralen Umschichtung von Lohnersatzleistungen in aktive Maßnahmen verdient eine stärkere Generalisierung. Unter den genannten Kautelen sollte daher das Instrument des

§ 249h AFG auch in Westdeutschland eingeführt werden. Dabei ist wegen der anderen Problemstruktur der sachliche Anwendungsbereich teilweise neu zu bestimmen und gegebenenfalls zu erweitern, wenn auch grundsätzlich die Zielrichtung Strukturverbesserung, insbesondere im Umweltbereich, wie sie auch der Antrag der SPD-Fraktion im Bundestag zu einem Arbeits- und Strukturförderungsgesetz (Bundestagsdrucksache 12/4294 vom 5. 2. 1993) nennt, hier wie dort geeignet ist.

Alternativ oder komplementär zu einer auf Sachgebiete zielenden Förderung ist auch eine zielgruppenbezogene Gewährung von Lohnkostenzuschüssen, insbesondere an ältere Arbeitslose, analog zu § 249 h in Ost- und Westdeutschland denkbar. Für sie würde das ordnungspolitisch wichtige Bedenken nicht gelten, wonach generelle Lohnsubventionen

die Tarifparteien von ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung tendenziell entbinden würden.

Besondere Aufmerksamkeit könnte der Förderung von Existenzgründungen in Kooperation mit dem entsprechenden Instrumentarium der Wirtschaftspolitik gewidmet werden. Für die Beschäftigung Arbeitsloser könnten sonst zu zahlende Lohnersatzleistungen vorab kapitalisiert werden.

Das sind Beispiele, in welche Richtungen gedacht werden kann, um neue Lösungen zu finden. Viele Widersprüche zwischen Befürwortern und Kritikern eines zweiten Arbeitsmarktes lassen sich durch kreative und situationsangemessene Lösungen überwinden. Die Begleitung neuer Modelle und Instrumente durch sorgfältige Evaluierung ist angezeigt.

Horst-Manfred Schellhaab

Öffnungsklauseln als Hilfe zur Selbsthilfe

Ende April hat der damalige Vorsitzende der SPD, Björn Engholm, vorgeschlagen, für die Problemgruppen einen zweiten Arbeitsmarkt mit untertariflicher Bezahlung einzurichten. Mitte Mai haben die Tarifvertragsparteien in der ostdeutschen Metallindustrie Härteklauseln vereinbart, nach denen sich Unternehmen und Betriebsrat in Notfällen auf die Zahlung untertariflicher Löhne einigen dürfen. Inzwischen haben sich auch die Tarifvertragsparteien in der ostdeutschen Stahlindustrie auf Notfallverhandlungen verständigt. Angesichts der wachsenden Konkurrenzfähigkeit der osteuropäischen Länder werden die Strukturprobleme der deutschen Wirtschaft in Zukunft zunehmen, so daß sich bald auch in den westdeut-

schen Tarifbezirken die Frage nach Härteklauseln stellen wird.

Härteklauseln zielen darauf ab, vom Wettbewerbsdruck bedrohte Arbeitsplätze durch eine Kostenentlastung der Unternehmen zumindest vorübergehend zu retten. Die untertarifliche Bezahlung einzelner Arbeitnehmer zielt darauf ab, produktivitätsschwachen Arbeitslosen eine faire Zutrittschance zum Arbeitsmarkt zu geben. Obwohl die Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze und die Integration wettbewerbsschwacher Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt einen hohen sozialen und wirtschaftlichen Stellenwert haben sollten, sind Öffnungsklauseln in beiden Tarifvertragsparteien heftig umstritten. Auf beiden Seiten des tarifpoliti-

schen Kartells fürchtet man die Außenseiterkonkurrenz aufgrund der untertariflichen Entlohnung. Angesichts dieser Kontroversen möchte ich hier Öffnungsklauseln aus ökonomischer Sicht beurteilen.

Das deutsche Tarifrecht ermöglicht, wie aus der großen Zahl von ca. 35 000 formal selbständigen Tarifverträgen ersichtlich ist, durchaus Differenzierungen. Charakteristisch für das bisherige Flexibilitätsmuster ist die Differenzierung nach größeren Regionen oder Branchen. Dabei ist die Differenzierung um so schwächer, je intensiver die Wettbewerbsbeziehungen sind. Eine ausgeprägte, die unterschiedliche Ertragskraft widerspiegelnde Lohndifferenzierung gibt es zwischen den

Branchen, weil die interindustriellen Mobilitätsschranken tendenziell differenziale bei Kapital und Arbeit ermöglichen. Dagegen ist die regionale Differenzierung trotz der unübersehbaren Struktur Schwächen einiger Gebiete unbedeutend, da regionale Wettbewerbsvorteile und -nachteile sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite unerwünscht sind; dementsprechend sind gerade bei der Angleichung der ost- an die westdeutschen Löhne Vereinbarungen getroffen worden, die den wirtschaftlichen Gegebenheiten weit voraussehen. In dieser konkurrenzwirtschaftlichen Betrachtungsweise ist es keine Überraschung, daß bisher eine Differenzierung der Löhne nach einzelnen Arbeitnehmern oder Unternehmen fehlt, weil hier der Wettbewerb am intensivsten ist. Härtekláuseln füllen diese Flexibilitätslücke aus, indem sie zwischen wettbewerbsfähigen und in Not geratenen Unternehmen differenzieren.

Notfallverhandlungen können nur dann zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden, wenn sowohl der Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer ein wirtschaftliches Interesse an ihnen haben. Für das Unternehmen rechnen sich Notfallverhandlungen, falls die Weiterführung der verlustbringenden Produktion nicht eine andere gewinnversprechende Nutzung der transferierbaren Kapazitäten ausschließt. In der Blütezeit der deutschen Wirtschaft bestand aus Unternehmenssicht kein großes Interesse an dem Erhalt wertschöpfungsschwacher Arbeitsplätze, weil die hohen Gewinnerwartungen der innovativen Nachfolgeprodukte Produktionsumstellungen lohnend machten. Aus volkswirtschaftlicher Sicht war der Abbau der wertschöpfungsschwachen Arbeitsplätze effizient, weil sie durch produktivere Arbeitsplätze ersetzt werden sind.

Interessenlagen der Beteiligten

In der heutigen Wirtschaftslage hat sich die betriebs- und volkswirtschaftliche Interessenlage gewandelt. Die Bundesrepublik Deutschland hat bei vielen Produkten ihren innovativen Vorsprung auf den Weltmärkten verloren, so daß sie nun in einem intensiven Preiswettbewerb mit austauschbaren Produkten steht. Wenn als Folge dieses Preiswettbewerbs Produkte in die Verlustzone geraten, fehlen innovative Nachfolgeprodukte zur Auslastung der Kapazitäten und zur Beschäftigung der Mitarbeiter. Solange die Erlöse wenigstens noch einen Teil der Kapazitätskosten decken, ist es betriebswirtschaftlich vorteilhaft, die alten Produktionen trotz der Verluste für eine Übergangszeit fortzuführen. Volkswirtschaftlich ist diese Strategie effizient, weil mangels Alternativen eine wertschöpfungsschwache Produktion immer noch besser als eine Stilllegung ist.

Die Mitarbeiter stellen bei der Ankündigung von Notfallverhandlungen folgendes Kalkül an: Mobile und wettbewerbsstarke Arbeitnehmer werden sich auf eine untertarifliche Bezahlung nicht einlassen und sich auf dem externen Arbeitsmarkt einen anderen Arbeitsplatz mit tariflicher Entlohnung suchen. Da die Wertschöpfung auf dem neuen Arbeitsplatz höher als auf dem alten ist, ist diese Trennung volkswirtschaftlich effizient. Für die Mitarbeiter, die keinen anderen Arbeitsplatz finden, ist das Verbleiben auf einem produktivitätsschwachen, untertariflich bezahlten Arbeitsplatz vorteilhafter als Arbeitslosigkeit – ihre einzige Alternative bei einem Verbot von Härtekláuseln. Damit determiniert die Arbeitslosenunterstützung die unterste Grenze der untertariflichen Bezahlung.

Das genaue Ergebnis der Notfallverhandlungen hängt jedoch nicht nur von den jeweiligen Alternativen,

sondern auch vom Verhandlungsgeschick ab. Betriebsrat und Unternehmensleitung haben Verhandlungsspielraum, weil es um die Verteilung von Quasi-Renten geht: Bei einem Scheitern der Notfallverhandlungen würden sich die Verluste des Unternehmens auf die sonst in Zukunft erzielbaren Deckungsbeiträge und die Verluste der Arbeitnehmer auf die Differenz zwischen dem untertariflichen Lohn und der Arbeitslosenunterstützung belaufen. Eine Einigung kann beide Seiten besser stellen. Es ist zu erwarten, daß der Einigungsgewinn so verteilt wird, daß die Mitarbeiter einem untertariflichen Lohn zustimmen, aber die Löhne werden nicht so weit gesenkt, daß das Unternehmen völlig aus der Verlustzone herauskommt.

Die finanzielle Entlastung durch Lohnsenkung stellt nur den notwendigen passiven Teil der Sanierung dar. Eine hinreichende aktive Sanierung setzt zwingend die Beseitigung der Ursache der Wettbewerbsschwäche voraus. Hierzu können sämtliche unternehmerischen Strategien wie beispielsweise Einführung innovativer Produkte, Diversifizierung, Rationalisierung oder Standortverlagerung genutzt werden. Bei erfolgreicher Sanierung wird das Unternehmen von sich aus zur tariflichen Entlohnung zurückkehren, da es sonst qualifizierte Mitarbeiter weder gewinnen noch halten kann. Schlägt dagegen die Sanierung fehl, werden wegen der andauernden Verluste weder Ersatzinvestitionen noch Neueinstellungen vorgenommen, so daß die endgültige Stilllegung der Anlage nur eine Frage der Zeit ist. Notfallvereinbarungen laufen deshalb automatisch aus und benötigen angesichts der ökonomischen Beendigungstatbestände keine vertraglichen Befristungen.

Nach dem deutschen Tarifrecht bestimmen allein die Anforderungen eines Arbeitsplatzes die Höhe des

Lohnes. Zu- oder Abschläge für unterschiedliche Produktivitäten sind im Tarifvertrag nicht vorgesehen. Nichtsdestoweniger hat es angesichts der Heterogenität der Arbeitskräfte seit jeher differenzierte Löhne gegeben. Zu Vollbeschäftigungszeiten, in denen der Tariflohn dem markträumenden Mindestlohn entsprochen hat, hat sich die gesamte Lohndifferenzierung zur Anpassung an unterschiedliche Knappheiten oberhalb des Tariflohnes abgespielt. Als Begünstigung des Arbeitnehmers hat sie kein arbeitsrechtliches Problem dargestellt. Seit der ölpreisbedingten Rezession Mitte der siebziger Jahre reicht die Flexibilität nach oben nicht mehr aus, um das Gleichgewicht auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu sichern, weil zu den üblichen Konjunkturbewegungen die früher unbekannte strukturelle Arbeitslosigkeit hinzugekommen ist. Darunter versteht man den Teil der Arbeitslosigkeit, der einzelne Arbeitnehmergruppen ungleich trifft.

Unter den Arbeitsmarktexperten herrscht Einigkeit, daß in allen Fällen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit die Produktivität des betroffenen Arbeitnehmers unter seiner Lohnforderung liegt. Öffnungsklauseln, die produktivitätsschwachen Arbeitnehmern den Abschluß eines untertariflichen Arbeitsvertrages erlauben, beseitigen oder verringern ihren Wettbewerbsnachteil. Die konkrete Ausgestaltung von Öffnungsklauseln kann entweder vorsehen, daß jedem wettbewerbsschwachen Arbeitslosen gegenüber jedem potentiellen Arbeitgeber dieses Recht eingeräumt wird, oder daß durch die Einrichtung eines zweiten Arbeitsmarktes für gemeinnützige Tätigkeiten die untertarifliche Bezahlung auf bestimmte Arbeitsplätze beschränkt wird. Einen Gewinn erzielt das Unternehmen durch die untertarifliche Bezahlung nicht, da der geringeren Arbeitskostenbelastung eine entsprechend

geringere Gegenleistung gegenübersteht.

Allerdings können Öffnungsklauseln nur eine Hilfe zur Selbsthilfe sein; ihre Einführung löst noch nicht alle Probleme der Zielgruppe. Untertarifliche Löhne sind das marktgerechte Instrument, um den Problemgruppen erst einmal eine reale Chance auf eine Einstellung trotz ihrer Qualifikationsdefizite zu eröffnen. Der Weg zu einer tariflichen Entlohnung erfordert eigene Anstrengungen des Arbeitnehmers zur Behebung seines Produktivitätsnachteils, nämlich die Aneignung gesuchter Qualifikationen. Die über die Öffnungsklauseln ermöglichte Einstellung und die folgende Berufserfahrung kann die Wahl der „richtigen“ Qualifikation erleichtern, und die Subventionen des Arbeitsförderungsgesetzes können den Abbau des Qualifikationsdefizits finanziell begleiten.

Die Gefahr des Opportunismus

Angesichts der unübersehbaren sozialen Vorteile von Öffnungsklauseln fragt man sich, wo die Haken und Ösen verborgen sind, die es den Tarifvertragsparteien so schwer machen, sich mit Öffnungsklauseln anzufreunden. Der entscheidende Unterschied zwischen den praktizierten Differenzierungen nach Regionen und Branchen auf der einen Seite und Öffnungsklauseln für produktivitätsschwache Arbeitnehmer und Unternehmen auf der anderen Seite liegt in der Überprüfbarkeit der Zuordnung zu einem bestimmten Tarif. Ob ein Arbeitnehmer in Hessen oder Sachsen beschäftigt ist oder ob die ÖTV oder die IG Metall für ihn zuständig ist, ist eindeutig nachprüfbar. Die Differenzierung nach Branchen und Regionen ist deshalb ein Inspektionsgut. Ganz anders sieht es bei den Härte- und Öffnungsklauseln aus: Das eigentliche Zuordnungskriterium „Produktivitätsschwäche des Arbeitnehmers“ oder „Ertrags-

schwäche des Unternehmens“ läßt sich nicht zweifelsfrei messen. Öffnungs- und Härteklauseln gehören deshalb zu der Kategorie der Vertrauensgüter. Bei Vertrauensgütern gibt es Anreize, durch falsche Deklaration der eigenen Lage Wettbewerbsvorteile auf Kosten Dritter zu erlangen.

Bei Härteklauseln besteht die Opportunismusgefahr darin, daß ein Unternehmen seine Lage schlechter darstellt als sie tatsächlich ist. Undenkbar ist ein solcher Fall angesichts der Unsicherheiten bei der Schätzung der zukünftigen Geschäftsentwicklung nicht. Wenn ein Unternehmen aufgrund der asymmetrischen Information ungerechtfertigte Lohnsenkungen in den Notfallverhandlungen durchsetzen kann, geraten die Konkurrenten unter Druck, so daß sie schließlich auch zu untertariflichen Zahlungen gezwungen werden.

Bei den Härteklauseln in der ostdeutschen Metallindustrie soll ein tarifpolitischer Flächenbrand dadurch verhindert werden, daß beide Tarifvertragsparteien den zwischen dem Betriebsrat und der Unternehmensleitung ausgehandelten untertariflichen Löhnen zustimmen müssen. Aus der Wettbewerbstheorie ist bekannt, daß Täuschungen unterbleiben, wenn hinreichend hohe Faustpfänder hinterlegt werden, die im Falle der Entdeckung einer Täuschung verloren sind. Ein Unternehmen, das in Notfallverhandlungen eintritt, gibt vor seinen Kunden, Lieferanten, Kreditgebern und Mitarbeitern offen zu, daß es in großen finanziellen Schwierigkeiten steckt. Dieses Eingeständnis hat für das Unternehmen häufig unangenehme Folgen: Kreditlinien werden gekürzt, Lieferantenkredite verweigert, und die qualifizierten Mitarbeiter schauen sich nach neuen Arbeitsplätzen um. Solche Nachteile lohnen

sich nicht in unechten Notfällen, da die Täuschung bereits mit der nächsten positiven Bilanz nachgewiesen werden kann. Angesichts des erheblichen unternehmerischen Risikos ist deshalb bei Notfallverhandlungen ein Mißbrauch kaum zu befürchten.

Angesichts der geringen Täuschungsanreize gibt es erhebliche ordnungspolitische Bedenken gegen die Mitwirkung der Tarifvertragsparteien an Notfallvereinbarungen. Die Aufgaben der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften bestehen darin, den Nutzen ihrer Mitglieder und nicht den Nutzen der Gesellschaft zu mehren. Sie können ihre Interessenkonflikte am einfachsten lösen, wenn sie sich auf Kosten Dritter – hier der Arbeitslosen – einigen. Man braucht deshalb eine soziale Kontrolle des Verhaltens der Verbände. Diese Funktion üben Härtekláuseln als potentielle Konkurrenz für die von zwei Monopolisten ausgehandelten Tarifverträge aus. Es entspricht in keiner Weise dem üblichen Gebrauch des Wortes „Kontrolle“, wenn die zu überwachenden Tarifvertragsparteien darüber entscheiden dürfen, ob und wann sie potentielle Konkurrenz zulassen wollen.

Bei den Öffnungsklauseln für produktivitätsschwache Arbeitnehmer besteht die Opportunismusgefahr darin, daß sich leistungsfähige Bewerber zu untertariflichen Löhnen einstellen lassen. In einer Rezession könnte es schließlich dazu kommen, daß sich keine Neueinstellungen zu Tariflöhnen mehr durchsetzen lassen. Um dieser Gefahr zu begegnen, hat Björn Engholm seinen Vorschlag einer untertariflichen Bezahlung auf einen Sektor öffentlich-organisierter Gemeinschaftsarbeit („zweiter Arbeitsmarkt“) beschränkt.

Zweifelsohne kann man sich eine Fülle von sinnvollen gemeinnützigen Tätigkeiten insbesondere im Sozial- und Umweltbereich vorstellen.

Nichtsdestoweniger hilft es den Problemgruppen wenig, wenn sie beispielsweise mit Schaufel und Besen in den Park geschickt werden, um den Wohlstandsmüll aufzusammeln. Für solche Tätigkeiten werden nur Jedermannsqualifikationen gefordert; anspruchsvollere Tätigkeiten im gemeinnützigen Bereich würden eine industrieäquivalente Ausstattung mit Kapital und geschulten Auszubildern voraussetzen. Nur auf regulären Arbeitsplätzen, die dem Druck des Marktes ausgesetzt sind, können die produktivitätsschwachen Arbeitslosen die Qualifikationen erlangen, die ihnen später eine tarifliche Entlohnung versprechen. Insofern ist die Bildung eines zweiten Arbeitsmarktes kontraproduktiv, da er die produktivitätsschwachen Arbeitnehmer zwar „beschäftigt“, aber mangels marktgängiger Qualifikationsmöglichkeiten nicht zu ihrer Integration in den normalen Arbeitsmarkt beiträgt. Die Teilnehmer an diesen Gemeinschaftsarbeiten behalten ihren Produktivitätsnachteil und werden damit zu ewigen Subventionsempfängern.

Mit dem gespaltenen Arbeitsmarkt könnte die Trennung in einen hochproduktiven Sektor mit hohen Löhnen und einen Sektor mit niedriger Produktivität und niedrigen Löhnen einhergehen. Um soziale Spannungen zu vermeiden, schlägt Engholm vor, das System der sozialen Transferzahlungen so zu verändern, daß aus Steuern und Beiträgen des hochproduktiven Sektors Einkommenssubventionen für den Niedriglohnsektor geleistet werden sollen. Die eigentliche Ursache für Niedriglohnsektoren liegt jedoch weniger in einem differenzierten Produktivitätsfortschritt, sondern ist in der Regel in ihrer Wettbewerbsschwäche begründet. Würde man gemäß dem Engholm-Vorschlag die strukturschwachen Industrien stärker als bisher durch Einkommenssubventio-

nen in ihrem Bestand erhalten und dafür die wachstumsstarken Industrien durch die Besteuerung schwächen, wäre dies für den Wirtschaftsstandort Bundesrepublik in höchstem Maße schädlich. Die Erfahrungen des Saarlandes mit seiner sehr großzügigen, aber letztlich doch erfolglosen Unterstützung des Montankerns sollten abschreckend genug sein.

Fazit

Im allgemeinen Vollbeschäftigungsgleichgewicht sind Öffnungsklauseln kein Thema. Die Lohnpolitik der neunziger Jahre hat sich jedoch weder an der Arbeitsmarktlage der fünfziger und sechziger Jahre noch an den Verheißungen auf blühende Landschaften in näherer oder fernerer Zukunft zu orientieren, sondern an der weniger rosigen Gegenwart. Heutige Arbeitsmärkte sind dadurch gekennzeichnet, daß ein Teil der Unternehmen und ein Teil der Arbeitnehmer die für die Zahlung von Tariflöhnen erforderliche Wertschöpfung nicht erwirtschaftet.

Öffnungsklauseln sind ein Instrument, um diese Koordinationsprobleme der Tarifpolitik zu mildern. Durch die Kostenentlastung können die Unternehmen bzw. die Arbeitnehmer kurzfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit wiedergewinnen – allerdings um den Preis unterdurchschnittlicher Erträge. Um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit wieder herzustellen, muß die eigentliche Ursache der Produktivitätsschwäche durch Qualifizierungs- und Innovationsstrategien beseitigt werden. Insofern sind Öffnungs- und Härtekláuseln eine typische Hilfe zur Selbsthilfe: Sie gewährleisten wettbewerbsschwachen Unternehmen und Arbeitnehmern für eine Übergangszeit das Verbleiben im Markt, während die Rückkehr zu Tariflöhnen erst nach der Vornahme produktivitätserhöhender Zukunftsinvestitionen erfolgen kann.